



Изх.№ 42/18.07.2017

ДО Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

СТАНОВИЩЕ
НА
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
ОТНОСНО
ЗАКОНОПРОЕКТ № 754-01-43 ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА
ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Уважаеми господин Кирилов,

Представяме на Вашето внимание становище на „Програма Достъп до Информация“ /ПДИ/ по предложението за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда (ЗИД на ЗООС).

Фондация „Програма Достъп до Информация“ /ПДИ/ е неправителствена организация, която 21 години работи в сферата на правото на достъп до обществена информация и прозрачността на държавното управление, които са съществено условие за развитието на демокрацията и утвърждаването на почтеност в публичната администрация. ПДИ е участвала в дебатите по приемането и измененията на десетки закони и подзаконовни нормативни актове, свързани с достъпа до информация, околната среда, правосъдието и много други /над 70 становища по законопроекта/. Осъществяваме постоянен мониторинг на прилагането на законодателството относно достъп до информация и оказваме постоянна правна помощ на граждани, журналисти и неправителствени организации за упражняване на правата им в над 4500 случая, като сме подкрепили и водили около 500 съдебни дела срещу отказ на информация, включително такива за околната среда, и дела по оспорване на законосъобразността на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) на значими проекти.



I. Общи бележки

1. ЗИД на ЗООС е внесен в парламента и вече обсъден от водещата парламентарна Комисия по околната среда и водите два дни след това, в нарушение на изискванията за предварителното му публикуване и обществено обсъждане поне 30 дни (чл.26, ал.3 и 4 от Закона за нормативните актове - ЗНА).

2. Не е извършена и публикувана предварителна оценка на законопроекта, в нарушение на чл.26, ал.3 и чл.28 от ЗНА. Следва да се подчертае, че дори от мотивите към ЗИД на ЗООС не става ясно колко са обектите с национално значение, по отношение на които се изключва касационното обжалване, кои са, колко обжалвания на административни актове за одобряване на оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) са осъществени по тях през последните 15-20 години, какъв е резултатът от тях. По този начин не става ясно за заинтересованите граждани и юридически лица какъв е обхватът на въздействието на планираните законодателни промени, а стои съмнението, че това не е било ясно и на вносителите.

3. В мотивите към законопроекта са изложени субективните виждания, че е необходимо „избягване на дългите и тежки процедури” и „че не е необходим касационен контрол”, без да е ясно как е отчетен конституционният принцип, че „конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл.4, ал.1 от Конституцията“ (Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 18/95 г.).

4. В мотивите на законопроекта не е отбелязано, че се предприема ограничение на основни права, гарантирани с Конституцията (чл. 55), Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, влязла в сила за Република България (обн. ДВ, бр.33 от 23 април 2004 г.), правото на Европейския съюз – Директива 2011/92/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.¹

¹ Директива относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, изм. и доп. с Директива 2014/52/ЕС.



II. Конкретни бележки

1. С предложения § 1 от ЗИД на ЗООС се предлага редът за обжалването на отказите да бъде предоставена информация за околната среда да е по глава трета, раздел четвърти от Закона за достъп до обществена информация.

Коментар: Предложението е основателно и правнотехнически обосновано, тъй като общият закон по отношение на достъпа до обществена информация е Закона за достъп до обществена информация и преpraщането в специалния закон е удачно да е именно към него.

2. С предложените §§ 2 – 3 от ЗИД на ЗООС се предлага премахване на касационното обжалване по дела, образувани по жалби срещу решения на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, свързани с т.нар. „обекти с национално значение“.

Коментар: Предложението е свързано с изключително сериозно ограничаване на правото на съдебна защита в нарушение или при заобикаляне на разпоредби от Конституцията, актове на международното право и на правото на Европейския съюз.

А. С предвидената нова разпоредба на чл.93, ал.10 от ЗООС се предлага изключване на касационното обжалване за обекти, определени от Министерския съвет. По този начин се оказва, че определянето на обема на съдебната защита се предоставя на изпълнителната власт. Съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията изключването на административни актове от общата клауза на тяхната обжалваемост пред съда се осъществява единствено с акт на законодателната власт. И според ясното тълкуване на Конституционния съд, “Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове”.² Следователно е недопустимо от Конституцията такова изключване да се извършва от изпълнителната власт. Това правомощие на Народното събрание не може да бъде делегирано предвид основния принцип на правото за забрана делегираното правомощие да се преотстъпва на друг държавен орган, камо ли на орган в системата на друга власт (*Delegatus delegare non potest*). Следователно предлаганото изменение е в нарушение на Конституцията.

Б. 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

² Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 18 от 1995 г., т.4.



бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права“.³ 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,⁴ то и тяхното изключване от обжалваемост е забранено съгласно посоченото задължително тълкуване на Конституционния съд. Следователно предлаганото изменение е в нарушение на Конституцията.

В. Буди недоумение законодателния подход, при който от съдебно обжалване пред касационна инстанция се изключват инвестиционни предложения за обекти от национално значение, а обратно – остава такова обжалване за по-малките и незначителни инвестиционни предложения. Излиза, че административните актове по одобряването на ОВОС за проекти с местно значение, които засягат в много по-малка степен живота, здравето и правото на здравословна околна среда на много по-ограничен брой хора, ще подлежат на разглеждане, а такива с национален и дори трансграничен обхват като ядрени централи и съоръжения и др. ще подлежат на ограничен в една инстанция съдебен контрол. Справка с приложение № 1 към чл.92, т.1 от ЗООС за инвестиционни предложения, подлежащи на задължителен ОВОС, и с решенията на Министерския съвет за определяне на обекти с национално значение, показва, че тук попадат изграждането на ядрени електроцентрали и други ядрени реактори, инсталации за преработване на отработено ядрено гориво, строителство на автомагистрала и пътища 1-ви клас. В Приложение № 1 попадат още топлоцентрали, рафинерии за нефт, инсталации за обезвреждане на опасни отпадъци, добив на подземни води, пречиствателни станции за отпадъчни води, язовири, добив на нефт или природен газ, тръбопроводи за газ, нефт, химични вещества и др., места за съхраняване на CO₂ в геоложки формации, инсталации за производство на цветни метали, преработка на азбест, интегрирани химически инсталации и много други.⁵ С предложения законодателен подход, при нарушаване на принципа за правна симетрия, се развързват ръцете на изпълнителната власт да ограничава съдебния контрол по ОВОС на такива проекти и дейности.

³ Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 18 от 1995 г., т.4, решение № 7 от 19 юни 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г. - ДВ, бр.59 от 1995 г.).

⁴ Правата на гражданите и юридическите лица да обжалват актове по ОВОС са в упражняване и на други техни основни права - на правото на всеки на живот, гарантирано с чл.28 от Конституцията, и на правото на неприкосновен личен живот, гарантирано с чл.32, ал.1 от Конституцията

⁵ Задължителният ОВОС съгласно Приложение № 1 е предвиден и в Орхуската конвенция, както и в Директива 2011/52/ЕО.



Г. Предложенията са в нарушение на изискванията на международното законодателство и законодателството на ЕС. Съгласно Орхуската конвенция и Директива 2011/52/ЕО за оспорване на административни актове по ОВОС на същите дейности и обекти, които са предвидени в Приложение № 2 към чл.92, т.1 от ЗООС, на заинтересованата общественост да се предостави „широк достъп до правосъдие“ (срв. чл.11, § 3 от цитираната Директива).

3. С предложения § 4 от ЗИД на ЗООС се предлага премахване на касационното обжалване по дела, образувани по жалби срещу решения по оценка на планове, програми и инвестиционни предложения, които могат да окажат значително въздействие върху защитените зони.

Коментар: Предложенията са в нарушение на Конституцията и актовете на вътрешното, международното право и правото на ЕС по същите съображения, посочени по-горе.

III. Предложение

На основата на изложеното предлагаме внесеният законопроект да бъде изцяло отхвърлен.

С уважение,

Изпълнителен директор на ПДИ: Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ: Александър Кашъмов