
ДО ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н РУМЕН РАДЕВ

ИСКАНЕ

За връщане за ново обсъждане от Народното събрание на чл.93, ал.10 и 11, чл.99, ал.7 и 8 от ЗООС, чл.31, ал. 19 и 20 от ЗБР, изменени и допълнени с приетия на 27 юли 2017 г. на второ четене Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда

Уважаеми господин Радев,

Обръщаме се към Вас с искане да упражните правомощието си съгласно чл.101, ал.1 от Конституцията на Република България и да върнете за ново обсъждане в Народното събрание посочените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда (ЗИД на ЗООС).

Доводите ни за това са следните:

I. Обхват на законодателните промени

С гласувания на второ четене от Народното събрание на 27 юли 2017 г. ЗИД на ЗООС се ограничава правото на гражданите и юридическите лица да обжалват административни актове, с които се одобрява оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) на т.нар. инвестиционни предложения, „определени като обекти с национално значение“. Това е така, тъй като с приетите §§ 2 и 3 от ЗИД на ЗООС (създаване на нова ал.10 на чл.93 и нова ал.7 в чл.99 от ЗООС) се обявяват за окончателни „решенията на първоинстанционния съд по жалби срещу решения на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, техни разширения или изменения, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет“. Следователно, за разлика от общия случай на обжалване на административни актове пред две съдебни инстанции, тук правото на обжалване се ограничава в рамките само на една съдебна инстанция, като се изключва касационното обжалване. Същото изключение се предвижда с § 4 от ЗИД на ЗООС (с който се въвежда допълнение в чл.31, ал.19 от ЗБР).

Въвеждането на второ четене на термина „обекти със стратегическа важност“, включващ обекти от енергийната стратегия на Република България до 2020 г. и транспортната стратегия на РБ до 2030 г. не променя съществото на гласувания закон.

Със ЗИД на ЗООС се въвежда също задължителен срок от 6 месеца за разглеждане на жалби срещу решения на министъра на околната среда и водите за одобряване на ОВОС от първоинстанционния съд (създаване на нова ал.9 на чл.93 и нова ал.8 в чл.99 от ЗООС).

Прегледът на издаваните до момента решения на Министерския съвет (МС) за определяне на „обекти от национално значение“ показва, че за такива са обявени до момента автомагистрала, АЕЦ „Белене“, Националното хранилище за радиоактивни отпадъци, газопроводите „Южен поток“ и „Набуко“, АЕЦ „Козлодуй“, ТЕЦ-ове и др. Според действащото законодателство, липсват критерии, според които МС определят такива обекти. Липсва и каквото и да е ограничение за броя и вида на определените обекти от национално значение.

II. Нарушения на Конституцията и законодателството

Смятаме, че чрез приетия от Народното събрание ЗИД на ЗООС се накърнява правото на защита, прогласено с чл.56 от Конституцията във връзка с правото на здравословна околна среда (чл.55), и правото на гражданите и юридическите лица да обжалват административните актове, които ги засягат (чл.120, ал.2). Законът накърнява правата и законните интереси на гражданите, служи на ограничен кръг интереси и има ефект, който далеч надхвърля заявените цели.

Отделно от изложеното, гласуването само на второ четене на текстове от законопроекта, както това е сторено с изменението и допълнението на чл.88 от ЗООС, **противоречи на чл.88, ал.1 от Конституцията.**

1. Правото на здравословна околна среда е гарантирано с новата Конституция от 1991 г. (чл.55). Законът за опазване на околната среда, приет през 1991 г. (отменен с новия ЗООС от 2001 г.) бе съобразен с най-напредничавите стандарти като Директива 313/90/ЕО дълго преди страната да стане член на Европейския съюз. България ратифицира Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция - в сила за РБ от 16 март 2004 г.). Членството в Европейския съюз (ЕС) също създава задължения за спазването на законодателството му, вкл. това относно защитата на околната среда и достъпа до правосъдие в тази връзка (срв. Директива 2011/92/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда).

Сред държавите членки на ЕС в нито една жалбите срещу административните актове за одобряване на ОВОС не се разглеждат в по-малко от две съдебни инстанции (вж. доклад по

изпълнението на Орхуската конвенция, достъпен на интернет адрес: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm)

2. Законопроектът бе внесен на 11 юли 2017 г., без да бъде подложен на обществено обсъждане в рамките на задължителния 30-дневен срок, предвиден в Закона за нормативните актове, и гласуван на второ четене на 27 юли 2017 г., т.е. едва 16 дни след внасянето му. Същевременно с него се засяга основното, гарантирано с Конституцията право на здравословна околна среда, чрез ограничаването на правото на защита. Засяга се и защитата на бъдещите поколения.

3. Заявената цел на законопроекта е да бъде ограничено неоснователното обжалване на решения по ОВОС, свързани с обекти от национално значение (случаи на злоупотреба с право). Същевременно липсват каквито и да е гаранции за случаите на основателно обжалване на такива решения, които са в нарушение на закона и чрез които се засягат животът и здравето на гражданите, както и правото им на здравословна околна среда. Освен това е недопустимо да се презюмира, че защитата на основни права представлява по правило „злоупотреба с право“. Впрочем проучването на практиката по обжалване на решения за одобряване на ОВОС, екологична оценка (ЕО) и оценка за съвместимост, извършено от Асоциацията на парковете в България на основата на информация, получена по реда на Закона за достъп до обществена информация показва, че за периода 2013 - 2015 г. по административен и съдебен ред са били обжалвани около 4 върху хиляда от общия им брой. За сравнение, процентът по обжалвания на актове по Закона за устройство на територията е значително по-голям (15 на сто).

4. Необсъдено от Народното събрание е останало обстоятелството, че в действащото законодателство съществуват редица правни способности за гарантирането срещу злоупотреба с право на обжалване, включително допускането на предварително изпълнение на административен акт (чл.60 от Административнопроцесуалния кодекс). При това положение остава неясно защо е необходима новата уредба. Остава неясно защо не са предвидени други способности за гарантиране на интереса на инвеститора, като например въвеждането на бързо съдебно производство, без да се изключват съдебни инстанции. По този начин е допуснато непропорционално ограничение на основни права.

5. Не е анализирана и обобщена относимата съдебна практика, така че да се прецени съществува ли изобщо проблемът, свързан със забавяне на инвестиционната дейност, заявен в мотивите към законопроекта. В тази връзка не е отчетено например обстоятелството, че някои отделения на Върховния административен съд (ВАС) са с по-малка натовареност от други. Така не е поставен въпросът, дали забавянето на разглеждането на дела по ОВОС не се дължи на проблеми с натовареността на различните отделения на ВАС. Ако се стигне до такъв извод, то решението на проблема следва да бъде не по законодателен път, а чрез предприемане на мерки от ръководството на ВАС.

6. При приемането на ЗИД на ЗООС е пренебрегнат въпросът, каква ценност се отнема от гражданите. Тъкмо някои от обектите с национално значение станаха нарицателни през годините като пример за лошо управление, безотговорно разпиляване на публични средства и дори корупция. Това е известно например за проектите АЕЦ „Белене“, „Южен поток“ и др. Освен това, с редица решения на ВАС бяха отменени административни актове, с които се одобрява ОВОС на такива проекти. Така през 2013 г. бе отменено решение на министъра на околната среда и водите за одобряването на ОВОС на Националното хранилище за радиоактивни отпадъци. Пак през 2013 г. бе отменено решение за одобряване на ОВОС на разширение на дейността на „Асарел Медет“. През 2017 г. бе отменено решение на министъра на околната среда и водите, като тричленният и петчленният състав на ВАС приеха, че ОВОС и екологична оценка са задължителни при проучването на подземни богатства, когато се предвижда сондиране. Във всички тези и други случаи отмяната по съдебен ред, преминала през проверката на касационната инстанция на ВАС, бе мотивирана с нарушения на закона, водещи до увреждане на околната среда, здравето и живота на хората.

Приведените примери, както и много други съдебни решения по ОВОС през годините, резултат от двуинстанционното разглеждане на делата, илюстрират ефективната защита на правото на живот, здраве и здравословна околна среда, с които хората разполагат при настоящата уредба. Оттук могат да се предположат и негативните последици при отнемането на тази защита.

7. Приетият ЗИД на ЗООС е в **нарушение на принципа за разделение на властите**, заложен в чл.8 от Конституцията, който стои в основата на правовата държава. Чрез развързването на ръцете на Министерския съвет да решава свободно за кои обекти да изключи съдебното обжалване пред касационната инстанция, Народното събрание овластява изпълнителната власт да ограничава предвидения в Конституцията контрол върху законосъобразността на актовете ѝ, осъществяван от съдебната власт. По този начин законопроектът подкопава самата основа на правовата държава съгласно конституционната уредба.

8. Приетият законопроект създава един **правен абсурд**. В случая излиза, че одобряването на ОВОС на локални проекти ще подлежи на съдебен контрол от две съдебни инстанции. Излиза, че по-сериозните, рискови и засягащи живота, здравето и правото на здравословна околна среда инвестиционни намерения ще подлежат на по-ниско ниво на защита – пред една единствена съдебна инстанция, в сравнение с инвестиционни намерения от местно значение. Подобен законодателен подход е недопустим и по съществото си представлява **абдикиране на държавата** от основното ѝ задължение да гарантира живота и правата на гражданите.

По този начин е нарушен и принципът за правна симетрия, доколкото при по-сериозна намеса в правата на хората е дължима и по-висока степен на защита на тези права. Оспорването на редица административни актове с местно, квартално, лично значение ще продължи да се разглежда от съдилищата в две съдебни инстанции, докато на инвестиционни проекти, които засягат правата на милиони жители и имат включително трансгранично значение, остават да се разглеждат в една съдебна инстанция.

Инвестиционните проекти с национално значение често засягат не само правото на здравословна околна среда, но и здравето и дори живота на хората, т.е. защитени от правото ценности от най-висш ред. Същевременно за защита на други ценности, които не са от този ред, ще остане двуинстанционна съдебна защита.

9. Със ЗИД на ЗООС е нарушен основният принцип на публичното право, според който оправомощеният не може да прехвърля правомощията си на друг орган на власт (*delegatus delegare non potest*). Следователно е нарушена конституционната забрана Народното събрание да прехвърля на Министерския съвет правомощието самостоятелно да решава в кои случаи да изключи втората съдебна инстанция при съдебен контрол върху актове на изпълнителната власт.

10. Липсва законова пречка списъкът от такива обекти да бъде разширяван, така че да обхване най-различни инвестиционни предложения, които подлежат на задължителен ОВОС или за които се прави преценка за ОВОС/ ЕО съгласно Приложения № 1 и 2 към чл.92, т.1 от ЗООС, като съоръжения , инсталации, производствени мощности и др. в сферата добива на нефт и природен газ и транспортирането им, топлоцентрали, язвирни, автомагистрала, ядрени съоръжения и др. При това положение, правото на гражданите на здравословна околна среда съгласно българското законодателство и правото на ЕС остава недостатъчно гарантирано.

11. Според задължителното тълкуване на Конституционния съд, законодателят е ограничен в правомощието си да изключва от обжалваемост административни актове, тъй като „остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права“. ¹ Тъй като обжалването на административни актове, с които се одобрява ОВОС е в упражняване на гарантираното с чл.55 от Конституцията на Република България право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда, то и тяхното изключване от обжалваемост е забранено съгласно посоченото задължително тълкуване на Конституционния съд. Смятаме, че това ограничение се отнася и до броя на редовните съдебни инстанции, на които подлежи на обжалване съответният административен акт. Следователно предлаганото изменение е в нарушение на Конституцията.

¹ Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 18 от 1995 г., т.4.

12. Ние сме съгласни, че икономическото благосъстояние на нацията е важна ценност. Същевременно то не може да бъде поставено абстрактно над ценности като живота и здравето на гражданите и правото им на здравословна околната среда. Тук става въпрос за сложен баланс, който може да бъде адекватно, законосъобразно и справедливо осъществен единствено от съдилищата. Правилното и еднакво прилагане на законите от тях обаче може да се осигури само чрез надзора на Върховния административен съд, предвиден съгласно чл.125, ал.1 от Конституцията. Този надзор не бива да бъде отнеман точно в най-важните за обществото и правата на гражданите случаи.

Предвид изложеното призоваваме да наложите вето върху §§ 2 – 6 от приетия на 27 юли 2017 г. от Народното събрание ЗИД на ЗООС.

С уважение:

Александър Кашъмов
ръководител на правния екип
фондация „Програма достъп до информация“

Това искане се подкрепя от следните неправителствени организации:

Тома Белев
Председател на УС
Асоциацията на парковете в България

Любомир Попйорданов
Председател на УС
Българска асоциация за алтернативен туризъм

Красимира Величкова
Директор
Български дарителски форум

Доц.д-р Росен Цонев
Секретар
Българско дружество по фитоценология – 2001

Биляна Гяурова-Вегертседер
Директор
Българския институт за правни инициативи

Надя Шабани
Директор
Български център за нестопанско право

арх. Валентина Едрева
Дружество Архитектурно наследство към САБ

Владо Руменов
Гражданска инициатива за опазване на културно-историческото наследство

Дани Колева
програмен директор
Национална мрежа за децата

Петър Пенчев
Заместник председател, представляващ
НД „Екогласност“

Андрей Ковачев
член на УС - лице с представителна власт
Сдружение за дива природа БАЛКАНИ

Вера Стаевска
Председател на УС
Сдружение за изследователски практики

Димитър Попов
Председател на УС
СНЦ "Зелени Балкани"

Елена Стоева
Председател на УС
СНЦ "Зелени Балкани - Стара Загора"

Даниела Михайлова
Член на УС с представителна власт
СНЦ „Инициатива за равни възможности“

Любомира Колчева
Директор
Фондация "ЕкоОбщност"

Павел Антонов
Управляващ редактор,
Фондация БлуЛинк

Кристина Христова
Директор
Център за култура и дебат „Червената къща“