



# АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

Регистрация: СГС дело №1246/2003 • Булевард: 131066056

1000 София • ул. „Хан Аспарух I“ №26, ап.1

www.parks.bg • e-mail: apb@parks.bg

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Усл. № 37-2/15.11.2018г*

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 330 КЛ 12/18

Дата 15.11.18г

Относно: Становище по конституционно дело № 12/2018г.

## УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Асоциацията на парковете в България благодари за предоставената ни възможност да представим наше становище по конституционно дело № 12/2018г. Ние ще представим нашата позиция само по част от оспорените пред Вас изменения на АПК.

### Становище по § 57 от ЗИДАПК

С допълнението на АПК с чл. 227 а Народното събрание увеличава съдебните такси в касационното производство, въвежда пропорционални такси при делата с определяем материален интерес, водещо до увеличаване отново на съдебните такси и въвежда възможност таксите да не се дължат ако гражданите нямат достатъчно средства да ги заплатят.

Доколкото законодателят урежда с едни и същи текстове, както правилата по съдебните производства, свързани с прилагане правото на ЕС, така и такива от националното право, по принципа на равностойността процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства. Поради тази причина те не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правов ред (принцип на ефективност) (Решения на Съда на ЕС по дело Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral, точка 5, Решение по дело Comet, точки 13—16, Решение по дело Peterbroeck, точка 12, Решение по дело Unibet, точка 43, както и Решение по дело van der Weerd и др., точка 28). Съгласно практиката на Съда на ЕС държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право във всеки отделен случай (Решение от 9 юли 1985 г. по дело Bozzetti, 179/84, Recueil, стр. 2301, точка 17, Решение от 18 януари 1996 г. по дело SEIM, C-446/93, Recueil, стр. I-73, точка 32 и Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, стр. I-4961, точка 40).

Съгласно постоянната съдебна практика на Съда на ЕС, при липса на общностна правна уредба по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право (Решение от 16 декември 1976 г. по дело Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral, 33/76, Recueil, стр. 1989, точка 5, Решение по дело Comet, 45/76, Recueil, стр. 2043, точка 13, Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, C-312/93, Recueil, стр. I-4599, точка 12, Решение по дело Unibet, посочено по-горе, точка 39 и Решение от 7 юни 2007 г. по дело van der Weerd и др., C-222/05 до C-225/05, Сборник, стр. I-4233, точка 28).

В този смисъл, приемайки единна обща правна уредба за всички случаи, законодателят се е съгласил и трябва да отрази в нея всички изисквания на общностното право, включително:

1. Предоставяне на правна помощ на физически и юридически лица с доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие, съгласно чл.47 ал.3 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Решение на Съда на ЕС от 22 декември 2010 г. по дело C-279/09
2. Изискването съдебните процедури да бъдат недостъпно/възпрепятстващо скъпи, съгласно чл.9 ал.4 на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201.), както и на член 10а от Директива 85/337 и член 15а от Директива 96/61, кодифицирани с Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1). Член 11, параграф 4, втора алинея от Директива 2011/92 съдържа разпоредби, които са идентични на член 10а, пета алинея от Директива 85/337 и Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 24, стр. 8), кодифицираща Директива 96/61. Член 16, параграф 4, втора алинея от Директива 2008/1 съдържа разпоредби, които са идентични на член 15а, пета алинея от Директива 96/61.
3. Изискване за осигуряване на широк достъп до правосъдие на гражданите и организациите за опазване на околната среда, съгласно Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г.

По отношение въвеждане възможността таксите да не се дължат ако гражданите нямат достатъчно средства да я заплатят, считаме, че законодателят нарушава член 47 ал.3 от Хартата на основните права на Европейския съюз като е изключил възможността от тази форма на правна помощ да се възползват и юридически лица. В този смисъл бихме посочили Решение на Съда на ЕС от 22 декември 2010 г. по дело C-279/09 относно искане за преюдициално заключение на Kammergericht – Германия по дело DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH срещу Bundesrepublik Deutschland. В него съдът решава, че *„Принципът на ефективна съдебна защита, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не се изключва възможността юридически лица да се позовават на него и че предоставената в приложение на този принцип помощ може да обхваща по-специално освобождаването от авансово плащане на разноски във връзка с производството и/или съдействие от адвокат.“*

По отношение правото съдебните процедури да бъдат недостъпно/възпрепятстващо скъпи, трябва да посочим, че с въвеждането на граница от 4500 лева за съдебна такса, законодателят не просто нарушава общностното законодателство, но и принципа на социалната държава, залегнал в преамбюла на Конституцията. Тук може да посочим, че Конституционният съд се е произнесъл в свое Решение № 10 от 13 септември 2012 г. по конституционно дело № 15 от 2011 г. че, *„Социалната държава като характеристика на съвременната българска държава*

присъства в практиката на Конституционния съд. Определянето на една държава като социална е присъщо на широкото разбиране за демокрация, включващо социална справедливост и сигурност. Социалната функция на държавата се възприема като преразпределяне на тежестта на направените разходи (Решение на КС № 13 от 2003 г. по к.д. № 11 от 2003 г.; Решение на КС № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г.), което цели да осигури на всеки слой от населението икономически и културен екзистенц на умерено ниво.“

Като довод, че посоченият максимум от 4500 лева е възпрепятстващо скъп за една голяма група български граждани, ще докажем това като използваме последните обобщени данни на Националния статистически институт, Министерство на финансите и Националния осигурителен институт за 2017 година.

За 2017 година НСИ е определил линия на бедност - средномесечен размер от 351,1 лв или 4213лв. годишно, видно от интернет страницата на НСИ.

Съгласно писмен отговор на Министъра на финансите до Председателя на НС с изх. номер 01-00-249/10.10.2018 г. (Приложение 1) броят на лицата, заплащащи данък върху доходите на физическите лица, е 3 106 426, разпределени в следните подоходни групи:

	Брой лица, които заплащат ДДФЛ	начислен ДДФЛ (в хилячи. лв.)
Годишна данъчна основа	2017	2017
<=6120	1 657 906	517 431
>6120 и <=12000	811 482	699 038
>12000 и <=27600	488 866	829 235
>27600 и <=43200	78 589	267 574
>43200 и <=58800	29 227	146 991
>58800 и <=74400	13 360	88 865
>74400 и <=90000	6 967	57 533
>90000 и <=106800	4 506	44 736
>106800	15 523	447 557
<b>Общо:</b>	<b>3 106 426</b>	<b>3 098 960</b>

Източник НАП

Съгласно данни от сайта на НОИ (<https://appreports.nssi.bg/elserviceStatData/StatPens.aspx>) общият брой на лицата, получаващи лични и наследствени пенсии за 2017 г., е 2 171 457, разпределени в следните групи по размер на пенсиите:

Общо за групи по основни месечни размери	до 200 лв.	200,01-300 лв.	300,01-400 лв.	400,01-500 лв.	500,01-600 лв.	600,01-700 лв.	700,01-800 лв.	800,01-910 лв.	с 910 лв.	над 910 лв.	
	2171457	690338	693786	315722	178467	103168	63106	41674	31353	53756	62

Отчитайки, че социалната държава цели да осигури икономически екзистенц за всеки гражданин при спазване на правото му за достъп до правосъдие, бихме казали, че за да може той да си гарантира икономически екзистенц от 4213 лева и да си позволи да заведе само един

касационен иск при максимален размер на пропорционална такса, то той трябва да разполага годишно минимум с 8713 лева или 726 лева месечно. Сравнявайки това число със справките на Министерство на финансите установяваме, че повече от половината физически лица, заплащащи данък върху доходите на физическите лица, получават под 6120 лева (1 657 906). В подобна ситуация са и 95% от физическите лица, получаващи пенсии – 2 044 586.

Този анализ показва, че от общо 5 277 883 български граждани, получаващи самостоятелно доходи минимум 3 702 492 или 70 % от всички, едва ли биха рискували да упражнят правото си на достъп до правосъдие по реда на АПК, защото това би създавало възможност да останат без средства за препитание. При този случай трябва да отчетем, че реално тази група е много по-голяма доколкото:

- част от тези лица се грижат за малолетни и непълнолетни деца и реалният им доход на член от домакинството е много по-малък от облагаемия по реда на ЗОДФЛ.
- В определени случаи лицата може да се наложи да плащат разходи за защита на отсрещната страна или за вещи лица и експертиза, разходвани на първа инстанция и т.н.

Легитимността на мотивите, с които се престъпва към изменение на АПК, е от значение за оценката на тяхната конституционност, каквато практика КС има (Решение № 3 от 23 февруари 2017 г. по конституционно дело № 11 от 2016 г.). В това отношение желаем да обърнем Вашето внимание към мотивите на законодателя, включени към законопроекта по отношение увеличените такси в ал.1 и ал.3 – *„Имайки предвид риска от понасяне разностите по делото съразмерно на отхвърлената част от жалбата, страните ще се въздържат да подават касационни жалби в случаите, в които ясно разбират, че нямат основателни аргументи. По този начин ще намалеят излишните касационни дела при ВАС“*. Друг мотив за това увеличаване можем да намерим в обсъждането на този текст на второ четене в зала в изказването на вносителя на законопроекта, който се явява и председател на правната комисия и докладва законопроекта в зала - г-н Данаил Кирилов. В протокола на сто и шестдесето заседание на НС от петък, 6 юли 2018 г. той мотивира увеличените такси така: *„Уважаеми господин Попов, не мога да се съглася нито с Вашите аргументи, нито с Вашето предложение за редакция в ал. 3 за промяна на число 1700 с 200 и ще обясня защо. Вие сами казахте и насочихте дебата към организации с нестопанска цел, които, видите ли, нямали никакви средства, за да платят държавната такса. Явно обаче си давате сметка, че такива организации практикуват в голяма част от случаите така наречения процесуален рекет по отношение на много сериозни инфраструктурни проекти, тоест с внасяне на една минимална държавна такса се спира инфраструктурен проект, който понякога е за стотици милиони. И какво? Този, който ще спре с години такъв проект, с години ще се реализира рискът по пътятата в България или в инфраструктурата, той какво – няма 1700 лв. да плати държавна такса ли? Ами, най-малко ще я събере от вноски на учредителите си.“*

Преценката на легитимността на двата мотива – облекчаване дейността на ВАС, чрез намаляване на касационните дела благодарение по-високи такси и ограничаването на жалби със злонамерен характер трябва да се прецени спрямо възможността на ограничаване на правото на достъп до правосъдие, защитено от Конституцията, Хартата на основните права на Европейския съюз и заложеното в Орхуската конвенция и Директива 2011/92 изискване - определени съдебни производства да не бъдат възпрепятствано скъпи.

По отношение легитимността на мотива за спиране на злоупотребата с права, съдът на ЕС вече се е произнесъл за неговата нелегитимност в решение по дело С 470/16 (с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supreme Court of the

United Kingdom). В неговата точка „4 Държава членка не може да предвиди изключения от поставеното в член 9, параграф 4 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и в член 11, параграф 4 от Директива 2011/92 изискване определени производства да не са възпрепятстващо скъпи, когато жалба се счита за несъстоятелна или със злонамерен характер, или при липсата на връзка между твърдяното нарушение на националното право в областта на околната среда и вреда за последната.“

Нелегитимността на мотива за увеличаване на таксите, за да се постигне намаляване на натовареността на ВАС, е пределно ясна, отчитайки разпоредбата на член 9, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. а именно „целта за предоставяне на заинтересованата общественост: на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. За тази цел заинтересоваността на всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, параграф 5, се счита за достатъчна за целите на [буква] (а) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на [буква] (b) по-горе.“ Няма как да считаме процесуални правила, ограничаващи достъпа до правосъдие на гражданите и неправителствените организации за опазване на околната среда, за легитимни по отношение изпълнение на целта на Конвенцията за предоставяне на широк достъп до правосъдие.

Ние отчитаме че държавата може да ограничи конституционно защитени права за защита на определен обществен интерес, но в този случай дали намаляването на натовареността на ВАС е обществен интерес, заслужаващ ограничаване конституционно защитени права на гражданите? За това дали ВАС е натоварен и колко е натоварен, прилагаме нашето становище до Правната комисия на НС (приложение 2)

### **Становище по § 111 от ЗИДАПК**

С това изменение на Закона за опазване на околната среда се определя, че „*държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по ОВОС се определя по реда на Административно процесуалния кодекс върху определяем материален интерес.*“

В мотивите на законодателя, както и в дискусиите в пленарна зала липсва информация как точно ще се определи материален интерес на решението по ОВОС. Това е видно и от запис на сто шестдесет и седмото заседание, проведено в сряда, 25 юли 2018 г., където единственият депутат, произнесъл се по този параграф на ЗИДАПК, Пенчо Милков пита „*Уважаема госпожо Председател, уважаеми колеги! Един въпрос намира в мен, няма как да не го задам – може да ми отговори всеки: как се определя материалният интерес на искане за ОВОС? Това е преценка дали един проект би засегнал, в каква степен, допустимо ли околната среда и как се определя материалният интерес на ОВОС, за да мога да си определя аз държавна такса? Благодаря Ви.*“ На този въпрос той не получава отговор нито от вносителя, нито от докладчика, нито от председателстващия заседанието на НС.

Процедурата по оценка на въздействие върху околната среда съгласно разпоредбата на чл. 95 ал.1 на ЗООС започва на най-ранен етап на едно инвестиционно предложение, когато инвеститорът все още знае какво иска да постигне, но не е ясно как и по какъв начин. В доклада по ОВОС, съгласно изискванията на чл. 96 на ЗООС, се включват и оценяват всички „*разумни алтернативи (например по отношение на дейностите, технологията, местоположението,*

размера и мащаба), проучени от възложителя, които са относими за инвестиционното предложение и неговите специфични характеристики, и посочване на причините за избрания вариант, като се вземат предвид последиците от въздействията на инвестиционното предложение върху околната среда;“ а в решението по ОВОС се посочва предпочетената разумна алтернатива. Никъде в цялата процедура по ОВОС не се изисква финансова оценка на инвестиционното предложение, на различните алтернативи, на засегнатите фактори на средата, на стойността на самата процедура или на самия доклад по ОВОС. От приетия текст на новата ал. 12 на чл. 99 не е ясно как и по какъв начин ще се определи материалният интерес на решението по ОВОС и какво ще включва той. Така записано, законодателят е оставил широка врата за различни и противоречиви тълкувания – от оценка на разходите на компетентният орган за произнасяне, през оценка на разходите на инвеститора за доклада по ОВОС или на цялата процедура, до оценка на стойността на предпочетената алтернатива или даже на факторите на околната среда, които ще бъдат увредени от инвестиционното предложение или на мерките за предотвратяване, намаляване и при възможност - премахване на неблагоприятните въздействия върху околната среда и човешкото здраве от инвестиционното намерение. Трябва да отбележим, че за повечето от тези възможни опции липсват методи за легитимна икономическа оценка на материалния интерес, включително на човешкото здраве, екосистемните услуги, които предоставя средата, чистотата на въздуха или водите, ландшафта, загубата на биологично разнообразие, електромагнитни лъчения, шум, вибрации, дълготрайното функциониране на пречиствателни съоръжения за води или въздух и т.н., и т.н. Всичко това прави текста неясен и неточен, което противоречи на разпоредбата на чл.4 ал.1 от Конституцията, че България е правова държава. Несъвършенството на закона нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спазва само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Решение на КС № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.; Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.; Решение № 4 от 2010 г. по к.д. № 1 от 2010 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011 г., Решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2013 г.). Неяснотите и затрудненията, с които ще бъде съпроводено приложението на чл. 99 ал. 12 от ЗООС, по отношение на предпоставките за неговото приложение, могат да се обяснят и с липсата на мотиви, от които да е видна волята на законодателя.

Като се надяваме това наше становище да бъде полезно за Вашата работа,

С уважение:

Тома Белев

Председател на УС на АГБ

Приложения съгласно текста