

[Начало](#) > ... > [Вашите Права](#) > [Достъп До Правосъдие По Въпроси На Околната Среда](#) > Достъп до правосъдие извън приложното поле на оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС), комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността, достъпа до информация и Директивата за ек

Достъп до правосъдие извън приложното поле на оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС), комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността, достъпа до информация и Директивата за ек

1.1. Решения, действия или бездействия относно определени дейности, попадащи в приложното поле на законодателство на ЕС в областта на околната среда, но извън приложното поле на Директивата за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и Директивата относно емисиите от промишлеността^[1]

1) Какви са приложимите национални законови разпоредби относно процесуалната легитимация за физически лица и НПО, желаещи: а) преразглеждане по административен ред; б) оспорване по съдебен ред пред национален съд по отношение на процедурите за приемане на решението и по отношение на действия или бездействия и тяхното съдържание (по-специално условията, които трябва да се изпълнят, и приложимите срокове за внасяне на иск за оспорване)? Колко ефективно е нивото на достъп до националните съдилища в контекста на съдебната практика на Съда на ЕС и на евентуалната национална съдебна практика в тази област?

Системата на националното законодателство за опазване на околната среда в значителна степен следва структурата на транспониране на съответните секторни директиви на ЕС по компоненти и фактори на околната среда. Въпреки различията на тяхното предназначение, процедурата за ОВОС, като и процедурите по специалните закони, представляват административно оправомощаване за намеса в околната среда със сходна правна характеристика от типа на екологично разрешение, т.е. облагодетелстващ субекта административен акт, но със специфичен предмет на защитената обща екологична ценност.

Съгласно уредбата за структурата на нормативните актове, след 2007 г. директивите на Европейския съюз, чиито изисквания се въвеждат в българското законодателство, се посочват в раздел Допълнителни разпоредби на съответния акт.

Закон за биологичното разнообразие

Оценката за съвместимост с конзервационните цели на защитените зони, установени в съответствие с Директивите за опазване на птиците и на местообитанията (оценка за съответствие), се извършва едновременно с оценката за въздействието върху околната среда, съответно екологична оценка, когато проектът, програмата или инвестиционното предложение са подчинени на такова изискване съгласно Глава шеста от ЗООС. Когато инвестиционното предложение не попада в обхвата на Закона за опазване на околната среда, съгласно алинея 3 на чл. 31 ЗБР оценката за съвместимост се извършва по реда на Наредбата за ОС. Решенията на компетентния орган могат да се обжалват по реда на АПК. Решенията на първоинстанционния съд по жалби срещу решения на компетентния орган за оценка на планове, програми и инвестиционни предложения, свързани с реализацията на обекти, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност, са окончателни (чл. 31, ал. 19 ЗБР).

Закон за генетично модифицирани организми

Законът за ГМО въвежда изискванията на Директива 2001/18/ЕС от 12 март 2001 относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда, отменяща Директива 90/220/ЕЕС и на Директива 2009/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 година относно работата с генетично модифицирани микроорганизми в контролирани условия. Законът изрично предвижда, че заинтересуваните страни могат да обжалват по реда на АПК отказите за регистриране на помещенията за работа с ГМО в контролирани условия и за освобождаване на ГМО в околната среда. Решенията за регистриране на помещенията и за освобождаване на ГМО могат да се обжалват от заинтересуваните страни съгласно общата процедура за оспорване на индивидуален административен акт.

Закон за водите (ЗВ)

Целта на закона съгласно чл. 1 ЗВ е да осигури интегрирано управление на водите в обществен интерес и за защита на здравето на населението. Законът за водите транспонира Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и от Съвета от 23 октомври 2000 за за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите и изпълнява ролята на рамков закон в сектора на управление на водите.

Издаването на административни актове за ползване на водите (разрешителни) за водовземане и за ползване на воден обект се уреждат в Глава четвърта от ЗВ. Има хипотези, в които не се изисква разрешително, както и специален режим за добив на минерални води, които са изключителна държавна собственост, чрез концесия съгласно Закона за концесиите. Разрешителното или решението за отказ на компетентния орган подлежи на обжалване пред съответния административен съд по реда на АПК (чл. 71 ЗВ).

Със закона за защита от бедствия се транспонира Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО на Съвета. Основни нормативни актове за режимите съгласно директивите Севезо са ЗООС и Наредба за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества и ограничаване на последствията от тях. Решенията за одобряване или за отхвърляне на доклада за безопасност може да се обжалва по реда на АПК в срок от 14 дни от съобщението.

Закон за защита от шума в околната среда (ЗЗШОС)

Разграничава се оценката, управлението и контролът на шума в жилищните и обществените сгради, които се осъществяват в съответствие със Закона за здравето, както и с подзаконовите нормативни актове по прилагането му, със субсидиарно прилагане на ЗЗШОС.

При констатиране на нарушение на забраната за озвучаване (напр. на открити площи в зони и територии, предназначени за жилищно строителство, рекреационни зони и територии и зони със смесено предназначение от пътни транспортни средства), определените от министъра на вътрешните работи длъжностни лица издават писмено разпореждане за преустановяване на озвучаването. Заповедта може да се обжалва по реда на АПК, като обжалването не спира изпълнението (чл. 28а).

Закон за управление на отпадъците

Други закони от значение за достъпа до правосъдие целят защита на устойчивото ползване на природни ресурси и по-специално режимите на земеползване и промяна на предназначението на земеделските земи, горите и Черноморското крайбрежие, експлоатацията на залежи от минерални суровини, както и отреждането на предназначението на териториите с общ устройствен план: Закон за опазване на земеделските земи, Закон за горите, Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, Закон за подземните богатства, Закон за устройство на територията.

В мотивите на съда при преценка на процесуалната легитимация се включва и позоваване на практиката на Съда на ЕС, по-конкретно по дело С-240/09. Сезираният съд изследва обстоятелствата, свързани с възможност за оспорване по процедури, в които е предвидено участие на засегнатата общественост. В този случай самостоятелна специална процесуална правоспособност, произтичаща от условията на чл. 9,

пар. 2 от Орхуската конвенция във връзка със случаите по Анекс I, съответно за посочените в Анекс 2, за които националното законодателство предвижда обществено обсъждане, се признава (Определение № 466 от 14.01.2014 г. по адм.д. № 15788/2013 г., 7 отд. ВАС[2]).

Съдът приема, че правният интерес от оспорване, в хипотезите на оспорване на актове, пряко рефлектиращи върху околната среда, показва отклонение от уреденото в чл. 147, ал. 1 АПК съдържание на право на оспорване. Като международен договор, който с оглед на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията има приоритет пред национални разпоредби, които му противоречат, и с оглед на специалния Закон за опазване на околната среда, наличието на правен интерес на сдружението следва да бъде преценено в съответствие с чл. 9, § 2 от Конвенцията. Съгласно тази разпоредба достъп до правосъдие се приема, че следва да бъде осигурен на неправителствени организации, които имат достатъчен интерес или нарушено право. За целите на Конвенцията достатъчен интерес е заинтересоваността на всяка неправителствена организация, която отговаря на изискванията на националното право и работи за опазване на околната среда – чл. 9, §2 във вр. с чл. 2, т. 5 Конвенцията, като се приема, че организацията може да има и накърнено право. Аналогична е и разпоредбата на §1, т. 25 във вр. с т. 24 ЗООС. Предвид тази релевантна нормативна уредба досежно правния интерес на сдружението с нестопанска цел и безспорно установените регистрация на частния жалбоподател в съответствие с националното право и предмет на дейност – защита на околната среда, е видно, че за него би могъл да е налице правен интерес от оспорване, но при положение, че са спазени и другите изисквания на Конвенцията[3].

За процедури, които не включват обществено обсъждане, на общо основание се прилагат изискванията за правен интерес по смисъла на националното право при условията на чл. 147 от АПК, т.е. за наличие на правен интерес като титуляр на (потенциално) нарушено или застрашено право.

2) Какъв е обхватът на административния контрол (ако е приложимо) и на съдебния контрол (ако е приложимо)? Той обхваща ли както процесуалната, така и материалната законосъобразност?

Общият принцип, приложим и по процедурите, уредени съгласно посочените закони, е че по административен ред може да се оспори както целесъобразността, така и законосъобразността на административния акт. Съдебният контрол е само за законосъобразност с обхват процедурни нарушения, които са съществени, и противоречие с материалния закон. Съгласно чл. 146 от АПК основанията за оспорване пред съда са: 1. липса на компетентност; 2. неспазване на установената форма; 3. съществено нарушение на административнопроизводствени правила; 4. противоречие с материалноправни разпоредби; 5. несъответствие с целта на закона.

Съдът следи и служебно за валидността, допустимостта и съответствието на оспореното решение с материалния закон.

3) Преди да се внесе съдебен иск, съществува ли изискване да се изчерпят процедурите за административен контрол, преди да се премине към процедури за съдебен контрол?

Изборът за оспорване на административния акт за законосъобразност и целесъобразност първо по административен ред пред по-горестоящия орган или пряко по реда на съдебния контрол за законосъобразност е в зависимост от преценката на оспорващата страна, но с резерва, че със закон може да се въведе задължителна фаза за оспорване пред по-горестоящия административен орган. В чл. 148 АПК се предвижда, че административният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред, освен ако в закон, включително в самия кодекс, не е предвидено друго. Такава беше разпоредбата на чл. 216 от ЗУТ (отм., ДВ, бр. 25 от 2019 г.), която не допускаше пряко оспорване пред съда на разрешение за строеж и посочените в нея други актове на главния архитект.

Виж също 1.7.3.

4) За наличието на процесуална легитимация пред националните съдилища необходимо ли е да се участва във фазата на обществена консултация на административното производство — да се предоставят становища, да се участва в изслушване и др.?

Упражняването на правото на участие, вкл. за засегнатата общественост, в административния процес за

издаване на акта, не е сред нормативно предвидените условия за признаване на процесуалната легитимация за неговото оспорване.

Виж също 1.8.1.8 и 2.1.1.

5) Има ли някои основания/доводи, които се отхвърлят при фазата на съдебен контрол?

Процедурни нарушения, които не са от естество да окажат влияние върху преценката на решаващия орган, изразена в оспорвания акт, не са основание за отмяна по реда на съдебния контрол. Съдът не е компетентен да се произнася и относно преценката, предоставена в пределите на дискреционната власт на решаващия орган (целесъобразност) за осъществения избор при повече от една законосъобразни алтернативи.

6) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?

За общия принцип за равенство съгласно АПК, виж поясненията в 1.8.1.9. в контекста на процедурата за ОВОС.

7) *How is the notion of “timely” implemented by the national legislation?*

Общите принципи за бързина и процесуална икономия, съществени за административната и съдебна фаза, са разгледани в 1.8.1.10 в контекста на процедурата за ОВОС.

8) *Is injunctive relief available? If yes what are the procedural requirements in order to be eligible for this? Are there special rules applicable to each sector apart from the general national provisions?*

Да, приложими са общите правила, описани в 1.7.2. .

7) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?

Да, приложими са общите правила, описани в 1.7.3.

8) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореждане за преустановяване на нарушението)? Ако да, какви са процедурните правила, за да може страната да се възползва от тази възможност? Има ли специални правила, приложими за всеки сектор, различни от общите национални разпоредби?

Съответно се прилагат общите правила, описани в 1.7.2.

9) Какви са правилата относно разноските за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последствия при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разноски и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разноските не трябва да бъдат възпиращо високи?

Съответно се прилагат общите правила относно разноските, описани в 1.7.3.

1.2. Решения, действия или бездействия относно административните процедури, които трябва да се следват, за да се спази националното законодателство за изпълнение на Директива 2001/42/ЕО относно стратегическата екологична оценка^[4]

1) Какви са приложимите национални законови разпоредби относно процесуалната легитимация за физически лица и НПО, желаещи: а) преразглеждане по административен ред; б) оспорване по съдебен ред пред национален съд по отношение на процедурите за приемане на решението и по отношение на действия или бездействия (по-специално условията, които трябва да се изпълнят, и приложимите срокове за внасяне на иск за оспорване)? Колко ефективно е нивото на достъп до националните съдилища в

контекста на съдебната практика на Съда на ЕС и на евентуалната национална съдебна практика в тази област?

Административните решения, които финализират процедурата по ЕО[5], са становището по екологична оценка или решението, с което е преценено да не се извършва екологична оценка (чл. 88 (1) ЗООС). Осигурен е достъп до становището или решението на обществеността, засегнатите и заинтересованите страни и всяка държава в случай на трансгранични ефекти, които ще бъдат засегнати от прилагането на плана или програмата (ПП), по реда и условията, определени в Наредбата за ЕО. Заинтересованите страни могат да обжалват становището или решението съгласно АПК в 14-дневен срок от съобщаването му. Достъпът до правосъдие е възможен на етапа на ЕО процедура за оценка на ПП. В устройственото планиране, където се приемат повечето ПП, предмет на ЕО, дълго време нямаше достъп до правосъдие за екологичните НПО и достъп само за пряко засегнатите лица. Общите устройствени планове не подлежат на правна проверка (чл. 215 (б) ЗЗД) преди решението на Конституционния съд № 14/2020. Подробните устройствени планове не могат да бъдат оспорвани от широката общественост или ЕНПО, а само от собствениците, притежателите на ограничени права на собственост и концесионерите на имотите, засегнати от плана или на съседните недвижими имоти, непосредствено засегнати от подробния устройствен план) (чл. 131 ЗУТ). Виж също 2.4.3.

§ 1, т. 24-25 от Допълнителните разпоредби на ЗООС дават определение на „общественост“ и „засегната общественост“, които са приложими и към заинтересованите страни в обжалването по административен и съдебен ред в процедурите по ЕО. Екологичните неправителствени организации, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура, имат признат законен интерес от обжалване по съдебен ред. Не съществува обаче еднозначна съдебна практика относно достъпа до правосъдие на екологични НПО, регистрирани в частна полза, за разлика от тези в обществен полза. Заинтересованите страни могат да обжалват решението за преценка и окончателните решение (становище) по реда на АПК в рамките на 14-дневен срок от обявяването му. Окончателни са решенията на първоинстанционния съд по жалби срещу решения относно реализирането на обекти, определени като ПП с национално значение с акт на Министерския съвет, които са със стратегическо значение. Съдът разглежда жалбите и се произнася с решение в рамките на 6 месеца от подаването им. Съдът обявява решението си в едномесечен срок от заседанието, в което делото е било разгледано и приключено. Въпреки че едноинстанционното съдебно производство ограничава достъпа до правосъдие, може да бъде частично ефективно в случай на благоприятно съдебно решение за жалбоподателя и се осигури навременност и по-бърз резултат от предотвратяване на изпълнението на планове и програми с неблагоприятно въздействие върху околната среда.

С достъпа до правосъдие до решението за преценка и окончателното решение (становище) по ЕО, системата за съдебен контрол е изчерпателна. Барьерите пред достъпа до правосъдие обаче намаляват нейната ефективност, което би могло да се подобри със законодателни промени, за които също призовават Комитетът за съответствие към Орхуската конвенция и Срещаата на страните по Конвенцията. Вижте също 2.4.3 и 1.4.1.

2) Какъв е обхватът на административния контрол (ако е приложимо) и на съдебния контрол (ако е приложимо)? Той обхваща ли както процесуалната, така и материалната законосъобразност?

Общият принцип, приложим за процедурите съгласно закона, изброени по-горе, в рамките на административния контрол може да се оспорват както целесъобразността, така и законността на административния акт. Съдебният контрол е само за законосъобразност - процесуална законосъобразност за съществени нарушения и материална законност - за нарушение на материалния закон. Виж също 2.1.2.

3) Преди да се внесе съдебен иск, съществува ли изискване да се изчерпят процедурите за административен контрол, преди да се премине към процедури за съдебен контрол?

Не, няма такова изискване. Административният акт може да бъде оспорен пред съда, дори и без да е изчерпана възможността за оспорването на акта по административен ред, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго (чл. 148 АПК). Виж също 1.3.2. и 1.8.1.7.

4) За наличието на процесуална легитимация пред националните съдилища необходимо ли е да се участва

във фазата на обществена консултация на административното производство — да се предоставят становища, да се участва в изслушване и др.?

Процесуалната легитимация и по-конкретно правният интерес на оспорващия не се обуславя от неговото/нейното участие в административната фаза на обществени консултации, напр. с възражения или коментари в общественото обсъждане.

Виж също 1.8.1.8 и 2.1.1.

5) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореждане за преустановяване на нарушението)? Ако да, какви са процедурните правила, за да може страната да се възползва от тази възможност? Има ли специални правила, приложими за всеки сектор, различни от общите национални разпоредби?

Да, съответно се прилагат общите правила, описани в 1.7.2.

6) Какви са правилата относно разносните за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последствия при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разноски и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разносните не трябва да бъдат възпиращо високи?

Да, съответно се прилагат общите правила относно разносните, описани в 1.7.3.

1.3. Решения, действия или бездействия относно административните процедури, които трябва да се следват, за да се спазят изискванията за участието на обществеността по член 7 от Конвенцията от Орхус по отношение на планове и програми, които все още не са обект на процедурите, определени в Директива 2001/42/ЕО относно стратегическата екологична оценка[6]

1) Какви са приложимите национални законови разпоредби относно процесуалната легитимация за физически лица и НПО, желаещи: а) преразглеждане по административен ред; б) оспорване по съдебен ред пред национален съд по отношение на процедурите за приемане на решението и по отношение на действия или бездействия (по-специално условията, които трябва да се изпълнят, и приложимите срокове за внасяне на иск за оспорване)? Колко ефективно е нивото на достъп до националните съдилища в контекста на съдебната практика на Съда на ЕС и на евентуалната национална съдебна практика в тази област?

Общото правило за участието на граждани и организации в административните процедури е заложено в чл. 27 от АПК. При подаване на искане за започване или участие в производството или при получаване на уведомлението, посочено в член 26, заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани граждани и организации стават страни в производството за издаване на индивидуален административен акт. Административният орган проверява предпоставките за допустимост на искането и за участието на заинтересованите лица или организации в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Този принцип може да се прилага за всеки акт от общ характер, подходящ за одобряване на ПП извън обхвата на ЕО. След като тези лица бъдат допуснати като страни в производството, се прилагат общите правила за административен и съдебен контрол. Виж също 2.1.2.

В настоящата практика на административните съдилища решенията на общинските съвети за приемане на програми по чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух за подобряване на качеството на въздуха чрез намаляване на нивата на замърсяване и достигане на утвърдените норми за качеството на въздуха не се приемат като обжалваеми административни актове поради естеството на акта като „вътрешен акт“, който не засяга правата и интереси на граждани и организации. Въз основа на това съдилищата стигнат до извода, че програмата за качество на атмосферния въздух не е акт на административен орган, който може да бъде оспорен от обществеността. Българска неправителствена организация „За Земята“ заведе преоценка пред Комитета съответствие към Орхуската конвенция,

изтъквайки като нарушение на Конвенцията, недопускането на гражданите и НПО до обжалване по съдебен ред на програмите за [качество на въздуха](#).

Виж също 2.2.1.

2) Какъв е обхватът на административния контрол (ако е приложимо) и на съдебния контрол (ако е приложимо)? Той обхваща ли както процесуалната, така и материалната законосъобразност?

Някои планове и програми не могат да бъдат подложени на административен и съдебен контрол извън процедурата по ЕО от екологичните НПО и широката общественост. Подробните устройствени планове не могат да бъдат оспорвани от широката общественост или ЕНПО, а само от собствениците, притежателите на ограничени права на собственост и концесионерите на имотите, засегнати от плана или на съседните недвижими имоти, непосредствено засегнати от подробния устройствен план) (чл. 131 ЗУТ). Също както бе споменато по-горе в настоящата съдебна практика на административните съдилища, решенията на общинските съвети за приемане на програми по чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферен въздух за подобряване на качеството на въздуха чрез намаляване на нивата на замърсяване и достигане на утвърдените норми за качеството на въздуха не се приемат като обжалваеми административни актове поради естеството на акта като „вътрешен акт“, който не засяга правата и интереси на граждани и организации. Същото би се отнасяло и за други ПП, които не засягат правата и интересите на гражданите и НПО и не са общи^[7] или индивидуални административни актове по смисъла на АПК.

3) Преди да се внесе съдебен иск, съществува ли изискване да се изчерпят процедурите за административен контрол, преди да се премине към процедури за съдебен контрол?

Не, няма такова изискване. Административният акт може да бъде оспорен пред съда, дори и без да е изчерпана възможността за оспорването на акта по административен ред, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго (чл. 148 АПК). Виж също 1.3.2. и 1.8.1.7.

4) За наличието на процесуална легитимация пред националните съдилища необходимо ли е да се участва във фазата на обществена консултация на административното производство — да се предоставят становища, да се участва в изслушване и др.?

Процесуалната легитимация и по-конкретно правният интерес на оспорващия не се обуславя от неговото/нейното участие в административната фаза на обществени консултации, напр. с възражения или коментари в общественото обсъждане.

Виж също 1.8.1.8 и 2.1.1.

5) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореждане за преустановяване на нарушението)? Ако да, какви са процедурните правила, за да може страната да се възползва от тази възможност? Има ли специални правила, приложими за всеки сектор, различни от общите национални разпоредби?

Да, съответно се прилагат общите правила, описани в 1.7.2.

6) Какви са правилата относно разноските за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последствия при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разноски и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разноските не трябва да бъдат възпиращо високи?

Да, съответно се прилагат общите правила за разноските, описани в 1.7.3.

1.4. Решения, действия или бездействия, включително и относно планове и програми, които трябва да се изготвят съгласно законодателството на ЕС в областта на околната среда^[8]

1) Какви са приложимите национални законови разпоредби относно процесуалната легитимация за физически лица и НПО, желаещи: а) преразглеждане по административен ред; б) оспорване по съдебен ред пред национален съд по отношение на съдържанието на плана (по-специално условията, които трябва да се изпълнят, и приложимите срокове за внасяне на иск за оспорване)? Колко ефективно е нивото на достъп до националните съдилища в контекста на съдебната практика на Съда на ЕС и на евентуалната национална съдебна практика в тази област?

Нарастваща е тенденцията за положителни примери за тази група случаи от секторното законодателство, при постепенно утвърждаване на критериите за достъп до правосъдие, включително и по отношение на процедурите, т.е. не само по реда на административния, но и на гражданския процес. В съдебната практика колебанията са свързани преди всичко с юридическата характеристика на акта и правния интерес от оспорване. За развитието на законодателния процес от съществен принос е наскоро приетото Решение № 14/2020 г. на Конституционния съд, съгласно което необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото. По същество с решението се отрича неограничената възможност по целесъобразност със закон да бъдат изключени от съдебен контрол определена категория актове, в случая общите устройствени планове и разпоредбата на чл. 215, ал. 6 ЗУТ се обявява за противоконституционна.

2) Формата на приемане на плана или програмата има ли значение за процесуалната легитимация (вж. също раздел 2.5 по-долу)?

Съгласно чл. 120 от Конституцията е възприета системата на обща клауза на съдебния контрол за законосъобразност, от която се обхващат и нормативните административни актове. Оспорването пред Конституционния съд на закон, приет от Народното събрание, поради несъответствието му с Конституцията или международноправен акт, по който Република България е страна, е ограничено до изчерпателно определените субекти^[9], като не е допустима индивидуална конституционна жалба.

3) Какъв е обхватът на административния контрол (ако е приложимо) и на съдебния контрол (ако е приложимо)? Той обхваща ли както процесуалната, така и материалната законосъобразност?

Подробните устройствени планове не могат да бъдат оспорвани от широката общественост или ЕНПО, а само от собствениците, притежателите на ограничени права на собственост и концесионерите на имотите, засегнати от плана или на съседните недвижими имоти, непосредствено засегнати от подробния устройствен план) (чл. 131 ЗУТ). Комитетът за съответствие към Орхуската конвенция установи, че като забранява на всички членове на обществеността, включително на екологичните организации, достъп до правосъдие по отношение на общите устройствени планове, България не спазва член 9, параграф 3 от Конвенцията; и като забранява на почти всички членове на обществеността, включително всички екологични организации, достъп до правосъдие по отношение на подробните пространствени планове, България не спазва член 9, параграф 3 от Конвенцията^[10].

В Закона за водите заинтересованите лица, участвали в процедурата за издаване на разрешително за водоползване, също могат да оспорят решението или отказа за разрешително в рамките на общата процедура.

Основанията за административен и правен контрол в случаите, когато физически лица или НПО са допуснати до процедурата, са същите, както са разгледани в 2.1.2.

4) Преди да се внесе съдебен иск, съществува ли изискване да се изчерпят процедурите за административен контрол, преди да се премине към процедури за съдебен контрол?

По принцип не е налице такова изискване, но съгласно чл. 148 АПК е възможно такова правило да бъде въведено със закон. Виж също 2.1.3.

5) За наличието на процесуална легитимация пред националните съдилища необходимо ли е да се участва във фазата на обществена консултация на административното производство — да се предоставят становища, да се участва в изслушване и др.?

Виж също 2.1.4.

6) Има ли някои основания/доводи, които се отхвърлят (не се приемат) при фазата на съдебен контрол?

Процесуални нарушения, които не са от естество да се отразят на преценката на решаващия орган, изразена в оспорения акт, не са основание за отмяна на акта по реда на съдебния контрол. Съдът също не може да се произнася относно преценката в пределите на дискреция на административния орган (целесъобразност) за направен избор при повече от една законосъобразни алтернативи.

Нищожните актове могат да се оспорват без ограничение във времето, но нищожност не може да се предявява след като е отхвърлено оспорване за незаконосъобразност.

Виж също 2.1.5.

7) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?

Виж 1.8.9. и 2.1.6.

8) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?

Общите принципи за бързина и процесуална икономия, съществени за административната и съдебна фаза, са разгледани в 1.8.10 в контекста на процедурата за ОВОС. Виж също 2.1.7.

9) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореждане за преустановяване на нарушението)? Ако да, какви са процедурните правила, за да може страната да се възползва от тази възможност? Има ли специални правила, приложими за всеки сектор, различни от общите национални разпоредби?

Общите правила, разгледани в 1.7.2. и 2.1.8, се прилагат съответно.

Производствата за обезщетение на вреди по Глава 11 от АПК обхващат исковете за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица. С изменение ДВ, бр. 94 от 2019 г., се добавят и исковете за обезщетения за вреди, причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, като за имуществената отговорност и за допустимостта на иска се прилагат стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушение на правото на Европейския съюз.

Наскоро е допуснат до разглеждане колективен иск пред Софийска градски съд, включително по искане на оспорващите, съдът разпорежда като привременни мерки общината да обяви среднодневните нива на фини прахови частици на своя уебсайт, на информационни табла, монтирани в средствата за градски транспорт и в станциите на метрото. Столична община също е задължена да извършва на територията си машинно миене на улиците от обществена значимост и на вътрешнокварталните улици два пъти месечно, както и да представи по делото план за изграждане на велоалеи, включително от предградията до централната част на града.

10) Какви са правилата относно разноските за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последствия при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разноски и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разноските не трябва да бъдат възпиращо високи?

Разпоредбата на чл. 60 от Конституцията изисква гражданите да заплащат данъци и такси, определени със закон съобразно с техните доходи и имущество. Промяна в Закона за опазване на околната среда, с която бе въведена пропорционална такса за касационно обжалване на решения за оценка за въздействие на околната среда (ОВОС), е обявена е за противоконституционна с решение по конституционно дело № 12/2018 г.

Таксата за предявяване на искове от засегнатите страни за обезщетяване на вреди, понесени от незаконосъобразни административни актове, се определя като проста такса, т.е. не съобразно материалния интерес (стойността за страната) от делото.

Общите правила за разходите свързани с достъпа до правосъдие, описани в 1.7.3, се прилагат. Виж също 2.1.9.

1.5. Нормативни актове с непосредствена изпълнителна сила и/или общоприложими нормативни актове със задължителна сила, използвани за прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда и свързаните с него нормативни актове на ЕС[11]

1) Какви са приложимите национални законови разпоредби относно процесуалната легитимация за физически лица и НПО, желаещи: а) преразглеждане по административен ред; б) оспорване по съдебен ред пред национален съд по отношение на процедурата за приемане на решението или на съдържанието на решението и по отношение на действия или бездействия във връзка с националния нормативен акт (по-специално условията, които трябва да се изпълнят, и приложимите срокове за внасяне на иск за оспорване)? Колко ефективно е нивото на достъп до националните съдилища в контекста на съдебната практика на Съда на ЕС и на евентуалната национална съдебна практика в тази област?

Ако даден акт е приет под формата на закон (нормативен инструмент), единствената възможност за неговия пряк съдебен контрол е пред Конституционния съд и само конкретни субекти (една пета от членовете на парламента, президента, Министерския съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и главният прокурор) имат право да инициират това производство (чл. 150, ал 1 от Конституцията). Конституционният съд е компетентен, наред с други, да: дава задължителни тълкувания на Конституцията; произнася се по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента; решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи; произнася се за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна (чл. 149, ал. 1 от Конституцията).

Съгласно чл. 150, ал.3 от българската конституция омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искане за обявяване за противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на човека. Омбудсманът може да уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или произнасяне за съответствие на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

Виж също 1.3.7.

Нормативните актове (подзаконови нормативни актове), издадени от изпълнителните органи, могат да бъдат оспорени (чл. 185-196 от АПК). Те могат да бъдат оспорени изцяло или в отделни нейни разпоредби. Гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от нея или за които той поражда задължения, имат право да оспорят подзаконов нормативен акт. Прокурорът може да подаде протест срещу акта.

2) Какъв е обхватът на административния контрол (ако е приложимо) и на съдебния контрол (ако е приложимо)? Той обхваща ли както процесуалната, така и материалната законосъобразност?

В българската национална правна система не съществува административен преглед на законите. Областните управители обаче контролират нормативните актове, издавани от органите на местното самоуправление (общински подзаконови актове).

Областният управител упражнява контрол върху законността на актовете на общинските съвети, освен ако законът предвижда друго. Той може да върне незаконните актове за ново обсъждане на общинския съвет или да ги оспори пред съответния административен съд.

Актовете на общинския съвет, които могат да бъдат нормативни инструменти, използвани за прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда и свързаните с тях регулаторни актове на ЕС, могат да бъдат оспорени пред съответния административен съд.

Кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните или нецелесъобразните актове на общинския съвет или да оспорва незаконосъобразните актове пред съответния административен съд и да иска спиране на изпълнението на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. Върнатият за ново обсъждане акт не влиза в сила и се разглежда от общинския съвет в 14-дневен срок от получаването му. Измененият или повторно приетият акт на общинския съвет може да бъде оспорван пред съответния административен съд по реда на АПК. За неуредените въпроси по издаването, оспорването и изпълнението на актовете на общинските съвети и кметовете се прилагат правилата за административното производство, установени със закон. (чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация).

3) Преди да се внесе съдебен иск, съществува ли изискване да се изчерпят процедурите за административен контрол, преди да се премине към процедури за съдебен контрол?

Не съществува административен или съдебен контрол на законите от широката общественост и ЕНПО. Те обаче биха могли да оспорят нормативните подзаконови актове изцяло или в отделни техни разпоредби. Гражданите, организациите (вкл. НПО) и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта или за които той поражда задължения, имат право да оспорят подзаконов нормативен акт (чл. 185- 186 АПК).

4) За наличието на процесуална легитимация пред националните съдилища необходимо ли е да се участва във фазата на обществена консултация на административното производство — да се предоставят становища, да се участва в изслушване и др.?

Процесуалната легитимация и по-конкретно правният интерес на оспорващия не се обуславя от неговото/нейното участие в административната фаза на обществени консултации, напр. с възражения или коментари в общественото обсъждане. Виж също 2.1.4. Гражданите и НПО могат да подават пряко жалби срещу подзаконовите нормативни актове (например правилници и наредби на централните органи на държавната власт).

5) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореждане за преустановяване на нарушението)? Ако да, какви са процедурните правила, за да може страната да се възползва от тази възможност? Има ли специални правила, приложими за всеки сектор, различни от общите национални разпоредби?

Ако Върховният касационен съд или Върховният административен съд установят несъответствие между закона и Конституцията, той спира производството по делото и отнася въпроса до Конституционния съд (чл. 150, ал. 2 на Конституция на Република България). С разпоредбата на чл. 151, ал. 2, трето изречение от Конституцията конституционният законодател е приел като правило, че решението на Конституционния съд (КС), обявяващо закон за противоконституционен като нормативен акт, е валидно за в бъдеще (ex nunc). Правното действие на решението е в неприлагане на обявения за противоконституционен закон от деня на влизане в сила на решението на Конституционния съд. От този момент нататък той преставя да действа и регулира обществените отношения, предмет на неговото регулиране. Решенията на КС се обнародват в Държавен вестник в срок от 15 дни от приемането им и влизат в сила 3 дни след обнародването им. (чл.14, ал.3 от Закона за Конституционния съд). В свое решение^[12] КС постанови, че в някои случаи решенията му могат да имат обратна сила, когато обявят за противоконституционни ненормативни закони, решения на Народното събрание и укази на президента.

Обжалването на актове на общинските съвети от областния управител спира изпълнението на индивидуалните и общите административни актове и действието на подзаконовите актове, освен ако съдът постанови друго. (чл.45, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация)

6) Какви са правилата относно разноските за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последствия при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разноски и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разноските не трябва да бъдат възпиращо високи?

Приложими са общите правила за разноските относими към достъпа до правосъдие, описани в 1.7.3.

7) Възможно ли е да се внесе иск за оспорване по съдебен ред пред национален съд относно свързан нормативен акт на ЕС, като се отправи преюдициално запитване относно валидността съгласно член 267 от ДФЕС, и ако да, по какъв начин[13]?

Когато тълкуването на разпоредба от правото на Европейския съюз или тълкуването и валидността на акт на органите на Европейския съюз е от значение за правилното решаване на делото, българският съд прави запитване до Съда на Европейските общности. Запитването се отправя от съда, пред който делото е висящо, служебно или по искане на страната. Съдът, чието решение подлежи на обжалване, може да не уважи искането на страната да се отправи преюдициално запитване за тълкуване на разпоредба или на акт. Определението не подлежи на обжалване. Съдът, чието решение не подлежи на обжалване, винаги отправя запитване за тълкуване, освен когато отговорът на въпроса произтича ясно и недвусмислено от предишно решение на Съда на Европейските общности или значението и смисълът на разпоредбата или акта са толкова ясни, че не будят никакво съмнение. Съдът винаги отправя запитване, когато се постави въпрос за валидността на акт по чл. 628. (чл. 628-629 от ГПК)

Съгласно националното законодателство няма конкретна процедура за пряко оспорване на акт, приет от институцията или органа на ЕС пред националния съд.

[1] Тази категория дела отразява актуалната съдебна практика на Съда на ЕС, като Protect C-664/15, т.нар. дело за словашката кафява мечка C-240/09, виж също описанието в Известието на [Комисията C/2017/2616](#) относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда.

[2] **Право на жалба** се предоставя на неправителствената организация като заинтересована общественост за оспорване отчасти на административния акт, отнасящ се до необходимостта от извършване на подходяща оценка за съвместимост на въздействието върху защитени територии. В това съдебно решение съдът признава правото на жалба във връзка с Анекс I, т. 20 от Орхуската конвенция. Случаят е пример за оспорване на член 6, параграф 3 от решението за скрининг на Директивата за местообитанията.

[3] Член 6, ал.1, т. а) и б) от Конвенцията гласи, че всяка страна а) прилага разпоредбите на този член по отношение на решенията за разрешаване на предлаганите дейности, изброени в Анекс I; б) в съответствие с националното си законодателство прилага разпоредбите на този член и по отношение на решенията по предлагани дейности, които не са включени в Анекс I, но които могат да имат значително въздействие върху околната среда, като за тази цел страните определят дали предлаганата дейност е предмет на тези разпоредби.

[4] Директивата за СЕО се отнася до планове и програми. Те също са обхванати от член 7 и член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция.

[5] Екологичната оценка е задължителна за планове и програми в областите селско стопанство, горско стопанство, рибарство, транспорт, енергетика, управление на отпадъците, управление на водните ресурси и промишленост, включително добив на подземни богатства, електронни съобщения, туризъм, устройствено планиране и земеползване, когато тези планове и програми очертават рамката за бъдещото развитие на инвестиционни предложения по приложения № 1 и 2. (чл. 85, ал.1 ЗООС)

[6] Виж констатациите по процедура [ACCC/C/2010/54](#) на Комитета за съответствието към Орхуската Конвенция за пример на план, който не е подложен на СЕО, но е предмет на изискванията за обществено участие по член 7 от Орхуската конвенция.

[7] Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. (чл. 65 АПК)

[8] Тези попадат в обхвата както на член 7, така и на член 9, пара. 3 от Орхуската конвенция. Виж също съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз като Дело C-237/97, Janesek и дела като Voxus и Solvay C-128/09-C-131/09 и C-182/10, както е посочено в Известието на Комисията C / 2017/2616 относно достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

[9] Конституционният съд може да бъде сезиран по инициатива на не по-малко от една пета от всички народни представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд или главния прокурор.

[10] Срещата на страните потвърди тези констатации с [Решение V/9d](#) относно спазването от страна на България на нейните задължения по Конвенцията.

[11] Такива актове попадат в приложното поле както на член 8, така и на член 9, параграф 3 от Конвенцията от Орхус. Такъв акт например е решението на националната администрация, разгледано в решение по дело C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.

[12] Дело No.3/2020 г. на Конституционния съд.

[13] Като пример за такова преюдициално запитване е дело C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, ECLI:EU:C:2017:774.

■ Последна актуализация: 17/09/2025

Версията на националния език на тази страница се поддържа от съответната държава-членка. Преводите са направени от Европейската комисия. Възможно е евентуални промени, въведени в оригинала от компетентните национални органи, все още да не са отразени в преводите. Европейската комисия не поема каквато и да е отговорност по отношение на информация или данни, които се съдържат или споменават в този документ. Моля, посетете рубриката „Правна информация“, за да видите правилата за авторските права за държавата-членка, отговорна за тази страница.