



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №10

София, 10 юли 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 67 от 28 юли 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколита Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 10.07.1995 г. конституционно дело № 8 от 1995 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

С определение от 31 май 1995 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане искането на 51 народни представители за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда (ЗИДЗООС), с който се създава нов чл. 23г, ал. 1 и 2, и на § 2 от същия закон, с който в § 1 на допълнителната разпоредба на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) се създава нова

т. 8, както и за установяване на несъответствие на същите разпоредби с международни договори, по които България е страна.

Твърди се, че измененията и допълненията на ЗООС нарушават чл. 41, ал. 2 от Конституцията, предвиждащ правото на всеки да търси и получава информация. Според подателите на искането това право се нарушава, защото по същество гражданите са лишени от информация във фазата на подготовка и извършване на строителството на съответния обект. Той се изгражда по предварителна експертиза за екологична съобразност, одобрена от министъра на околната среда, без да е изготвен окончателен доклад за въздействието върху околната среда. С това се нарушава правото на информация, закрепено в чл. 41, ал. 2 от Конституцията.

Нарушена е според тях и разпоредбата на чл. 55 от Конституцията, която изрично гарантира на гражданите право на здравословна и благоприятна околна среда, тъй като основно средство за осъществяването на това право е изготвянето на доклад, съпроводен с вземане на становище от живеещите в съответното населено място.

Според народните представители, сезирали Конституционния съд, измененията и допълненията на ЗООС създават опасност за заобикаляне на основни принципи и процедури, предвидени в ЗООС. Що се касае до екстремно възникнали извънредни и жизнено опасни обстоятелства, последиците от тях би следвало да се разрешават в контекста на разпоредбата на чл. 84, т. 12 от Конституцията, предвиждаща възможност за обявяване на извънредно положение от Народното събрание по предложение на президента или Министерския съвет.

Твърди се, че посочените изменения и допълнения на ЗООС влизат в противоречие с приети и ратифицирани от Република България международни договори. Уточнява се, че това са чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, преамбюлът, чл. 1, ал. 6 и чл.

2, т. 2, 3 и 7 от Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст.

В искането се прави оплакване и за това, че ЗИДЗООС е приет при съществени процедурни нарушения.

По делото са конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на околната среда и министърът на външните работи. Постъпили са писмени становища от всички заинтересувани страни.

В становището на Народното събрание се изтъква, че не съществуват международни договори или конвенции в областта на опазването на околната среда, в които да се ограничават възможностите на отделни страни да предприемат законодателни действия, насочени към задоволяване на жизнено важни за живота и здравето на населението потребности и интереси. Поддържа се, че не е нарушен чл. 41 от Конституцията, тъй като законът не влиза в противоречие с него - не се отрича, нито се ограничава правото да се изисква информация от съответните държавни органи или учреждения.

Изтъква се, че решението за осъществяване на проекти и строителство на обекти на основание чл. 23г ЗООС подлежи на контрол за законосъобразност от Върховния съд.

В становището на Министерския съвет се приема, че новоприетите текстове не противоречат на чл. 41 и чл. 55 от Конституцията. Сочи се, че обявяването на извънредно положение съгласно чл. 84, т. 12 от Конституцията има различно приложно поле и по същество не е предмет на разглеждане по настоящото дело. Отхвърлят се и оплакванията за противоречие на измененията в закона със сключените от България международни договори.

В становището на министъра на външните работи по-подробно са изложени съображения относно твърдяното от групата народни представители противоречие на чл. 23г с международни договори, по които България е страна. Наистина, в чл. 10, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека е установено правото на всеки да получава и разпространява информация и идеи. АLINEЯ 2 обаче установява, че ползването на тези права и свободи може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, предвидени в закон, в интерес на националната и обществена сигурност, за защита на здравето и други общонационални ценности.

Аналогична по съдържание е и разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Международния пакт за гражданските и политическите права.

Относно Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст се изтъква, че тя не е в сила, тъй като все още не са изпълнени условията, предвидени в чл. 18 от същата. Тази конвенция не е част от вътрешното право на страната. Въпреки това, според Министерството на външните работи, няма противоречие между чл. 23г и тази конвенция.

В становището на Министерството на околната среда се изтъкват съображения, аналогични или сходни с изложените от другите заинтересувани страни по делото. Изтъква се, че новият чл. 23г създава едно стеснено поле за действие на изпълнителната власт в изключителни случаи, като опазването на живота и здравето на населението на страната или на част от него има приоритет пред опазването на определени компоненти на околната среда, които евентуално биха били накърнени.

Съдът, след преценка на събраните доказателства, доводите, изтъкнати в искането на групата народни представители, и съображенията, отразени в становищата на заинтересуваните страни, приема следното:

Относно искането за обявяване на § 1 и 2 ЗИДЗООС за противоконституционни

Първото основание за противоконституционност се свързва с нарушението на чл. 41, ал. 2 от Конституцията, предвиждащ, че гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес. Нарушението на текста се свързва преди всичко с предвидената в чл. 23г възможност строителството да се извърши само въз основа на експертно становище на министъра на околната среда, без предварително обсъждане, като окончателният доклад и свързаното с него обсъждане за оценката на въздействието върху околната среда се изготви в срок не по-дълъг от една година след въвеждане в експлоатация на обекта. Приема се, че липсата на първоначален доклад и обсъждане представлява нарушение на правото на информация, закрепено в чл. 41, ал. 2 от Конституцията.

Искането за обявяване на противоконституционност на атакуваните текстове, свързано с нарушаването на чл. 41, ал. 2 от Конституцията, е неоснователно. Новосъздаденият чл. 23г не ограничава правото на информация, чиято регламентация обстойно е развита в глава втора на ЗООС. И след изменението на ЗООС за държавните и общински органи не е отпаднало задължението да дават информация за съществуващото и предполагаемото бъдещо въздействие върху околната среда. Тази информация следва да бъде предоставена на всички заинтересувани лица. Тя, наред с останалите данни, включва и експертното становище, одобрено от министъра на околната среда. Нещо повече, правото на информация в изключителната хипотеза, визирана в чл. 23г, трябва да обхваща не само данните за въздействието върху околната среда, но и данните относно наличието на изключителност на случая и съществуването на ситуация, създаваща опасност за живота и здравето на населението. И по основните хипотези, и по изключителната хипотеза на чл. 23г информацията за

наличните данни за екологичната обстановка и предполагаемото въздействие върху нея безусловно трябва да се предоставя на поискалите я, поради което не би могло да се твърди, че се нарушава чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Изискванията на глава втора от ЗООС, подробно регламентираща това право, не са изменени. В същата глава е предвидена защита по административен или съдебен ред за лица, на които е отказан достъп до такава информация.

В искането неточно се поставя знак за равенство между "информация" и "предварително обсъждане". Всъщност чл. 23г отлага етапа на публичното обсъждане поради възникването на неотложна, екстремна ситуация на застрашеност за живота и здравето на населението. Ако се твърди някакво накърняване на конституционно право, то не е правото на информация, а по-скоро правото на защита за населението, което е потърпевшо от съответното строителство.

Въвеждането на изключение от общата процедура, предвидена в ЗООС, според групата народни представители накърнява основно гражданско право, каквото е правото на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55 от Конституцията). Това е второто оплакване за противоконституционност. За да се отговори на въпроса, налице ли е противоконституционност по това основание, необходимо е да се изследва фактическият състав на новосъздадения с изменението на чл. 23г ЗООС. Текстът предвижда, че за обекти, които имат основно значение за задоволяване на жизнено важни потребности на населението на страната или на част от него, което налага спешното им изграждане, Министерският съвет може по изключение да разреши извършване на необходимото строителство само въз основа на експертно становище, одобрено от министъра на околната среда, като окончателен доклад за оценката на въздействието върху околната среда се изготви в срок не по-дълъг от една година от въвеждането им в експлоатация. При отрицателно окончателно

решение на оценката на въздействието върху околната среда Министерският съвет спира експлоатацията на обекта до отстраняване на причините за увреждането на околната среда. В § 1 на допълнителната разпоредба на ЗООС е създадена нова т. 8, която дефинира понятието "жизнено важни потребности" като потребности, които са свързани с осигуряването и опазването на живота и здравето на населението.

Както се вижда, за да бъде приложен механизмът на чл. 23г ЗООС, необходимо е да е налице доказана обществена потребност от изграждането на съответния обект, свързана само и единствено със задоволяването на жизнено важни потребности за населението, т.е. такива, които са свързани с осигуряването и опазването на живота и здравето. Всъщност става дума за практическа реализация на задължения на държавата, произтичащи от чл. 28 от Конституцията, гласящ, че "всеки гражданин на Република България има право на живот". Без съмнение, правото на живот, разбирано като право на опазване на живота и здравето, е конституционно право от най-висш порядък. Не случайно то е поставено на челно място в глава втора на Конституцията. Без съмнение е и това, че то има върховенство и приоритет по отношение на други права, които, за да бъде опазено, е допустимо да бъдат накърнени. Така погледнато, изменението на ЗООС и въвеждането на новия чл. 23г има своя логика и конституционноправна опора.

Исключението, предвидено в чл. 23г, касае случаите, когато е възникнала ситуация на крайна необходимост, налагаща вземането на спешни мерки за опазване живота и здравето на населението, включително свързани с осъществяването на съответно строителство. Тази крайна необходимост, веднъж констатирана и обоснована, изисква прилагането на ускорена процедура по изграждането на обектите, за да се постигне охраната на застрашените жизнено важни потребности на населението като изпълнение на едно първостепенно конституционноправно задължение на държавата. Екстремността на ситуацията не позволява изследването за

евентуалното неблагоприятно въздействие върху околната среда да бъде най-подробно проведено. Ето защо изискуемият се в други случаи доклад не се изготвя, а изграждането на обекта се започва въз основа на експертно становище, одобрено от министъра на околната среда. Въпреки това изискването за представянето на доклад и обществено обсъждане не отпада. То само се отлага във времето, което се налага от спешността на мерките, които трябва да се предприемат.

Трябва да се отбележи, че самите автори на искането не изключват възможността от възникване на спешна, екстремална ситуация, застрашаваща живота и здравето на гражданите. Считат обаче, че в такива случаи би трябвало да се приложи чл. 84, т. 12 от Конституцията, като се въведе извънредно положение. Въвеждането на извънредно положение обаче само по себе си не решава въпроса. То не отменя ЗООС, нито създава друго заместващо го регулиране. У нас все още липсва закон, регламентиращ обявяването на извънредно положение на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията, който да урежда хипотезите, компетентните органи и техните правомощия, задължените органи и лица, санкциите. Ето защо позоваването на чл. 84, т. 12 от Конституцията е неудачно дори само затова, че текстът не е законодателно развит. Позоваването на тази разпоредба засилва убеждението, че на практика такива екстремни ситуации, застрашаващи живота и здравето на населението, могат да възникнат и те ще налагат бързи и изключителни мерки за преодоляването им. Но дори и да се приложи този текст от Конституцията, в случай, че съществуваше съответно законодателно регулиране, чл. 57, ал. 3 от Конституцията, предвижда възможност при въвеждане на извънредно положение да се ограничат редица граждански права, предвидени в глава втора от Конституцията, включително и тези по чл. 41, ал. 1 и 2 и чл. 55, на които народните представители се позовават.

Хипотезата, предвидена в чл. 23г ЗООС, има свой аналог и в други клонове на правото, например крайната необходимост по гражданското и наказателното право.

По изложените съображения, с оглед изискванията на чл. 28 и чл. 55 от Конституцията, изменението на ЗООС и допълването му с чл. 23г е конституционносъобразно.

Както всяка законова разпоредба, хипотетично и чл. 23г би могъл да бъде нарушаван при прилагането му. Това всъщност е и главното опасение на авторите на искането. Основните съображения на групата народни представители са за това, че на практика прилагането на този текст може да доведе до създаването на възможност за заобикалянето на основните изисквания и процедури, въведени в ЗООС. Всъщност се изхожда от една презумирана неправомерност в действията на държавните органи. Подобно опасение за евентуални неправомерни действия поставя въпроса за възможността за упражняване на контрол при вземане на решенията от Министерския съвет в случаите на чл. 23г ЗООС. Това е свързано и с гарантирането на конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията, за което стана дума по-горе и което, според Конституционния съд, е една по-точна квалификация на искането, вместо посоченото основание за противоконституционност по чл. 41, ал. 2 - правото на информация.

Конституционният съд счита, че конституционно предвиденият съдебен контрол върху актовете на държавната администрация, включително и по отношение на актовете на Министерския съвет, приети на основание чл. 23г, изключва възможността за злоупотреба при прилагането на текста. Актовете на Министерския съвет, приети въз основа на чл. 23г, подлежат на съдебен контрол от Върховния съд на общо основание съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията (вж. Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д.№ 13 от 1993 г. за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституцията). При

това контролът за законосъобразност на акта в случая по необходимост ще обхваща и условията, предвидени в хипотезиса на нормата на чл. 23г, а именно непосредствено възникналата опасност за увреждане на живота и здравето на населението и ситуацията на крайна необходимост.

По изложените съображения не би могло да се твърди, че текстът е противоконституционен и от гледна точка на правото на защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията. Съдебният контрол е гаранция срещу евентуална злоупотреба с основанието, предвидено в чл. 23г ЗОСС.

Относно предявеното основание по чл. 149, ал. 1, т. 4 за противоречие на допълнението на ЗОСС с международните договори, по които България е страна

В искането се сочи противоречие с чл. 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права. Двата текста са почти идентични по съдържание и се покриват с нашата конституционноправна уредба относно регламентирането на гражданското право на информация и това на здравословна околна среда. И двата текста не само не изключват, а изрично предвиждат възможността със закон да бъдат ограничавани тези права, когато съхраняването на по-висши обществени и държавни ценности налагат това (по отношение правото на информация позоваването на тази възможност впрочем е излишно, тъй като, както бе отбелязано по-горе, това право не се накърнява от допълнителната разпоредба на чл. 23г ЗОСС). По същество съображенията за липса на противоречие между допълнението на ЗОСС и посочените текстове от двата международни договора са същите, каквито бяха посочени по-горе, тъй като уредбата, дадена в конвенциите, е съобразена в Конституцията на Република България.

Поддържа се противоречие и с чл. 1, ал. 6 от Преамбюла, чл. 2, 3 и 7 от Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст.

Формално погледнато, противоречие с тази конвенция съдът не би могъл да констатира, тъй като същата, макар и ратифицирана, все още не е обнародвана, поради което не може да се счита за част от вътрешното право. Тя все още не е влязла в сила и като валиден международен акт, тъй като не са изпълнени предвидените в самата конвенция изисквания (вж. справката, представена от Министерството на външните работи).

Въпреки това, Конституционният съд, вземайки предвид посочените от народните представители разпоредби от Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст, намира, че в случая не става дума за противоречие между същите и новоприетия чл. 23г ЗООС, тъй като разпоредбите на конвенцията за хипотезите, свързани с трансгранично въздействие върху околната среда, ще заемат, след като влязат в сила, положението на специални спрямо общия режим, установен със ЗООС. Това, от гледна точка на Закона за нормативните актове, очертава типично съотношение между специален и общ закон.

Относно оплакването за съществени процедурни нарушения при гласуването на закона

Прави се оплакване, на първо място, че при подготовката за повторното гласуване на закона след връщането му от президента на републиката Постоянната комисия за околната среда и водите е приела становище в нарушение на своите процедурни правила. Конституционният съд не навлиза в съображения за основателността или неоснователността на това твърдение, тъй като, дори ако такова нарушение е било извършено, то не може да се отрази на валидността на акта на Народното събрание. Това произтича от статута и характера на постоянните комисии като работни помощни органи на Народното събрание. Решаващ и подлежащ на преценка за валидност, както и на конституционен контрол, е последващият акт на Народното събрание. Процедурните нарушения при вземането на решения от комисиите на Народното събрание би трябвало да се третираат като

нарушения на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, т.е. като вътрешнопроцедурни нарушения, поради което и последиците им трябва да се разглеждат в тази ограничена вътрешно регламентирана сфера.

Второто оплакване за нищожност на приетия от Народното събрание акт е свързано с твърдението, че има нарушение при повторното гласуване на закона след връщането му от президента на републиката, тъй като е гласувано с карти на народни представители, които не са присъствали на заседанието. Твърдение за такова нарушение е направено на пленарното заседание, но то не е последвано от искане и провеждане на процедура за проверка на кворума или проверка на присъстващите гласували депутати, като по този начин бъде документирано и доказано.

По изложените съображения Конституционният съд счита, че атакуваните § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, с който се създава нов чл. 23г, ал. 1 и 2, и § 2 от същия закон, с който в § 1 на допълнителната разпоредба на Закона за опазване на околната среда се създава нова т. 8, не са противоконституционни, не противоречат на международните договори, сключени от Република България, и не са приети при процедурни нарушения.

Водим от горното, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 51 народни представители от 37-ото Народно събрание за обявяване противоконституционността на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, с който се създава нов чл. 23г, ал. 1 и 2, и на § 2 от същия закон, с който в § 1 на

допълнителната разпоредба на Закона за опазване на околната среда се създава нова т. 8.

Установява, че § 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда, с който се създава нов чл. 23г, ал. 1 и 2, и на § 2 от същия закон, с който в § 1 на допълнителната разпоредба на Закона за опазване на околната среда се създава нова т. 8, не противоречат на международните договори, по които България е страна.

Председател: Асен Манов