

Изх. № 1251/16.10.2023 г.

**До: Комисия по околна среда и водите, 49-то Народно събрание;**

**Комисия по здравеопазването, 49-то Народно събрание;**

**Комисия по въпросите на Европейския съюз, 49-то Народно събрание;**

**Комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, 49-то Народно събрание;**

**СТАНОВИЩЕ**  
**от организации и коалиции**

**Относно: Законопроекти за изменение и допълнение на закона за чистота на атмосферния въздух със сигнатура 49-302-01-8 и 49-354-01-43**

Уважаеми народни представители,

България е сред държавите с най-замърсен въздух в Европа. Само през 2020 г. над 12 700 души в страната са починали преждевременно в резултат на мръсния въздух.<sup>1</sup> Програмите за качество на въздуха са основният инструмент, чрез който общините и държавата могат да осигурят чист въздух, по-малко смъртност и заболявания.

В мотивирано становище на Европейската комисия („ЕК“) от юни 2023 се посочва, че според Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („Директива 2008/50/ЕО“) на ЕС и Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда („Орхуската конвенция“), която е ратифицирана още през 2003 г. от България, *„се изисква пряко засегнатите лица и природозащитните организации да имат право да изискват от публичните органи да изготвят план за качеството на въздуха и да оспорват плановете за качеството на въздуха и тяхното съдържание пред националните съдилища.“*<sup>2</sup> ЕК допълва, че страната ни *„не е гарантирала, че природозащитните организации или физическите и юридическите лица имат право да сезират националните съдилища.“*<sup>3</sup> От 2020 г. срещу България има и наказателна процедура заради това нарушение.

<sup>1</sup>Air quality in Europe 2022 <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution-table2>

<sup>2</sup> Производства за установяване на нарушения от месец юни: основни решения (2023) [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf\\_23\\_2707](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_23_2707)

<sup>3</sup>ibid.

Належаният проблем кара Министерски съвет все пак да предложи законопроект за изменение и допълнение на ЗЧАВ със сигнатура 49-302-01-8 („ЗИД ЗЧАВ на МС“).<sup>4</sup> Това предложение, обаче, няма да прекрати наказателната процедура, защото създава множество пречки пред възможността на гражданите да получат справедливо решаване на исканията си за чист въздух. Сред недостатъците са: не се определят лицата, които имат право на достъп до съд, нито реда за обжалване; предвижда се обжалваемост само на общинските програми, но не и на националната програма за чист въздух; поставят се нереалистични срокове за произнасяне на съда. Така се създава риск вратата на правосъдието отново да бъде затръшната пред гражданите в зависимост от тълкуването, което съдът ще приложи.

В същото време съществува алтернативен проект за изменение и допълнение на Закона за чистотата на атмосферния въздух със сигнатура 49-354-01-43 („ЗИД ЗЧАВ на група народни представители“), който може да гарантира правото на достъп до правосъдие и да прекрати текущата наказателната процедура срещу България. За съжаление към момента той не събира достатъчна подкрепа<sup>5</sup> в Народното събрание, вероятно и заради внесени няколко отрицателни становища.<sup>6</sup> По-долу разглеждаме защо аргументите в тези становища против ЗИД ЗЧАВ на група народни представители са неотнормими или почиват на погрешна интерпретация.

Като неправителствени организации изразяваме несъгласието си от обезсмислянето на инициативата да се признае правото на граждани и организации да обжалват планове и програми за качеството на атмосферния въздух („ПКАВ“) и да се установи ефективен контрол спрямо мерките за намаляване на замърсяването. За нас това е тревожен факт следващ тенденцията за ограничаване на достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда, както и периодичните опити за ограничаване на достъпа до информация през последните 4-5 години.

## **1. Защо е важно програмите и плановете за качество на въздуха да могат да се обжалват?**

България е сред държавите с най-замърсен въздух в Европа. Само през 2020 г. над 12 700 души в страната са починали преждевременно в резултат на мръсния въздух.<sup>7</sup> Потенциално изгубените години живот, в резултат на преждевременна смърт, както и изгубените години в трудоспособна възраст в резултат на инвалидизиране се измерват в стотици хиляди.<sup>8</sup> 16 години след присъединяването към ЕС и въпреки решението на Съда на Европейския съюз („СЕС“)<sup>9</sup>, България продължава да не изпълнява нормите за фини прахови частици („ФПЧ“).

Независимо от многобройните негативи от мръсния въздух и тяхната тежест за обществото, плановете и програмите за качество на въздуха не могат да бъдат обжалвани от засегнатите граждани и организации. Още през 2020 г. Европейската комисия започна процедура срещу България за ограничения пред достъпа до съд спрямо програмите по Директива 2008/50/ЕО.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Проект на ЗИД ЗЧАВ със сигнатура 49-302-01-8, § 10.

<sup>5</sup> Протокол от заседание на Комисия по околна среда и водите към НС, проведено на 28 юли 2023 г.

<https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3216/steno/7476>

<sup>6</sup> Секция Становища <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164838>

<sup>7</sup> Air quality in Europe 2022 <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/health-impacts-of-air-pollution-table2>

<sup>8</sup> Health Effects Institute. 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019. IHME, 2020 <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/plot>

<sup>9</sup> Решение от 5 април 2017 г. по дело C-488/15, Комисия срещу България.

<sup>10</sup> INFR(2020)2106

Практиката на съдилищата да отказват достъп, обаче, се утвърждава като константна. В началото на 2022 г. Върховният административен съд отказа да разгледа жалбата на шест жители на София срещу Програмата за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Столична община за периода 2021-2026 г.

Ограничителната практика на българския съд поставя сериозни пречки пред постигането на целите на законодателството за чист въздух. Липсата на достъп до правосъдие блокира съдебния контрол и е предпоставка за лошото качество на програмите, които на практика не изпълняват заложената им цел – постигане на нормите за чист въздух. В България е масова практика да се приемат последователни програми без да се постигат нормите, въпреки че според всяка програма нормите ще бъдат постигнати в края на действието ѝ. В София в момента действа четвърта по ред програма. Достъпът до съд е силен механизъм, който ще гарантира предприемането на ефективни мерки за справяне със замърсяването.

Според Конституцията на страната ни съдилищата трябва да гарантират справедливо решаване на споровете в обществото и ефективно управление в полза на гражданите. Поради това ограниченията пред достъпа до съд не трябва да се разглеждат тясно в рамките на конкретния въпрос, по който съдебният контрол е ограничен, а като опасност за демократичното общество и правовата държава.

## **2. Защо трябва да се подкрепи ЗИД ЗЧАВ на група народни представители?**

Подкрепяме редакцията, предложена в параграфи §3 (втори по ред), §4 и §5 на ЗИД ЗЧАВ на група народни представители, и считаме, че тя трябва да се приеме вместо предложението в § 10 на ЗИД ЗЧАВ на МС.

ЗИД ЗЧАВ на група народни представители предвижда право на обжалване спрямо общински и национални ПКАВ, което ще доведе до прекратяване на наказателната процедура срещу България. В националното ни законодателство не само общинските ПКАВ по чл. 27 ЗЧАВ, но и Националната програма за подобряване качеството на въздуха по чл. 27а ЗЧАВ представлява план за качество на въздуха по смисъла на Директива 2008/50/ЕО. Поради тази причина ЗИД ЗЧАВ на МС, който предвижда само общинските ПКАВ да могат да бъдат обжалвани, няма да доведе до прекратяване на процедурата срещу България. Наред с това, за да осигури съответствие с константната практика на СЕС и обсъжданата нова редакция на Директива 2008/50/ЕО, ЗИД ЗЧАВ на група народни представители предвижда обжалваемост и на оперативните планове за действие по чл. 30 ЗЧАВ.<sup>11</sup>

ЗИД ЗЧАВ на група народни представители урежда срока и реда за обжалване на планове и програми по ЗЧАВ. Така се създава сигурност, че лицата няма да допуснат формални грешки при упражняването на правата си поради неяснота в нормативната уредба. Предвидено е и задължение за оповестяване на актовете в 14-дневен срок от приемането им. Тези въпроси не са уредени в ЗИД ЗЧАВ на МС, което предполага редица от рискове, при които засегнатата общественост няма да може да упражни правата си поради нормативни неясноти.

---

<sup>11</sup> В решение от 25 юли 2008 г. по дело С-237/07, Janesek, СЕС прогласи правото на „пряко засегнатите частноправни субекти“ да изискват чрез съд изготвянето на план за действие.

Не по-малко важен е и въпросът как се определя кръгът от засегнати лица, които имат право да подадат жалба. ЗИД ЗЧАВ на група народни представители се основава на предложението за ревизия на Директива 2008/50/ЕО на Европейската комисия, като въвежда автономното понятие „засегната общественост“.<sup>12</sup> По този начин се гарантира защита на лицата, които живеят в населени места със замърсяване на въздуха над нормите за опазване на човешкото здраве и плащат с влошеното си здраве и качество на живот за лошите решения на администрацията. Предложението на МС оставя и този въпрос неизяснен.

### **3. По аргументите срещу ЗИД ЗЧАВ на група народни представители.**

В няколко становища се излагат критики към предложението на група народни представители.<sup>13,14</sup> На заседания в комисии на НС народни представители също изразиха неодобрение срещу проекта, като се позоваха на становището на Националното сдружение на общините в Република България („НСОРБ“). Аргументите срещу ЗИД ЗЧАВ на група народни представители се основават на грешно тълкуване или са неотнормирани. Предвид значимостта на достъпа до съд спрямо плановете и програми по ЗЧАВ, считаме за важно да изложим защо тези аргументи нямат място в обществения дебат по темата.

#### **3.1. Участие в изготвянето на акта не е равнозначно на достъп до съд.**

Според НСОББ правата на гражданите и организациите са гарантирани, доколкото е осигурено участие в процедурата по изготвяне на общинските ПКАВ. Орхуската конвенция предоставя на обществеността право да участва в изготвянето на плановете и програми, касаещи околната среда, като изразява мнения и коментари. Правото на участие, обаче, не е равнозначно на правото на обжалване и далеч не дава този интензитет на защита. Само в резултат на оспорване пред съд или друга юрисдикция може да се стигне до отмяна на акта и преустановяване на действието му спрямо засегнатите лица. На следващо място, трябва да се отбележи, че в националното ни законодателство участието на обществеността в процедурите по изготвяне на плановете и програми не е гарантирано в нужната степен и че наказателната процедура срещу България касае пречките пред достъпа до правосъдие независимо дали гражданите участват при изготвянето на акта или не.

#### **3.2. Обжалването няма да забави изпълнението на общински ПКАВ.**

НСОРБ се противопоставя на ЗИД ЗЧАВ на група народни представители с аргумент, че обжалването на общински програми ще забави изпълнението им. Съгласно българското административно право, обжалването не спира изпълнението на общи и нормативни административни актове. Предвид естеството на плановете и програмите по ЗЧАВ с голяма степен на сигурност тези актове не биха били определени като индивидуални административни актове. Наред с това, административното ни право предвижда възможност за предварително изпълнение на индивидуални актове. Предвид това, риск от забавяне на изпълнението няма и никога не е имало.

<sup>12</sup> § 1 ДР, предложение за нова т. 49 от проекта за ЗИД ЗЧАВ

<sup>13</sup> Становище на МОСВ публикувано на страницата на Народното събрание на 27 юли 2023 г.  
<https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3216/standpoint/16725>

<sup>14</sup> Становището на НСОББ е публикувано на 16 юни 2023 г.  
<https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3216/standpoint/16188>

### **3.3. Въпреки чл. 120 от Конституцията, достъпът до съд е отказан.**

В становището на МОСВ, макар да не се препоръчва отхвърлянето на предложението на група народни представители, се излагат поредица от критики. Според МОСВ не е необходимо да се уреди в закон обжалваемостта на ПКАВ, тъй като Конституцията гарантира правото на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат. Съдилищата тълкуват цитираното право много стеснително по екологични спорове. Към момента е постановена константна практика на Върховния административен съд, която отказва достъп до съд на жители на населени места с наднормено замърсяване и на неправителствени организации.<sup>15</sup> Всички заведени дела срещу ПКАВ от 2017 г. насам са прекратени от съдилищата в България. Поредицата от съдебни актове, които отказват достъп до съд, доказва, че макар Конституцията да дава това право, то е отказано на практика на гражданите и организациите.

### **3.4. ЗИД ЗЧАВ на група народни представители определя реда на обжалване.**

Според МОСВ ЗИД ЗЧАВ на група народни представители предопределя характера на ПКАВ като общи административни актове и това би попречило на съда да вземе предвид спецификата им. Противно на твърдяното от МОСВ, предложението не определя вида, а реда, по който актовете могат да бъдат обжалвани. При липсата на яснота в съдебната практика относно вида на тези актове, за заинтересованите лица остава риска в какъв срок да се обърнат към съда. Риск, който при грешка може да коства допустимостта на жалбата и разглеждането ѝ по същество. В интерес на обществеността е редът за обжалване да е нормативно определен. Предвид кръга на засегнатите лица, редът за обжалване на общи административни актове е най-подходящ за оспорване на програмите и плановете.

### **3.5. Националното право не определя кои физически лица могат да обжалват ПКАВ.**

Според МОСВ не е нужно да се определи кръга от лицата, които имат право на обжалване, защото този въпрос е решен от Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълк. д.№ 4/2009 г. на ВАС. Цитираното решение, обаче, касае правото на съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел. Ако се приеме подходът на МОСВ, то отново остава неуреден въпросът кои физическите лица могат да обжалват плановете и програми за управление на въздуха.

### **4. Следва да се отхвърли предложението на МС съдебното производство да приключи в 6-месечен срок от подаване на жалбата.**

МС предлага делото да бъде решено в шестмесечен срок от подаване на жалбата. Макар тази формулировка превратно да се тълкува като гаранция за бързо правосъдие, тя противоречи на принципите на административното право и процес.

Определянето на срок за приключване на съдебното производство поставя под риск реализирането на принципа на обективната истина и може да доведе до некачествено правораздаване. Съдебното производство е последната институционална гаранция в държавата ни споровете да бъдат решавани по справедлив начин. А това може да се случи, само ако съдебното решение е взето, след

---

<sup>15</sup> Определение 13138/2017 по адм. дело 12064/2017 на ВАС; Определение № 16049/2018 г. по адм. дело № 14184/2018 на ВАС; Определение № 9614/2019 по адм. дело № 6249/2019 на ВАС и Определение № 552/24.01.2022 по адм. дело № 334/2022 на ВАС.

като са събрани нужните доказателства. Изясняването на сложни екологични и технически въпроси може да наложи съдебно-технически експертизи и събиране на доказателства. Не просто няма гаранции, че съдът ще може да извърши всички процесуални действия в определения 6-месечен срок, но и практиката в административното правосъдие показва, че това е изключително рядко срещано.

Предложният шестмесечен срок има значение от дисциплинарна гледна точка. Забавянето на производството повече от учреденото може да има отрицателни последици за професионалното развитие на съдията и да бъде превратен стимул да се нарушат основни принципи на съдебния процес и правата на страните.

Отчитаме и друг сериозен пропуск на предложението на МС. Шестмесечният срок тече от подаване на жалбата. В административния процес инструктивните срокове за произнасяне на държавните органи текат от постъпването на искането в компетентния орган.<sup>16</sup> Възможно е жалбата да е внесена в ненадлежен съд. Така допълнително се скъсява срокът за съдебен контрол. За да се ускори съдебното производство, би следвало да се търсят похвати като увеличаване на капацитета на съдилищата, осигуряването на по-бърз и по-лесен достъп до експертизи, ускоряването на въвеждането на електронно правосъдие и други. Самоцелното определяне на 6-месечен срок за протичане на обжалването, няма да доведе до по-качествено правосъдие.

Предвид изложеното, долуподписаните организации и коалиции призоваваме народните представители да не приемат ЗИД на ЗЧАВ внесен от Министерски съвет в частта за обжалваемост на програмите за качество на въздух и да подкрепят предложенията на група народните представители внесени със сигнатура 49-354-01-43

С уважение,

1. Ивайло Попов и Данита Заричинова членове на Управителния съвет на Екологично сдружение „За Земята“
2. Александър Кашъмов, изпълнителен директор на „Програма Достъп до Информация“
3. Националното обединение за чист въздух „Дишай, България“ (Сдружение „Дишай, Девня“, Сдружение „Дишай, Русе“, Гражданска платформа „Дишай, Пловдив“, Гражданска платформа „Благоевград диша“, Сдружение „Дишай, Перник“, Гражданска инициатива „Дишай, Димитровград“, Инициатива „Дишай, Велико Търново“, Сдружение „Инициативи за Пловдив“, Екологично сдружение „За Земята“, Фондация „МанЕко“
4. Коалиция "За да остане природа в България"
5. Меглена Антонова, директор на "Грийнпийс" - България
6. Апостол Дянков, Ръководител програма "Климат и енергия" на WWF България
7. Георги Петров, Директор на Форум Гражданско Участие
8. Полина Славчева, координатор на Коалиция за климата - България
9. Адела Качаунова, директор Програма за правна защита на Български Хелзински комитет
10. Милена Димитрова, съучредител и председател на Управителния съвет на Фондация "БлуЛинк"
11. Петко Цветков, председател на СДП "Балкани"
12. Елеонора Йосифова, председател на УС на Българска асоциация за алтернативен туризъм
13. Любомир Попйорданов, председател на УС на Планини и хора - асоциация на планинските водачи в България
14. Румяна Иванова, изп. директор на Българска фондация Биоразнообразие;
15. Йоана Терзиева, управител на Фондация "Център Надя", клон Русе

<sup>16</sup> Чл. 25, чл. 1 Административнопроцесуален кодекс.

16. Маринела Колева, председател на Фондация “Право на детство”
17. Владислав Петков, председател сдружение „ПРО ЕВРОПЕЙСКА МРЕЖА“