

ДО Дата ..... 15.11.18г.

Конституционен съд на Република  
България  
гр. София 1594, бул. „Дондуков“ № 1

**СТАНОВИЩЕ**

**ОТ**

**Екологично сдружение „За Земята“**,  
със седалище в гр. София, представлявано  
от Данита Николаева Заричинова и Ивайло  
Стефанов Попов, членове на Управителния  
съвет

Адрес за кореспонденция: гр. София 1164,  
ул. „Кръстьо Сарафов“ № 24, телефон  
02/943 11 23,

по конституционно дело №12/2018 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определения на Конституционния съд („КС“) от 09.10.2018 г. к.д. №14/2018 г. и к.д. №13/2018 г. са присъединени към к.д. №12/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване. Посочените дела са образувани по искане на Президента на Република България, група народни представители и Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на определени разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс, обнародван в Държавен вестник бр. 77 от 18.09.2018 г. („ЗИД АПК“), както и за произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които България е страна..

На основание чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд до Екологично сдружение „За Земята“ е отправена покана за предоставяне на становище по предмета на делото. В определения едномесечен срок излагаме своето становище.

Екологично сдружение „За Земята“ е юридическо лице с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Основните цели на Сдружението са свързани с опазване на околната среда посредством утвърждаване на гражданското общество, защита на човешките права, подобряване на достъпа до правосъдие, утвърждаване върховенство на закона и защита на правата и свободите на гражданите.

Предвид своя опит и предмет на дейност, Екологично сдружение „За Земята“ представя становище по следните разпоредби в ЗИД АПК, които са предмет на цитираните дела в КС:

не е изложена нито в мотивите на ЗИД АПК, нито в дискусиите по приемането на законопроекта.

§57, §61 и §67 от ЗИД АПК нарушават чл. 60 КРБ, който изисква таксите да бъдат съобразени с доходите на лицата по следните причини:

(i) ЮЛНЦ са организации с идеална цел. Те са законово ограничени да извършват стопанска дейност, от която да придобиват приходи. Съгласно ЗЮЛНЦ „(ю)ридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели.“ (чл. 3, ал. 3 ЗЮЛНЦ). ЮЛНЦ са израз на правото на сдружаване на гражданите и осъществяват инициативи с идеална цел като защита на граждански права, опазване на околната среда и други. В ЗЮЛНЦ е заложен принципът, че държавата насърчава и подпомага ЮЛНЦ в обществена полза, включително и чрез данъчни и други финансови и икономически облекчения, както и финансирания. Въпреки това новият режим на съдебни такси приравнява ЮЛНЦ на търговски дружества и им налага такси в размер над 5 пъти по-висок от таксите, дължими от граждани и приравнени на тях субекти.

(ii) Държавните и общинските органи, които са на бюджетна издръжка, както и други лица, осъществяващи публични функции, са приравнени на граждани и ще дължат ниска такса в размер на 70 лв. Прокуратурата, която също е държавен орган, е изцяло освободена от съдебни такси. Участието на държавните и общинските органи в гражданския оборот, включително покриването на разноски по съдебни дела, е обезпечено посредством юридическите лица на бюджетна издръжка, които те представляват.

(iii) Едноличните търговци и организации, предоставящи обществени услуги, са приравнени на граждани и ще дължат ниска такса в размер на 70 лв. Едноличните търговци и организациите, предоставящи обществени услуги, са стопански субекти, които генерират приходи и печалба от дейността си.

Предвид гореизложеното е налице нарушение на чл. 60 от КРБ, тъй като критериите, по които са разграничени субектите в процеса спрямо таксите, които дължат при касационно обжалване, не са съобразни с доходите и имуществото им.

Налице е пряка дискриминация спрямо ЮЛНЦ, изразяваща се в задължение за заплащане на по-високи такси (повече от пет пъти) в сравнение с организации с търговски характер, държавни органи и публични организации. За установяване на дискриминацията следва да се вземе предвид, че ЮЛНЦ по закон се учредяват с идеална цел и спрямо тях действа забрана за разпределяне на печалба, което ги поставя в сравнимо положение именно с държавните органи и публични организации, а не с юридическите лица, създадени за стопанска дейност. Изложената в мотивите на ЗИД АПК цел да се ограничат съдебните обжалвания и редакцията на § 57 ЗИД АПК показват, че всъщност законодателят цели ограничаване обжалвания от ЮЛНЦ, а не обжалване изобщо. В този смисъл, нервното третиране в § 57 ЗИД АПК не преследва легитимна цел. **Чл. 56 КРБ (правото на защита) и чл. 6, ал. 1 ЕКЗПЧОС (достъп до правосъдие)**

16.03.2004 г. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Наред с това Орхуската конвенция е част от правото на Европейския съюз и нарушение на Конвенцията представлява и нарушение на правото на ЕС.

Орхуската конвенция намира приложение спрямо § 57, §61 и §67 от ЗИД АПК, тъй като цитираните разпоредби уреждат съдебни такси за ЮЛНЦ, включително организации за защита на околната среда; спрямо които се прилага специалната закрила на Орхуската конвенция. В този смисъл организации за защита на околната среда ще дължат съдебни такси в същия размер като организации със стопански характер, докато публични организации и организации, извършващи стопанска дейност, ще бъдат обект на значително по-ниски такси в размер, дължим от граждани.

В чл. 9, параграф 4 от Конвенцията се изисква съдебните процедури по упражняване на права, свързани с околната среда, да *„предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита“* и да *„справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.“*

Комитетът за спазване на Орхуската конвенция се е произнасял, че такси за обжалване по екологични дела в Дания от порядъка на 500 ДKK (приблизително € 67) за частни лица и такса от 3000 (около 400 EUR) за предприятия, неправителствени организации и публични органи са недостъпно скъпи по смисъла на Орхуската конвенция.<sup>2</sup>

Считаме, че такса от 370 лв. с оглед стандарта на живот в страната ни ще недостъпно висока и ще ограничи достъпа до правосъдие на ЮЛНЦ. Таксата е в размер, близък до минималната месечна заплата (510 лв.), и е повече от 30% от средната работна заплата (около 1000 лв. за 2017 г.) За ЮЛНЦ, които финансират своите дейности чрез членски внос, дарения и финансиране от проекти, такса от 370 лв. ще бъде ефективна пречка за водене на дела за опазване на околната среда.

Наред с това, чл. 9, параграф 4 от Орхуската конвенция изисква процедурите да са *„справедливи“*. Съгласно Наръчника за прилагане на Орхуската конвенция *„справедливите процедури трябва да се прилагат еднакво за всички лица, независимо от икономическото или социалното положение (...)“* Съдебна такса, която е над пет пъти по-висока за организации за защита на околната среда от таксите, дължими от държавни органи и субекти, извършващи стопанска дейност, е дискриминационна и нарушава изискването за справедливост на съдебните процедури, свързани с опазване на околната среда.

### 1.3. Улеснен достъп до правосъдие

Орхуската конвенция и правото на ЕС за защита на околната среда<sup>3</sup> предвиждат улеснен достъп до правосъдие за организации с екологична насоченост дотолкова, доколкото

<sup>2</sup> Решение и препоръки по Комуникация АССС/С/2011/57 (Дания)

<sup>3</sup> Дело С-263/08, Djurgården, т. 47

екологични дела е израз на конституционно-установеното право на благоприятна околна среда (чл. 55 КРБ). Дори при успешен изход на делото, жалбоподателите по дела по ОВОС няма да се обогатят със сума, равна на понятието „материален интерес“. На етапа подаване на жалба срещу решение по ОВОС правото на благоприятна и здравословна околна среда не би могло да бъде парично оценено, или такъв анализ би отнел твърде много време и средства, за да има практическо приложение. Паричната оценка на загубата на здравословна и благоприятна околна среда обикновено става ясна след много години, когато въздействията на вредностите и замърсяванията довеждат до конкретни вреди (увреждане на здравето, икономически загуби, загуба на природни дадености).

Понятието „материален интерес“ е неприложимо спрямо дела по ОВОС. Предмет на делата по ОВОС е въздействието на дадено инвестиционно предложение върху околната среда. Информацията, предоставяна от инвеститора в процедура по ОВОС е нормативно уредена в Глава Шеста на ЗООС и най-общо тя включва описание на проекта (без изискване за прогнозна стойност), описание и анализ на засегнатите елементи от околната среда и здравето на населението.

Налице е противоречие между уредбата на ОВОС и §111 от ЗИД АПК. В практиката на КС е прието, че вътрешното противоречие в нормативната уредба създава правна несигурност: *„Това противоречие между съдържанието на двете правни норми е съществено и само по себе си достатъчно, за да се констатира противоконституционност (...), поради накърняване на принципи на правовата държава.“* (Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к. д. № 15 / 2010 г. на Конституционен съд).

ЗИД АПК не дава указания относно определянето на материалния интерес по екологични дела. Вносителите на ЗИД АПК на практика „абдикират“ от отговорността да определят какво е материален интерес по дела по ОВОС. В началната версия на ЗИД на АПК се предвиждаше държавна такса да се определя върху *„стойността на инвестиционното предложение или от стойността на разширението или изменението на инвестиционно предложение, за което се извършва ОВОС.“* Впоследствие текстът е изменен от Комисията по правни въпроси и е приет в следната редакция от НС:

*„Държавна такса в касационно производство по обжалване на решението по ОВОС се определя по реда на Административнопроцесуалния кодекс върху определяем материален интерес.“*

От развитието на текста е видно, че самите вносители на ЗИД не могат да дадат указание как ще се определи материалният интерес по дела по ОВОС. Дори ако в процедурата по ОВОС се посочи прогнозна стойност на инвестиционното предложение, възложителят би могъл да манипулира предполагаемия размер на инвестициите. Наред с това прогнозната стойност ще бъде само предвиждане, което не би могло да се определи като материален актив, който възложителят ще придобие.

Липсата на механизъм за определяне на стойността, върху която да се изчисли размера на таксата, ще доведе до несигурност, тъй като страните в процеса няма да имат предвидимост

141/14 на Съда на ЕС е по жалба на Българското дружество за защита на птиците. По подобен начин българските ЮЛНЦ за опазване на околната среда успяха да докажат, че българските власти не са изпълнили редица разпоредби от Орхуската конвенция.<sup>5</sup> През 2018 г. Върховният административен съд отмени новия план за управление на Пирин планина, който беше обжалван от WWF-България и Асоциацията на парковете в България с аргумент, че планът не е бил подложен на екологична оценка.

(ii) В мотивите към законопроекта вносителите изрично са предвидили, че една от основните цели на ЗИД АПК е да бъде намален броят на касационните жалби:

*„Въвеждането на увеличените такси ще предотврати често срещаната в практиката злоупотреба с правото на жалба и многократното сезиране на касационната инстанция с един и същи разрешен със сила на пресъдено нещо въпрос. (...) Имайки предвид риска от понасяне на разноските 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, гледани от ВАС, който в момента е изключително претоварен за върховен съд“*

В този смисъл е изпълнено и второто условие на критерия дали дадена такса да е недостъпно скъпа, а именно да намали броя обжалвания.

(iii) На следващо място, предвидените държавни такси за касационно обжалване по производства по ОВОС осезаемо надвишават таксите по касационно обжалване по други административни производства, включително такива, в които обичайно участват търговски дружества, развиващи стопанска дейност. За сравнение, съгласно промените в АПК таксите за касационно обжалване по Закона за обществените поръчки и Закона за защита на конкуренцията ще бъдат следните:

- за касационно обжалване на съдебни решения относно административни актове, издадени във връзка с процедурата по провеждане на обществени поръчки, дължимата такса ще бъде не по-голяма от 2 250 лв.<sup>6</sup>

- за касационно обжалване на съдебни решения относно административни актове във връзка със защита на конкуренцията, дължимата такса ще бъде не по-голяма от 2 000 лв.<sup>7</sup>

По този начин съдебната такса в случаите, в които са засегнати само частни интереси, е по-ниска от съдебната такса по делата по ОВОС, чиято основна цел е защита на околната

<sup>5</sup> По дело АССС/С/2011/58 Комитетът за спазване на Орхуската конвенция намира, че невъзможността за обжалване на общи и подробни устройствени актове противоречи на Конвенцията. По дело АССС/С/2012/76 Комитетът отправя препоръки относно законодателната уредба на предварителното изпълнение на административни актове във връзка с околната среда.

<sup>6</sup> Чл. 2 от Тарифата за таксите, събирани за производства по Глава Двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд, предвижда, че таксите за касационни жалби са половината от таксите за обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията, най-високата от които е 4,500 лева.

<sup>7</sup> Съгласно Тарифа за таксите, събирани от Комисията за защита на конкуренцията по Закона за защита на конкуренцията

претендира съдебна защита поради финансовата тежест, която може да възникне в резултат на това.<sup>10</sup>

Считаме, че таксите, въведени със ЗИД АПК, представляват ефективна пречка за завеждане на екологични дела и нарушават изискванията на Директива 2011/92/ЕС. Поради това същите могат да бъдат санкционирани от Съда на Европейския съюз и да бъдат причина за налагане на финансова санкция на България.

## 2.5. Правото на справедлив съдебен процес

Чл. 6 от ЕКЗПЧОС установява правото на справедлив съдебен процес. ЕКЗПЧОС е ратифицирана със закон и е част от вътрешното право на Република България, като при противоречие има предимство пред нормите на националното ни законодателство. В редица свои решения, Европейския съд за правата на човека се е поизнасял относно несъвместимостта на високи такси за съдебно обжалване с правото на достъп до правосъдие и справедлив процес.

В своята практика съдът е многократно е отсъждал, че високи съдебни такси и разноски ограничават достъпа до правосъдие в нарушение на чл. 6 ЕКЗПЧОС. Съдът подчертава, че ограничаването на достъпа до съд е съвместимо с ЕКЗПЧОС, само когато преследва легитимна цел и ако има разумна степен на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Съдът допълва, че „(р)азмерът на таксите, оценен с оглед на особените обстоятелства на дадения случай, включително способността на жалбоподателя да ги плати и фазата на производството, на която е наложено това ограничение, са фактори, които са съществени за определянето дали дадено лице е имало или не право на достъп до съд, или поради размера на дължимите такси, самата същност на правото на достъп до съд е била нарушена“. (параграф 37. Weissman и други срещу Румъния, по 63945/00, 2006). В Kreuz срещу Полша, (28249/95) съдът намира, че такса, която се равнява на средната годишна заплата за страната, е значителна за обикновения жалбоподател и нарушава ЕКЗПЧОС.

Размерът на предвидената в ЗИД АПК такса е до 4500, което се равнява на близо 10 минимални месечни работни заплати и близо пет средни месечни работни заплати за страната.<sup>11</sup> Предвид стандарта на живот в страната ни, считаме, че съдебна такса, която може да достигне до 4500 лв., заедно с останалите разноски по водене на едно дело за ОВОС (адвокатски хонорар, депозити за вещи лица) ще бъде ефективна пречка за достъп до правосъдие по екологични дела и нарушава чл. 6 ЕКЗПЧОС.

## 3. §125 от ЗИД АПК

С изменение в Закона за достъп до обществена информация („ЗДОИ“) е предвидено жалбите срещу отказ за предоставяне на достъп до информация да бъдат разглеждани от административния съд по постоянния адрес на жалбоподателя, а решението на този съд (в състав от един съдия) да бъде окончателно. В българското законодателство информация за

<sup>10</sup> Case C-260/11 Edwards and Pallikaropoulos, paragraph 35

<sup>11</sup> Съгласно НСИ средната работна заплата за страната за 2017 г. е около 1 000 лв.

### 3.2. Орхуската конвенция

Правото на достъп до информация за околната среда (чл. 4) и правото на обжалване на решения по такива искания (чл. 9, ал. 1) са установени в Орхуската конвенция. Чл. 9, ал. 4 от Орхуската конвенция изкисва процедурите за преглед на такива актове „да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.“ ЗИД АПК предлага една осакатена форма на административно правосъдие спрямо подобни дела. Ограничаването на обжалването до една инстанция ще доведе до разнопосочни практики в отделните административни съдилища, тъй като ВАС няма да може да упражнява възможността за уеднаквяване на правото в тази сфера. По този начин ще се стигне до ефективно нарушаване на правото на достъп до екологична информация.

Нарушено е и изискването на чл. 9, параграф 4 от Конвенцията процедурите за контрол върху решения за достъп до информация за околната среда да бъдат справедливи. Понятието за справедливост включва еднаквото прилагане на закона спрямо всички. Феодализацията на правосъдието и отнемането на правото на ВАС да следи за еднаквото прилагане на законите е в противоречие с изискването за справедливост по чл.9, параграф 4 от Орхуската конвенция.

**Предвид гореизложеното, считаме, че §57, §61 и §67, §111, §125, т. 3 от ЗИД АПК противоречат на Конституцията на Република България, Орхуската конвенция, ЕКЗПЧОС и общественото право.**

15.11.2018 г.  
София

С уважение,

Ивайло Попов, член на Управителния съвет на Екологично сдружение „За Земята“

Данита Заричинова, член на Управителния съвет на Екологично сдружение „За Земята“