

## Начало>Вашите права>Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда

### Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда

#### България

За да намерите още национална информация за достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда, моля, щракнете върху една от връзките по-долу:

1. **Достъп до правосъдие на равнището на държавите членки**
2. **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 екологичната отговорност**
3. **Други уместни правила относно жалби, средства за правна защита и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда**

Последна актуализация: 03/08/2021

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.

#### Достъп до правосъдие на равнището на държавите членки

##### 1.1. Правен ред — източници на законодателство в областта на околната среда

#### 1) Общо въведение в системата за опазване на околната среда и защитата на процесуалните права на лицата (физически лица, юридически лица, неправителствени организации (НПО) в конкретния национален правен ред

България е държава, в която основните права и задължения на гражданите, както и задълженията на държавата за опазване, възпроизводство и поддържане на околната среда, са конституционно установени. Съгласно чл. 55 от Конституцията, гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. В исторически план закони за природна защита съществуват и по-рано, но опазването на околната среда се утвърждава в правната система като самостоятелен обект на защита от последиците на индустриализацията в началото на 70-те години, като съвпада с периода на политическо разведвяване и сътрудничество в Европа (Желзинския процес). Екологичните движения и гражданските протести срещу замърсяването на въздуха в Русе през 80-те години са значими за прехода от тоталитарно към демократично устроено общество. След приемането на Конституцията от 1991 г., във връзка с подготовката и присъединяване на страната през 2007 г. законодателството е съобразено със системата на правото на ЕС (хоризонтално и секторно), подчинено на неговия примат и директен ефект на наднационално право. Международните договори, по които България е страна, също са част от системата на вътрешния правен ред.

В зависимост от възприетата класификация според метода на нормативно регулиране, защитата на околната среда като обективно право и правораздаване е интердисциплинарна<sup>[1]</sup>, предмет в относително по-малка степен на останалите правни отрасли като гражданско, наказателно, търговско, както и на конституционното право, и намира израз най-често в административното право и процес<sup>[2]</sup>.

Основен процесуален принцип на достъпа до правосъдие е, че всяка страна има право да бъде изслушана от съда, преди даден акт (например административен акт) да влезе в сила, със значение за защитата на нейните права и интереси. Съдът гарантира, че страните имат равна възможност да упражняват предоставените им права и прилага закона еднакво за всички съгласно Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Физическите и юридическите лица се ползват с равнопоставени процесуални възможности за участие в административното производство и в съдебния контрол на административните актове за защита на своите права и законни интереси, както е предвидено в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Основните принципи на административния процес се съдържат в глава II на АПК. Сред тях са принципите на законност, съразмерност, равенство, самостоятелност и безпристрастност, служебно начало, израз на което е задължението на съда да укаже на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства<sup>[3]</sup>.

Достъпът до правосъдие по въпросите на околната среда е един от основните принципи на опазването на околната среда в България, заедно с други принципи, изброени в чл.3 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) сред които устойчиво развитие; участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; замърсителят плаща за причинените вреди.

Системата за управление на околната среда се състои от органи на изпълнителната власт на централно ниво и на местно ниво.

Специализираната администрация на компетентните административни органи с права и задължения в областта на околната среда се състои от министъра на околната среда и водите (МОСВ); изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС); директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ); директорите на басейновите дирекции; както и от администрация с обща компетентност: Министерски съвет, кметовете на общините, а в градовете с районно деление - кметовете на райони; и областните управители. Българският парламент (Народното събрание) е основният законодателен орган, който приема, изменя, допълва и отменя законите, напр. ЗООС (чл. 84, т. 1 от Конституцията). Министерският съвет приема постановления, разпоредения и решения съгласно и в изпълнение на законите, напр. наредбите за СЕО и ОВОС. Министерският съвет приема с постановление правилници и наредби (чл. 114, изр.второ от Конституцията).

В областта на опазване на околната среда министърът на околната среда и водите издава правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 от Конституцията<sup>[4]</sup>), напр. устройствени актове като Правилник за функциите, задачите и състава на Висшия експертен екологичен съвет.

Съществена характеристика на правната система е йерархията на нормативните актове и прилагането им от съда в зависимост от техния ранг съгласно изричната разпоредба на чл. 15 от Закона за нормативните актове от 1973 г., действаща и сега. Принципът за прилагане при несъответствие на нормативния акт от по-висока степен, е потвърден и в чл. 5 от АПК, приет през 2006 г. Подзаконовите административни нормативни актове съгласно АПК могат също да бъдат и пряко оспорени по съдебен ред.

Структурата на нормативните актове се определя съгласно Закона за нормативните актове и Указ № 833 за приложение на ЗНА. В раздел „Допълнителни разпоредби“ в края на нормативния акт се посочват и транспонираниите с него директиви и въведени изисквания на други нормативни актове на ЕС.

## **2) Основните разпоредби на конституцията на съответната държава относно законодателството в областта на околната среда и достъпа до правосъдие (ако е приложимо), включително процесуалните права**

Българската конституция предвижда право на здравословна и благоприятна околна среда, отговаряща на установените стандарти и нормативи (чл. 55). Защитата на околната среда също е и задължение на гражданите. Прилагането на правото на здравословна и благоприятна околна среда е възможно заедно с други конституционни основни права и свободи (Глава II) като:

право на живот (чл. 28)

неприкосновеност на жилището (чл.33)

свобода на словото (чл. 39)

право на достъп до и разпространяване на информация (чл. 41)

право на мирно събиране (чл. 43)

свобода на сдружаване (чл. 44, ал.1)

На гражданите се гарантира достъп за съдебно обжалване на административни актове, освен когато със закон се предвижда друго<sup>[5]</sup> (член 120 от Конституцията). Не съществува изрично изключение от закона в областта на правото на околната среда. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2) и всички граждани са равнопоставени пред закона (чл. 6, ал. 2). Правото на здравословна и благоприятна среда обикновено се прилага заедно с други конституционни норми, като:

задължението на държавата да осигури опазването на околната среда, и поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурси (чл. 15);

правото на гражданите да подават жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45);

правото на гражданите на защита, когато техни неговите права или законни интереси са нарушени или застрашени и правото да бъдат придружавани от защитник, когато се явяват в държавните учреждения (чл. 56) и че;

съдебната власт защитава правата и законните интереси на всички граждани, юридически лица и държавата (чл. 117, ал. 1), както и други нормативни правила и стандарти от процесуален или материален характер.

## **3) Закони, кодекси, укази и др. — основни разпоредби относно околната среда и достъпа до правосъдие, национални кодекси и закони**

Основните законови разпоредби в областта на околната среда и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в България се съдържат в рамковия Закон за опазване на околната среда (ЗООС). В допълнение, общите процедурни правила за достъп до правосъдие са регламентирани в <sup>[6]</sup> Административнопроцесуалния кодекс (АПК), <sup>[7]</sup> Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) и Гражданския процесуален кодекс (ГПК), който се прилага субсидиарно за всички въпроси, които не са изрично уредени от АПК. Към съответните други секторни закони и подзаконовни нормативни актове, които могат да предвиждат защита на правата по околна среда, се включват <sup>[8]</sup> Закон за биологичното разнообразие, Закон за генетично модифицираните организми, <sup>[9]</sup> Закон за водите, Закон за защитените територии, Закон за управление на отпадъците, <sup>[10]</sup> Закон за чистотата на атмосферния въздух, <sup>[11]</sup> Закон за защита от шума в околната среда, <sup>[12]</sup> Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, <sup>[13]</sup> Закон за опазване на земеделските земи, Закон за горите, Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, Наредба за условията и реда за извършване на ОВОС, <sup>[14]</sup> Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимост на планове, програми, проектни и инвестиционни предложения с предмета и целите за опазване на защитените зони, <sup>[15]</sup> Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (Наредба за КР); <sup>[16]</sup> Наредбата за предотвратяване на големи аварии, включващи опасни вещества и ограничаване на последиците от тях (Севезо наредба)

## **4) Примери от националната съдебна практика и ролята на Върховния съд в дела, свързани с околната среда**

Прилагането на изискванията за достъп до правосъдие се проследява като процес от ратифицирането на Орхуската конвенция, в сила от 2004 г., съответно от присъединяването към ЕС през 2007 г. Посочените примери на съдебни актове са показателни за развитието на практиката по тълкуването на въпросите, засягащи правото на гражданите/НПО за достъп до правосъдие.

Постигане от общо значение за ефективното прилагане на принципа за върховенство на правото в областта на природозащитата е решението, с което Върховният административен съд (дело № 12397/2018 г.) отменя решението на Министерския съвет № 821/29.12.2017 г. за изменение на Плана за управление на Национален парк Пирин. Съдебният контрол включва тълкуване на разпоредбите на българското и международно право, като се вземат предвид решенията на СЕС, директивите на ЕС и решенията на Комитета за световно наследство към Конвенцията за защита на световното културно и природно наследство. От ключово значение е признаването от ВАС на приоритета на изискването на чл.6, пара. 4 от Орхуската конвенция за участие на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

Основните аспекти на правото на гражданите и екологичните НПО (ЕНПО) за достъп до правосъдие по въпросите на околната среда, основано на чл.9, пар. 2 от Орхуската конвенция, се признават по силата на обвързващото действие на ратификацията и съответното вътрешно законодателство на параграф 1, т. 25 от Допълнителните разпоредби към Закона за опазване на околната среда. Признаването, в тези случаи, на достатъчен интерес на членовете на обществеността, разширява принципа за засягане на права в зависимост от прякото нарушаване или застрашаване на правата, свободите и законните интереси на лицата и организациите съгласно чл. 147 АПК. Посоченото широко тълкуване за правото на лицата и ЕНПО за достъп до правосъдие по въпросите на околната среда последователно се прилага като предпоставка за процесуална правоспособност, но и в зависимост от тълкуването за естеството на оспорения административен акт<sup>[6]</sup>.

По дело за обжалване на комплексното разрешително за дейност на ТЕЦ от първоинстанционен съд се отрича правото на екологична неправителствена организация (ЕНПО), учредена в частна полза, да оспорява административни актове<sup>[7]</sup>. Трети състав на Върховния административен съд (ВАС) (дело № 7384/2015) отменя това решение на административния съд, като се мотивира, че параметрите на правния интерес от оспорване на административния акт се очертават от предмета на акта, който следва да създава задължения или да засяга права или законни интереси на оспорващия гражданин или организация, за да се допусне съдебен контрол върху неговата законосъобразност. По-новата съдебна практика на ВАС обаче показва противоположната тенденция и съдът не предоставя правомощия на НПО, регистрирани в частна полза, да оспорват решенията, които попадат в обхвата на член 6 от Орхуската конвенция. В дело по обжалване на решението на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) за удължаване на срока на лиценз за производство на електроенергия е подадена жалба, за да установи практика за допускане на обжалване от ЕНПО на решения по Закона за енергетиката, така че организациите да могат да обжалват актовете на КЕВР. По това дело № 12922/2015 г. ВАС не признава правния интерес от обжалване на ЕНПО. За процедури извън обхвата на член 6 от Орхуската конвенция, е проблемно признаването на право на обжалване на издадените разрешителни актове - например оспорване на разрешителните, издадени по Закона за водите.

Делата за околната среда се разглеждат в рамките на общото административно съдебно производство - т.е. няма специално съдебно производство, приложимо по въпросите на околната среда. Втората, касационна, инстанция е премахната наскоро за дела за оспорване на решения за ОВОС/ЕО за проекти, планове и програми от стратегическо национално значение[8]. В този контекст, интересна нова практика по колективен иск може да създаде дело, свързано с околната среда (№ 6614/2017 на Софийски градски съд), заведено от граждани срещу Столична община за липсата на ефективни мерки за постигане на добро качество на атмосферния въздух.

Решенията на ВАС са важни за съдебната практика при прилагането на законодателството в областта на околната среда. Въпреки че формално не са източник на право, имат задължително действие за правоприлагащите органи. Тълкувателните решения на ВАС обаче могат да се разглеждат като допълнителен източник на право[9].

Законодателните промени от 2017 г. на Закона за достъп до обществена информация за ограничаване на касационното обжалване на решенията, постановени по дела срещу отказ за предоставяне на информация, включително за околната среда, т.е. тяхното разглеждане само от една инстанция[10], са предмет на обществена и институционална критика, с наложено от президента вето и искане да бъдат обявени за противоконституционни[11].

#### **5) Могат ли страните по административното производство да се позовават пряко на международни споразумения в областта на околната среда или могат да се позовават само на националното законодателство и на законодателството на ЕС за транспониране?**

Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. (член 5, ал. 4 от Конституцията). Страните в административните производства могат директно да се позовават на международните договори по околната среда, ратифицирани от Република България. Като административните органи, така и съдилищата прилагат директно Орхуската конвенция. Като е споменато по-горе, Върховният административен съд (дело № 12379/2018) признава действието на разпоредбата на чл. 6, ал. 4 от Орхуската конвенция: трябва да се осигури участието на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

### **1.2. Компетентност на съдилищата**

#### **1) Брой на нивата в съдебната система**

Съдебната система се състои от Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС), апелативни съдилища, окръжни съдилища, военни съдилища и районни (местни) съдилища. Действат също специализиран наказателен съд и апелативен специализиран наказателен съд.

Правосъдието по граждански дела се осигурява от:

районните съдилища като първа съдебна инстанция за спорове с относително малък икономически интерес (исковете за собственост и други вещни права върху имот с цена на иска над 50 000 лв.; исковете по граждански дела с цена на иска над 25 000 лв.);

окръжните съдилища, действащи като първоинстанционни съдилища за по-важни спорове и като апелативна инстанция за решения на районния съд;

ВКС, изпълняващ функцията на касационна инстанция за всички въззивни решения (с определени изключения);

Административно-съдебната система се състои от:

28 административни съдилища, които имат основна компетентност относно спорове за обжалване на административни актове решения[12];

ВАС може да действа като първоинстанционен съд, или като касационна инстанция;

Окръжни съдилища, които разглеждат жалби срещу административни актове за санкциониране на административни нарушения, вкл. за неизпълнение или нарушаване на постановления, разпореджидане или друг акт, свързан със законодателството в областта на околната среда (чл. 32 (2) от ЗАНН).

Висшият съдебен съвет, съдийска колегия, е органът, който назначава, повишава и освобождава съдиите. Не съществуват специализирани съдилища или трибунали, които да разглеждат екологични дела. В някои административни съдилища обаче съдиите са организирани в състави, така че делата за околната среда се решават от ограничен брой съдии в съответния съд.

#### **2) Правила относно компетентността и юрисдикцията — как се определя кой съд има компетентност в случаи на противоречие между различните национални правораздавателни органи (в различните държавни членки)?**

28-те административни съдилища (със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на всеки от окръжните съдилища) действат като първа инстанция по всички административни дела, с изключение на случаите, които попадат в юрисдикцията на ВАС.

ВАС разглежда дела като обжалване на актове на Министерския съвет, министър-председателя, вицепремиерите и министрите, касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения, предложения за отмяна на влезли в сила съдебни актове по административни дела.

Местната подсъдност се определя от по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати. Когато посоченият в акта адресат има постоянен адрес или седалище в чужбина, споровете се разглеждат от Административния съд - град София. Когато посочените в акта адресати са повече от един и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район, делата се разглеждат от административния съд в района на териториалната структура на администрацията на органа, издал акта. Във всички останали случаи делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа.

Жалбите срещу общи административни актове[13] се разглеждат от административния съд по седалището на органа, издал обжалвания акт.

Такива актове могат да бъдат решенията на общинския съвет за приемане или изменение на годишния бюджет на общината, или заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена територия по чл. 39 от Закона за защитените територии (ЗЗТ)[14]. Искове за обезщетение се предявяват пред съда по адреса или седалището на жалбоподателя и в случаите, когато те са придружени с жалби срещу административни актове.

При дела за гражданска отговорност (включително екологична отговорност) лицето, което е претърпяло щети, може да се обърне или към съда по седалището/местожителството на ответника, или до съда по района на мястото, където са настъпили щетите.

#### **3) Специализация по отношение на съдебните правила в сектора на околната среда (специални трибунали по въпросите на околната среда), участие на непрофесионални съдии, съдии експерти и др.**

Делата по околната среда се разглеждат в рамките на общото административно съдебно производство, предвидено в АПК, или чрез субсидиарно приложение от Гражданския процесуален кодекс - т.е. няма специална съдебна процедура, приложима по въпросите на околната среда; вкл. редица разпоредби напр. алтернативна компетентност, давност на административните санкции (чл. 34 ЗАНН). Общото правило е съдебен контрол в две съдебни инстанции, с изключение на жалби срещу решения по ОВОС/ЕО за одобрение на проекти, планове и програми от стратегическо значение, за които първоинстанционното решение е окончателно.

В рамките на изменения на АПК през 2018 г. съответните норми предвиждат едноинстанционно съдебно производство за оспорване на решенията за промяна на предназначението на земеделска земя с цел строителство или за друго неземеделско ползване по чл. 20а, ал. 3, 24а, ал. 1 и 38, ал. 1

от Закона за опазване на земеделските земи, както и решенията, насочени при липса на съгласие на собственика, да осигурят съответните правомощия за достъп до земята на оператора на дейностите за търсене, проучване или добив на полезни изкопаеми, съгласно чл. 75 от Закона за подземните богатства. Конституционният съд отхвърля искането за обявяване на несъответствие на посочените разпоредби от АПК като ограничаващи правото на съдебна защита<sup>[15]</sup>.

#### **4) Ниво на контрол на съдиите в случай на обжалване по административен ред, понятие за самосезиране и др. Какви са неговите граници?**

##### **Правила за самосезиране на съда**

Общите правила на АПК, приложими и по делата за опазване на околната среда, предвиждат, че административните актове могат да бъдат оспорвани пред съд по отношение на тяхната законосъобразност. Административните актове могат да се оспорват като незаконосъобразни поради липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

При спорове за компетентност, въпросът дали делото е подведомствено на съда или на друг орган извън съдебната система, може да бъде повдигнат на всеки етап от разглеждането му, също и служебно от съда (чл. 130, ал. 3 АПК). Съдът може да действа по своя инициатива и по въпрос за местната подсъдност (чл. 134, ал. 2 АПК). Конституирането на страните по делото се извършва служебно от съда (чл. 154 АПК). По своя инициатива съдът може да назначава вещи лица, оглед и освидетелстване (чл. 171, ал. 2 АПК). По искане на страните или служебно съдът може да поправи писмени грешки, грешки в пресмятането и други очевидни неточности в съдебното решение (чл. 175, ал. 2 АПК). В рамките на касационния контрол ВАС следи за валидността, допустимостта и съответствието на обжалваното съдебно решение с материалния закон и по свой почин (чл. 218, ал. 2 АПК).

### **1.3. Организация на правосъдието на административно и съдебно равнище**

#### **1) Система на административното производство (министерства и/или специални държавни органи)**

Общите правила за административните производства на национално, регионално и местно ниво са уредени в Административнопроцесуалния кодекс. Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи - на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган.


Специалните процесуални правила в процедурите по екологичното законодателство са предвидени в Закона за опазване на околната среда или в секторните закони, имащи отношение към околната среда (например Закона за водите). Основните компетентни органи, които издават решения по екологични процедури, са министърът на околната среда и водите, директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите, изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда, директорите на басейновите дирекции, кметовете на общините, и областните управители, които осигуряват изпълнението на държавната политика за опазване на околната среда на територията на областта и имат други правомощия, изброени в чл. 16 от ЗООС.

#### **2) Как може да се обжалва пред съда административно решение по въпроси, свързани с околната среда? Кога може да се очаква постановяване на окончателното съдебно решение?**

Административен акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако не е изчерпана възможността за административно оспорване на административния акт, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго.

По административни дела са налице двуинстанционни съдебни производства. По жалби срещу решения по ОВОС/ЕО за одобрение на проекти, планове и програми от стратегическо значение първоинстанционното решение е окончателно.

Виж също т. 1.2.3. за други разпоредби относно едноинстанционното съдебно производство.

Според данните на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, по показателя Бързина на разглеждане на административно дело на всички инстанции през 2017 г., България е втора (с най-кратко време) след  Швеция и първа през 2018 г.

Жалбоподателят има право да обжалва административно решение пред административния съд и след това първоинстанционното съдебно решение пред ВАС чрез касационна жалба. В гражданския процес ишецът има процесуално право да се обърне към две инстанции, а именно първа инстанция и апелативна инстанция, както и за някои случаи трета касационна инстанция, напр. срещу въззивно решение на апелативен съд в противоречие с решение на Съда на Европейския съюз<sup>[16]</sup>.

Касационните основания са посочени в чл. 209 АПК и представляват недостатъци на първоинстанционното решение, които засягат изискванията за валидност, допустимост и правилност на съдебния акт, съответно го правят:

нищожен;

недопустим;

неправилен поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила или необоснованост.

Продължителността на процеса зависи от сложността на делото, напр. събирането на доказателства, но съдът особено ВАС може да вземе решение за съдебната инстанция в рамките на 6 месеца или по-малко от завеждането на делото. ЗООС определя специални срокове за съдилищата да разглеждат и издават решение за съдебни дела по оспорване на решения за ОВОС/ЕО за проекти, планове и програми от стратегическо национално значение. При реализацията на проект, определен като обект с национално значение с акт на Министерския съвет, е обект със стратегическа важност, съдебният контрол върху административните решения в процедурите по ЕО и ОВОС се осъществява в едноинстанционно съдебно производство (съответно чл. 88, ал. 4 и член 93, ал.10 от ЗООС). В тези случаи има кратки срокове за разглеждане на делото от съда и произнасяне на решение - съответно 6 и 1 месец. Доколкото тези правила представляват отклонение от установения принцип, те ограничават достъпа до правосъдие във възможно най-пълния му обхват, гарантиран от АПК, и изразен в първоинстанционна и касационна проверка, които имат за цел не само да преразгледат и коригират дефектите на административното решение, но и на първоинстанционното съдебно решение. Инстанционният контрол се упражнява от Върховния административен съд, който е най-висшата съдебна инстанция в административно-съдебното производство с най-висок авторитет, опит и капацитет.

#### **3) Наличие на специални съдилища по въпросите на околната среда, основна роля и компетентност**

Делата за околната среда се разглеждат в рамките на общото административно-съдебно производство - т.е. няма специално съдебно производство. Спецификите на съдебното производство по въпросите на околната среда биха могли да бъдат разделени на три групи по отношение на правния интерес от обжалване (т.1.4), събирането на доказателства (т. 1.5.) и обхвата на контрол (т. 1.8)<sup>[17]</sup>

#### **4) Обжалване на административни решения по въпроси, свързани с околната среда, взети от компетентни органи, и обжалване на съдебни определения и решения (нива)**

Административен акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако възможността за административно оспорване на посочения акт не е изчерпана, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго. Ако лицето е използвало възможността за административен контрол и не е доволно от резултата, то може да отнесе спора пред съда в съответствие с правилата за съдебен контрол на административни актове. Когато



актът, мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие са били оспорени съгласно административна процедура, срокът започва да тече от съобщението, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение, а ако органът не се е произнесъл - от крайната дата, на която е следвало да се произнесе. (чл. 149, ал. 3 от АПК).

По отношение на съдебните инстанции на съдебния контрол втората съдебна инстанция за обжалване на някои решения по ОВОС/ЕО е премахната и делата се разглеждат и решават с окончателно решение от първоинстанционния съд. Това се отнася за ЕО/ОВОС, свързани с планове, програми, инвестиционни предложения, техните разширения и промени, определени от Министерския съвет като проекти с национално и стратегическо значение, както и решенията на министъра на околната среда и водите в случаите на съвместна процедура между ОВОС и комплексно разрешително или за одобряване на доклади за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива съдебни дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото[18].

Процедурата за оспорване на оценката за съвместимост с предмета и целите на опазване на защитените зони (член 31 от ЗБР) се определя алтернативно в зависимост от приложимата процедура за оценка на околната среда. Оценката за съвместимост, попадаща в обхвата на ЗООС може да се извърши чрез ЕО (за планове и програми), съответно чрез процедурата за ОВОС (за проекти), по реда на ЗООС и в съответствие със специалните разпоредби на Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) и глава трета от Наредбата за условията и реда за оценка на съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони. Като алтернатива, извън тези случаи, оценката на съвместимостта се извършва в отделна процедура и окончателният акт подлежи на съдебен контрол самостоятелно[19].

#### **5) Извънредни начини на обжалване. Правила в областта на околната среда. Правила за отправяне на преюдициални запитвания**

Както в административнопроцесуалните, така и в гражданскопроцесуалните производства съществува извънредно (извън инстанционния контрол) средство за отмяна на решенията на съда. Административнопроцесуалният кодекс предвижда възможност за отмяна на влезли в съдебни актове по административни дела. Право да иска отмяна има страната по делото, за която съдебният акт е неблагоприятен. [20] Главният прокурор или неговия заместник при Върховната касационна прокуратура, могат да предложат отмяна на влезли в сила съдебни актове на основанията и в срока, определени за страните по делото.

Актовете подлежат на отмяна, когато:

се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната;

по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда във връзка с решаването на делото; актът е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен;

между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено друго влязло в сила решение, което противоречи на решението, чиято отмяна се иска;

страната вследствие на нарушаване на съответните правила е била лишена от възможност да участва в делото или не е била надлежно представлявана, или когато не е могла да се яви лично или чрез повереник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани;

с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. (чл.239 АПК)


Исковете за обявяване на нищожност на решения и определения, които преграждат по-нататъшното развитие на производството, постановени от административните съдилища или от Върховния административен съд, могат да се подават безсрочно. (чл. 128 а АПК)

Съгласно общото правило, предвидено в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), приложимо и по административни дела, 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 отправя искане за преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (СЕС). Искането 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 (чл. 629 ГПК).

#### **6) Има ли извънсъдебни способности за разрешаване на конфликти в областта на околната среда (медиация и др.)?**

Няма специални правила за извънсъдебни способности за решаване на административни спорове, свързани с околната среда. По общия ред, споразумение може да се сключи пред съда при всяко положение на делото при условията, при които може да бъде сключено в производството пред административния орган, дори и ако последният е отказал потвърждаването му. В споразумението задължително участват всички страни по делото. Отказът на съда да потвърди споразумението може да се обжалва с частна жалба, подадена съвместно от страните по него. С определениято, с което потвърждава споразумението, съдът обезсилва административния акт и прекратява делото. Определениято може да бъде обжалвано само от страна, неучаствала в споразумението. Ако то бъде отменено, разглеждането на делото продължава. Потвърденото споразумение има значението на влязло в сила съдебно решение[21] (чл.178 АПК).

#### **7) По какъв начин могат да помогнат другите участници (омбудсман (ако е приложимо), прокурор)?**

Ролята на  **омбудсмана на Република България** (национален омбудсман) включва съдействие за разрешаване на конфликти в отношенията между администрацията и засегнатите лица в случаите на неправомерно поведение, но не и правомощие за отмяна на административно решение. В предвидените от закона случаи омбудсманът може да поиска издаването на индивидуален административен акт. Тя/той може да отправя предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията за нарушаване на основните права и свободи, включително непряко да инициира предложения за законопроекти.

Съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се засягат основни права и свободи.

Омбудсманът може да уведомява органите[22], посочени в чл. 150 от Конституцията, за да се обърнат към Конституционния съд, когато преценява, че е необходимо 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. Омбудсманът има право на инициатива за преразглеждане на влезли в сила административни актове по реда на чл. 99-100 АПК, както и за етапа на изпълнение. Предложението за възобновяване засяга влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е оспорен по съдебен ред и може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган или когато не подлежи на административно оспорване, от органа, издал акта. Основанията за преразглеждане са, че съответните изисквания за законосъобразност на акта са съществено нарушени.

Местните „омбудсмани“ (обществен посредник), където такъв е избран, имат компетентност въз основа на статут, одобрен от общинския съвет като автономен орган на местно самоуправление. Искане за съдействие към омбудсмана може да бъде отправено от физически лица и от НПО с дейност в обществена полза в областта на правата на човека чрез онлайн формуляр, достъпен на [електронната страница](#).

Ролята на прокуратурата:

Прокуратурата<sup>[23]</sup> като институция осигурява спазването на законността като: ръководи разследването и контролира законността му; провежда разследване; привлича към наказателна отговорност заподозрени в престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, вкл. за престъпления против околната среда. Прокурорът може да участва в административни дела, свързани с околната среда, като оспорва административни актове и/или да встъпи в такива дела. В случаите, предвидени в закона, прокурорът може да поиска образуването на производство за издаване на индивидуален административен акт.

#### **1.4. Как се завежда дело пред съд?**

##### **1) Кой може да оспори административно решение по въпрос, свързан с околната среда (уместност на понятието за заинтересована общественост и заинтересовани НПО)?**

Българското законодателство дава възможност на заинтересованите лица (екологични НПО и физически лица) да обжалват пред съда както мерки от общ характер, като планове за управление на защитени територии, така и нормативни административни актове - вторично законодателство, издадено от органите на изпълнителната власт. Параграф 1, т. 24 от Допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда определя „общественост“ като едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство. В параграф 1, т. 25 от ЗООС допълнително се определя „засегнатата общественост“ като обществеността, посочена в § 1, т. 24, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при провеждане на процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство<sup>[24]</sup>.

Българските съдилища тълкуват по различен начин „засегнатата общественост“ съгласно чл. 2, ал. 5 от Орхуската конвенция, транспонирана с пара. 1, т. 24 и 25 от допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда. В момента преобладаващата съдебна практика по този въпрос е, че само екологичните НПО, регистрирани в обществен интерес, имат право на обжалване по дела в областта на околната среда. От друга страна, други съдии<sup>[25]</sup> считат, че право на обжалване имат всички екологични НПО, регистрирани както в частна, така и в обществена полза.<sup>[26]</sup> За да установи правен интерес за оспорване от заинтересованата общественост в рамките на чл. 9, ал. 2 от Орхуската конвенция, съдът извършва тест за допустимост по две групи критерии, а именно произтичащи от специалния състав на разпоредбата във връзка с легалната дефиниция на пара. 1, т. 24 и 25 от Допълнителните разпоредби на ЗООС, относно правосубектността и правния интерес на жалбоподателя, както и годността на оспорения акт като предмет на обжалване. За да оцени материалната значимост на акта за решаване на въпроси за опазване на околната среда, съдът проучва значението на дейностите, включени в Анекс I към Конвенцията и националното законодателство съгласно т. 20 от Анекс I; както и на общо основание съгласно чл. 159, т. 1 от АПК преценява, съдържанието на административния акт като вътрешен или междинен акт, който не подлежи на обжалване, тъй като няма разпоредителни последици по отношение на правната сфера на гражданите и юридическите лица, а е насочен само в йерархично подчинени структури или за подготовка на друг заключителен акт. Например, на ЕНПО е признато право на обжалване на акт за съгласуване на инвестиционен проект с отрицателно решение да не се извършва оценка за съвместимост по чл. 31 (19) ЗБР (за защитена зона по Natura 2000); но съдът не предоставя правото на жалба срещу решение за приемане на общинска програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух по чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух, поради квалификацията за липса на властническо разпореждане, представляващо индивидуален административен акт. Въпреки примерите за противоречиви съдебна практика, тя се развива по отношение на постиженията в прилагането на Директива 2003/35/ЕС, както и на Комитета по съответствие към Орхуската конвенция.

##### **2) Има ли различни приложими правила в секторното законодателство (опазване на природата, управление на водите, отпадъци, оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването/Директива относно емисиите от промишлеността и др.)?**

Не, няма. Само по отношение на съдебните инстанции на съдебния контрол, втората съдебна инстанция за обжалване на решение по ОВОС/ЕО е премахната и делата се разглеждат и решават с окончателно решение от първоинстанционния съд. Това се отнася за ОВОС/ЕО, свързани с инвестиционни предложения, техните разширения и промени, определени от Министерския съвет като проекти с национално и със стратегическо значение, както и в случаите на интегрирана процедура на процедура по ОВОС с поне една от процедурите: за предоставяне на комплексно разрешително или за одобряване на доклад за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото.

Отделните секторни закони препращат към АПК за процедурата, която е приложима за оспорване на административните актове, издадени съгласно съответния специален разрешителен режим. Общите основания за преценка на законосъобразността на акта<sup>[27]</sup> се проявяват в зависимост от разнообразието на изискванията, както материалноправни, така и процесуални, също и естеството като индивидуален или общ административен акт на конкретното разрешение. Такива изрично препращащи разпоредби са например чл. 31 ЗБР за решенията за оценка за съвместимостта с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона на планове, програми и инвестиционни предложения или техни изменения и разширения; чл. 71 и 77 от Закона за водите за разрешителните или отказите на органа, компетентен за издаване на разрешения, свързани с ползване на водите; чл. 77 от Закона за управление на отпадъците за издаденото разрешение, решението за изменение и/или допълнение, отказът да се издаде, измени и/или допълни разрешението, отнемането, както и решението за заличаване на площадка за третиране на отпадъци<sup>[28]</sup>.

##### **3) Правила относно процесуалната легитимация, приложими за НПО и физически лица (в административното производство и на съдебно равнище, за организации с юридическа правосубектност, ad hoc групи на представители на обществеността, процесуална легитимация на чуждестранни НПО и др.)**

Вижте т. 1 по-горе относно правния интерес за НПО и физически лица: § 1, т. 24 и 25 от допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда.

В някои случаи българските съдилища са се произнасяли по допустимостта на жалба от екологични неправителствени организации въз основа на тяхната самоидентификация и регистрация в обществен или частен интерес. В случая с обжалването на комплексното разрешително на ТЕЦ<sup>[29]</sup>, първоинстанционният административен съд отказва правото на жалба на природозащитната НПО, регистрирана в частен интерес. Върховният административен съд отмени това решение на административния съд, като постановява, че параметрите на правния интерес от оспорване на административния акт се очертават от предмета на акта, който следва да създава задължения или да засяга права или законни интереси на оспорващия гражданин или организация, за да се допусне съдебен контрол върху неговата законосъобразност По-новата съдебна практика на

ВАС обаче показва противоположната тенденция и съдът не признава правния интерес на НПО в частна полза. По делото с обжалване на решението на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) за удължаване на продължителността на лиценза за производство на електроенергия е търсена да се установи практика за допускане на екологични НПО в съдебни спорове по Закона за енергетиката, така че те да могат да обжалват актовете на КЕВР. В този случай съдът отказва правото на обжалване на екологичните НПО.

Правото на процесуална легитимация се признава като публично субективно право на заинтересованите граждани и организации да оспорват административния акт в зависимост от техния правен интерес, т.е. в процедура за защита на права, свободи или законни интереси, които са били нарушени или застрашени от акта, или за противопоставяне на наложените с акта задължения. Процесуална легитимация на заинтересованите лица се определя чрез права или законни интереси, които могат да бъдат лични или свързани с околната среда. А именно втората алтернатива, в съответствие с чл.9, ал. 2 от Орхуската конвенция и чл. 147 АПК, е приета в съдебната практика като критерий за разглеждане - наред с други относими[30], дали да се признае правото на ЕНПО да оспорват ЕО/ОВОС/оценка за съвместимост/комплексни разрешителни[31]. По-конкретно, въпросът дали общият устройствен план[32] [33] е акт от категорията на екологично значимите решения в съответния контекст, е преобладаващо решен чрез непризнаване на процесуалната легитимация на ЕНПО, в допълнение към решаващия аргумент за изключването на споменатия акт от съдебен контрол по силата на чл. 215, ал.6 от ЗУТ[34].

#### **4) Какви са правилата за писмен и устен превод, ако участват страни от други държави?**

Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. (чл.14, ал.2-4 АПК)

#### **1.5. Доказателства и вещи лица в производството**

*Преглед на специфичните правила по административните въпроси, свързани с околната среда, контрол от страна на съдиите, призоваване на вещо лице в производството и др.*

#### **1) Оценка на доказателствата — има ли ограничения при получаването или оценяването на доказателства, може ли съдът да изиска служебно доказателства?**

Органите на съдебната система не могат ех officio да образуват дела по граждански и административноправни спорове. След като обаче е сезиран с искане за провеждане на процедурата, по-специално по реда на административния процес, съдът може да действа служебно в редица случаи. В административния процес е възможно съдът да събира доказателства по своя инициатива. Предпочитана практика при доказателствените средства е изслушването на съде. Обхватът на преразглеждане на административното решение и на първоинстанционните решения не е ограничен от това, което страните са поискали. бна експертиза, като свидетелските показания също са допустими пред съда. Обхватът на контрол върху оспорените административни актове и първоинстанционните съдебни решения не се ограничава само до посочените от страните основанията. В гражданския процес съдът разполага с по-малко правомощия да действа ех officio. Обхватът на преразглеждане на административното решение и на първоинстанционните решения не е ограничен от това, което страните са поискали.

Административният съд е задължен да извърши цялостна проверка за законосъобразност на оспорения административен акт, без да е ограничен от посочените с жалбата основания. Процесуалната дейност на съда за установяване на истината за фактите по решавания въпрос в съдебната фаза следва принципите и специфичните изисквания на АПК (чл. 39 и 171). Основно се преценяват вече събраните в производството пред административния орган доказателства (административна преписка), но съобразно с тежестта на доказване страните са свободни да установят благоприятните за тях факти и обстоятелства. Административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законите изисквания при издаването му. Когато се оспорва отказ за издаване на административен акт, оспорващият трябва да установи, че са били налице условията за издаването му. В съответствие с принципа за служебното начало в процеса (чл.9, ал. 3 АПК), съдът е задължен да даде указания, че за някои от обстоятелствата страната не сочи доказателства, както и по своя почин може да назначи вещи лица, оглед или освидетелстване. Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. За изчерпателното уреждане на доказателствения процес субсидиарно приложение намират общите подробни правила на ГПК. Такива са извършването на преценка на доказателствата от съда по вътрешно убеждение въз основа на закона, уредбата на писмените доказателства, свидетелските показания и заключения на вещи лица, представени пред съда.

#### **2) Може ли да се внасят нови доказателства?**

Страните по своя преценка правят доказателствени искания за изясняване на факти и обстоятелства, които ги ползват като страна в процеса, доколкото съответстват на допустимите съгласно ГПК доказателствени средства и в зависимост от фазата на съдебно обжалване. Съдът се произнася с процедурен акт (определение), след като предостави възможност страните да изразят становище по направеното искане. Съдебното дирене по административни дела има за цел не толкова да бъдат събрани нови доказателства, колкото да бъде извършена проверка за законосъобразност на решението/административния акт на административния орган. В тази насока са допустими и доказателства за правнозначими обстоятелства, настъпили след постановяването на решението/акта (чл. 171, ал. 2 и 142, ал. 2 АПК). Когато административното решение е оспорено пред съда, страната може да изисква събирането на доказателства за факти. Не съществува ограничение по отношение на фактите, които могат да бъдат установени – независимо дали тези факти са възникнали преди или след като решението е било взето. Фактите трябва да бъдат относими към предмета на съдебен контрол. Когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган, след като обяви нищожността или отмени административния акт, съдът решава делото по същество (чл. 173, ал. 1 АПК).

#### **3) Как може да се получат становища от вещи лица в производството? Публично достъпни списъци и регистри на вещите лица**

Един или повече експерти, назначени от съда, могат да участват за предоставяне на експертно становище в процеса. Назначаването им е възможно по искане на страната, както и по инициатива на съда, когато за установяването на някои от фактите или връзките между тях са нужни специални знания, с които съдът не разполага. В искането за допускане на експертиза се посочва в коя област са необходими специални знания, какъв е предметът и задачата на експертизата, съответно с определението за допускане от съда се дефинират предметът и задачата на експертизата; материалите, които се предоставят на вещото лице, името, образованието и специалността на вещото лице/а. Не е допустимо заключение на вещо лице по правни въпроси, тъй като по този начин би била засегната компетентността на съда.

Одобряването на списъци на експерти, отговарящи на определените критерии, за територията на съответния съдебен район, се уреждат от Закона за съдебната власт и наредба на министъра на правосъдието. Списъците се обнародват в Държавен вестник и са публично достъпни, включително от сайта на [Министерството на правосъдието](#). При необходимост съдът може да назначи като вещо лице и специалист, който е включен в списъка за друг съдебен район или е извън включените в списъците експерти.

#### **3.1) Становището на вещите лица обвързващо ли е за съдиите, има ли свобода на преценка?**

Заключението на вещото лице е доказателствено средство и съдът не е обвързан със задължение да възприеме изразеното с него експертно становище, а го обсъжда заедно с другите доказателства по делото. Съдебната практика приема, че дадено по друго дело заключение не може да бъде използвано.

### 3.2) Правила за вещите лица, които се призовават от съда

Когато за изясняване на възникнали по делото въпроси са необходими специални знания из областта на науката, изкуството, занаятите и други, съдът може по своя инициатива да назначи едно или повече вещи лица, от списъка на одобрените експерти за съответния съд. Те трябва да бъдат независими и всяка от страните може да иска отстраняването на вещо лице при наличие на законните основания за предполагаема обвързаност. Вещото лице е длъжно незабавно да съобщи на съда всички обстоятелства, които могат да бъдат основание за отстраняване. То е длъжно да вземе отношение по твърденията в молбата за отстраняването му (чл. 196 АПК). Възнаграждението на вещите лица се определя от съда в зависимост от извършената работа и направените разходи.

Заключението на вещото лице, назначено от съда, е допустимо като доказателство, независимо дали събирането му е по инициатива на страните или по почин на съда.

### 3.3) Правила за вещите лица, които се призовават от страните

Едно или повече вещи лица могат да бъдат назначени по искане на страна, засягащо област на експертиза, от списъка на одобрените за нея експерти за съответния съд. При необходимост, експерт, който не е включено в съответния списък, също може да бъде назначен като вещо лице. Вещите лица се назначават от съда, но всяка от страните може да възрази срещу назначаването му, при наличие на съмнение в тяхната независимост. Заключението на вещи лица, които са назначени от съда по искане на страните, е допустимо доказателство. Напротив, експертно мнение на частна експертиза, възложена от страните извън съдебния процес, не представлява допустимо доказателство.

### 3.4) Какви са процедурните такси, които трябва да се заплатят, включително за становища на вещи лица и за привличане на вещи лица като свидетели?

Когато допуска експертизата и назначава вещите по искане на страните или ex-officio, съдът определя първоначален депозит, както и размера на частта, която трябва да бъде внесена от всяка от страните, и определя срок за внасянето ѝ. След приемането на заключението на вещото лице, съдът се произнася за окончателния депозит и дължимия за внасяне остатък от страните. При неспазване на срока, с решението си съдът осъжда страната за внасянето му.

Сумите за възнагражденията на вещите лица се изплащат от депозираните суми от страните или от бюджета на органа, назначил експертизата. Размерът на възнаграждението (часова ставка от 3% от установената за страната минимална работна заплата към момента на възлагане), редът за отчитане на времето, употребено за изготвянето на експертизата, както и допълнителните разходи, свързани с изпълнението на възложената задача на вещото лице, се определят с наредба, издадена от министъра на правосъдието на основание чл. 403, ал. 1 от Закона за съдебната власт (Наредба № 2 от 29 юни 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица).

## 1.6. Юридически професии и възможни участници, страни по производството

### 1) Ролята (задължителната роля) на адвокатите. Начин за свързване с тях (обществено достъпна интернет връзка към регистъра или уебсайта на адвокатската колегия). Адвокати, специализирани в областта на околната среда

Няма формална специализация на адвокати по околна среда или специална квалификация, необходима за представяване на клиенти по дела за околната среда в административните съдилища. Прилагат се общите изисквания за компетентност – вписване в адвокатската колегия и членство в адвокатската колегия или юрисконсулт на органите, страна по делото. През годините някои адвокати са изградили своята репутация и опит като адвокати по околната среда, защитавайки по дела най-вече граждани и екологични неправителствени организации срещу решения по ОВОС, ЕО или други разрешения за изготвяне или одобрение на стратегически документи.

#### 1.1 Има ли възможност за помощ pro bono.

Няма регламентиран формален и структуриран подход за предоставяне на безплатна правна помощ и изглежда има обща липса на информираност за безплатни услуги, както сред практикуващите, така и сред лицата, които се нуждаят от такива услуги. [Анализ](#) определя 4 начина за безплатна правна помощ: НПО, предлагащи безплатни услуги; pro bono юридически клиници във висши учебни заведения; частни практикуващи адвокати, оказващи безплатни услуги като част от общата си практика, и практикуващи адвокати, оказващи безплатно адвокатска помощ на роднини и близки. Повечето pro bono услуги се предоставят ad hoc. Адвокатските кантори биха могли да решат да отделят част от времето на своите адвокати за безплатни правни услуги<sup>[35]</sup>, но това не е регламентирано от закона, а се основава на техните добри практики.

#### 1.2 Ако съществува помощ pro bono, какви са основните елементи на процедурата за получаването ѝ?

Помощта pro bono не е структурирана, регулирана от закона и изглежда се предоставя предимно по отделни специални случаи. При предоставяне на безплатна правна помощ, предлагана от НПО, адвокатски кантори, отделни адвокати или юридически клиници (виж по-горе), те имат свои собствени процедурни правила за предоставяне на pro bono помощ.

#### 1.3 Към кого следва да се обърне заявителят за помощ pro bono?

При предоставяне на безплатна правна помощ, предлагана от НПО, адвокатски кантори, индивидуални специалисти или юридически клиници, те биха могли да имат свои собствени правила за кандидатстване за предоставяне на помощ. Правна помощ се предоставя чрез Националното бюро за правна помощ (НБПП), адвокатските съвети или чрез използване на националната гореща линия за първична правна помощ. Националният регистър на правната помощ съдържа списък на адвокатите, които предоставят правни услуги на клиентите. Всеки адвокат, който иска да бъде включен в списъка, трябва да подаде заявление, съгласувано от съответния адвокатски съвет, за вписване в Националния регистър за правната помощ. Националният регистър на правната помощ се публикува в Интернет. НБПП има изключителна компетентност за вземането на решения по молби за правна помощ в досъдебната фаза.

### 2) Регистри на вещите лица или обществено достъпни уебсайтове на адвокатската колегия, или регистри, включващи данни за контакт на вещите лица

[Национален регистър за правна помощ](#)

[Регистър на адвокатските колегии](#)

### 3) Списък на НПО, осъществяващи дейност в областта, препратки към уебсайтовете, чрез които може да се осъществи връзка с НПО

Активните екологични НПО са:

[WWF България](#)

[Сдружение за дива природа „Балкани“](#)

[Асоциация на парковете в България](#)

[За Земята](#), със специална програма „Достъп до правосъдие“

[Коалиция За да остане природа в България](#) (няма регистрация като юридическо лице)

### 4) Списък на международни НПО, осъществяващи дейност в държавата членка



 Greenpeace (няма регистрация като юридическо лице)

 WWF България

 Friends of the Earth and CEE Bankwatch Network

## 1.7. Гаранции за ефективно производство

### 1.7.1. Процесуални срокове

#### 1) Срок за оспорване на административно решение (различно от съдебно решение) по въпрос, свързан с околната среда, от административен орган (по-висшестоящ или на същото ниво)

В рамките на оспорването по административен ред жалбата или протестът (от прокурора) се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации. Административното обжалване е процесуална възможност за оспорване както на законността, така и на целесъобразността, т.е. прилагане на преценка от административния орган. Мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне. (чл.84, ал.2 АПК)

Процедурата, регламентирана в АПК, е приложима и за обжалване на решенията на компетентния орган по отношение оценката за съответствието на плановете, програмите и инвестиционните предложения с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона. Изменение от 2017 г. на чл. 31, ал.19 и 20 от ЗБР предвижда едноинстанционно окончателно съдебно решение по обжалване на тези решения, когато са свързани с обектите, определени като обекти от национално значение с акт на Министерския съвет и са със стратегическа важност.

#### 2) Срок за постановяване на решение от административен орган

Общото правило е, че административният акт се издава до 14 дни от датата на започване на производството. Административните актове, с които се декларират или констатират вече възникнали права или задължения се издават до 7 дни. Същият срок важи и за административни актове за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ, от датата на започване на производството. Когато издаването на акт или извършването на действие включва експертиза или за нейното извършване е необходимо личното участие на заинтересованото лице, седемдневният срок може да се удължи и актът се издава до 14 дни. Не по-късно от 7 дни, се решават преписките, които могат да бъдат разглеждани на основата на доказателства, представени заедно с искането или предложението за започване на производството, или от друг административен орган, при който те са налични, или на основата на общоизвестни факти, служебно известни факти или законови презумпции. Наличната информация на хартиен носител при другия орган се предоставя в тридневен срок от поискването и, като срокът за произнасяне тече от датата на получаване на информацията. Служебното уведомяване по смисъла на Закона за електронното управление се извършва незабавно.

Извън случаите по ал. 4 или когато е необходимо да се даде възможност на други граждани или организации да се защитят, актът се издава до един месец от започване на производството. Когато органът е колективен, въпросът за издаването на акта се решава най-късно на първото заседание след изтичането на посочените по-горе срокове. Когато трябва да се поиска съгласието или мнението на друг орган, срокът за издаването на акта се смята съответно продължен, но с не повече от 14 дни. Във всички случаи на удължаване на срока административният орган незабавно уведомява заявителя за удължаването. (чл.57 АПК)

Горепосочените срокове не включват подготвителните дейности в процедурите за издаване на административния акт, напр. в случай на екологични оценки (напр. изготвяне на доклад за ОВОС или ЕО, провеждане на обществени консултации/обществено обсъждане). Съществуват специални срокове за издаване на административните решения съгласно ЗООС. Напр. мотивираното решение за преценка по ЕО се издава в рамките на 30 дни след подаване на искане от възложителя на плана или програмата в зависимост от специфичните характеристики и тяхната сложност. Компетентният орган издава решение по ОВОС в рамките на 45 дни след общественото обсъждане, като отчита резултатите от него.

#### 3) Възможно ли е административното решение на първа инстанция да се оспорва пряко пред съда?

Административният акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако възможността за административно оспорване на административния акт не е изчерпана, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго.

#### 4) Има ли срок, в който националният съд е длъжен да постанови своето решение?

Няма определен срок, в който съдът трябва да разгледа дадено дело. Общото правило съгласно Гражданския процесуален закон (чл. 13) и АПК (чл. 127, ал.1) е, че съдът разглежда и се произнася по делата в разумен срок. АПК определя срок от един месец след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото, в който съдът трябва да вземе решение. Въпреки това, както е споменато в 1.7.3., ЗООС определя специални срокове за съдилищата да разгледат и да издадат решение за съдебни дела по решения за ОВОС /ЕО за проекти, планове и програми от отнася за ОВОС/ЕО, както и в случаите на интегрирана процедура на процедура по ОВОС с поне една от процедурите: за предоставяне на комплексно разрешително или за одобряване на доклад за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото.

#### 5) Срокове, приложими по време на производството (за страните, внасящи доказателства, други възможни срокове и др.)

В рамките на административното производство

*Административният орган предоставя на страните възможност да изразят становище по събраните в рамките на административната процедура доказателства, както и по предявените искания, като определя срок от седем дни. Разпоредването, с което се допуска или се отказва предварително изпълнение, може да се обжалва чрез административния орган пред съда в тридневен срок от съобщаването му, независимо дали административният акт е бил оспорен (чл.60, ал.5 от АПК).*

Административният акт, съответно отказът да се издаде акт, се съобщава по реда на чл. 18а от АПК в тридневен срок от издаването му на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството.

Мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне. Условието и редът за удостоверяване и оспорване на мълчаливото съгласие се уреждат в специални закони.

Жалбата или протестът при оспорването по административен ред се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации.

Ако жалбата или протестът не отговаря на формалните изисквания за съдържание и изискуеми приложения на подателите се изпраща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението. Когато не е посочен адресът на подателя, уведомяването се прави чрез поставяне на обявление на определеното за това място в сградата на административния орган в продължение на 7 дни.

В случаите, когато жалбата е подадена след изтичане на срока, жалбоподателят в 7-дневен срок от съобщаването на акта за прекратяване на производството може да поиска възстановяване на срока, ако пропускането му се дължи на особени непредвидени обстоятелства.

В 7-дневен срок, а когато органът е колективен - в 14-дневен срок, от получаване на жалбата или протеста административният орган, издал акта, може да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорения акт, да го отмени или измени, или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересованите страни.

В двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста по-горестоящ или друг административен орган се произнася с мотивирано решение. (чл.97, ал.1 АПК)

#### *В рамките на съдебното производство*

Административните актове могат да се оспорят в 14-дневен срок от съобщаването им. Мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Когато актът, мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие са били оспорени по административен ред, съответният срок започва да тече от съобщението, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение, а ако органът не се е произнесъл - от крайната дата, на която е следвало да се произнесе.

Когато прокурорът не е участвал в административното производство, той може да оспори акта до един месец от издаването му.

Административните актове могат да се оспорят с искане за обявяване на нищожността им без ограничение във времето.

В 14-дневен срок от получаването на преписа всяка от страните може да представи писмен отговор и да посочи доказателства.

Определението по искането за предварително изпълнение подлежи на обжалване в тридневен срок от съобщаването му. Протоколът от открито съдебно заседание се публикува на Интернет страницата на съда в 14-дневен срок от заседанието.

### **1.7.2. Временни и обезпечителни мерки, принудително изпълнение на съдебни решения**

#### **1) Кога жалбата срещу административно решение има суспензивно действие?**

Принципът е, че оспорването на индивидуалния административен акт има суспензивен ефект, освен когато предварително изпълнение е допуснато с разпореждане на решаващия орган или по силата на закон. След въвеждането му през 1991 г., принципът за суспензивен ефект от оспорване на индивидуалните административни актове, е ерозиран от института на предварително изпълнение – на основание предвидените в редица специални закони разпоредби за уредените в тях актове, както и поради правомощието при условията на чл. 60 АПК решаващият административен орган да се произнесе с мотивирано разпореждане за предварително изпълнение на административния акт (като част от него, или със самостоятелен акт). Основанията могат да бъдат защита на живота или здравето на гражданите, защита на особено важни държавни или обществени интереси, за предотвратяване на риск, че изпълнението на акта може да бъде осуетено или сериозно затруднено или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда. Или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция.

Административният акт не се изпълнява преди изтичането на срока за неговото оспорване или, когато постъпи жалба или протест, до разрешаване на спора от компетентния орган. Това правило не се прилага, когато всички засегнати страни писмено поискат предварителното изпълнение на акта, или предварителното изпълнение е допуснато по силата на закона или на разпореждане по член 60 АПК. По-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение, допуснато с разпореждане, по оспорване на оспорвания акт, като прецени че това не се изисква от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на засегнато лице. В този случай суспензивният ефект от оспорването ще бъде възстановен.

Допускането и спирането на предварителното изпълнение се определят съобразно с критериите по чл. 60, ал. 1 АПК, съответно чл. 90, ал. 3 АПК, основният сред които е настъпването на значителни или труднопоправими вреди поради забавянето на изпълнението на акта, съответно настъпването на непоправими вреди от предварителното му изпълнение.

Защитата срещу предварителното изпълнение може да се осъществи чрез обжалване в отделно контролно производство, независимо от оспорването на административния акт. Разпореждането за допускане на предварително изпълнение или за отказ може да се оспори чрез административния орган пред съда в срок от три дни след съобщаването му, независимо от това дали административният акт е обжалван. Оспорването не спира предварителното изпълнение, но то може да бъде спряно от съда до произнасянето му с решение. Това решение също подлежи на обжалване съгласно чл. 60, ал. 8 АПК. Освен това предварителното изпълнение може да бъде спряно в рамките на основната процедура за оспорване на акта при условията на чл. 166 АПК, т.е. когато може да причини на оспорвания значителна или труднопоправима вреда. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нови обстоятелства.

#### **2) По време на обжалването по административен ред съществува ли възможност органът или висшестоящият орган да разпорежи преустановяване на нарушението?**

Спирането на изпълнението на административния акт, когато включва заповед за предсрочно изпълнение на акта или допускането на предварително изпълнение, са едновременно мерки за обезпечаване, предвидени в административния процес, изрично регламентирани в АПК. Разпоредбата на чл. 60 от АПК урежда възможността за включване в административния акт или в отделен акт, издаден след издаването му, заповед за неговото предварително изпълнение, без изрично посочване на административната фаза (чл. 60, ал. 3; чл. 90, ал. 2, т. 2 АПК). За да позволи предварително изпълнение, административният орган трябва надлежно да оцени и мотивира решението си по следните критерии: животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. По-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение, допуснато със заповед, по искане на оспорвания, ако това се изисква от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на съответното лице. В този случай суспензивният ефект на жалбата ще бъде възстановен.

#### **3) По време на производството има ли възможност за внасяне на искане за преустановяване на нарушението и какви са условията за това? Има ли срок за внасяне на такова искане?**

Материалните предпоставки за издаване на разпореждане за предварително изпълнение се регламентират в чл. 60, ал. 1 АПК във връзка с преценка на обществения интерес и частен интерес, а именно: административният акт включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това е необходимо за да се осигури животът или здравето на гражданите; да се защитят особено важни държавни или обществени интереси; за предотвратяване на риска, че изпълнението на акта може да бъде осуетено или сериозно затруднено, както и когато закъснението на изпълнението може да доведе до значителна или трудно поправима вреда или по искане на някоя от страните в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответна гаранция. Всички засегнати страни също могат писмено да поискат предварителното изпълнение на акта. По искане на оспорвания, по-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение допуснато с разпореждане (не по силата на закон), ако това не се налага от обществен интерес или би причинило непоправима вреда на засегнатото лице (чл. 90 АПК).

Първоначално направеното искане за допускане на предварително изпълнение, независимо дали в хода на административното производство или след постановяване на акта, не се обуславя от спазването на определен процесуален срок. Член 60, ал. 4 АПК изрично предвижда, че повторно искане страната може да направи само въз основа на нови обстоятелства.

#### **4) Възможно ли е незабавно изпълнение на административно решение, независимо от внесената жалба? При какви условия?**

Принципът за суспензивно действие на оспорването се прилага, освен в случаите на предварително изпълнение на акта. Виж 1.7.2 за предварително изпълнение, допуснато от административния орган и мотивирането (критерии) при приемане на такова решение. Извън случаите на незабавно изпълнение, предвидени в специален закон<sup>[36]</sup>, изпълнението е безусловно и когато предварително изпълнение на административния акт е допуснато със закон, който изрично изключва възможността за съдебна преценка по този въпрос (чл. 166, ал. 4 АПК).

#### **5) Преустановява ли се изпълнението на административното решение, ако то бъде оспорено пред съд в съдебната фаза?**

Да, по силата на чл. 166, ал. 1 АПК подаването на жалба или протест пред съда има суспензивен ефект – препятства се изпълнението на акта. Въпреки това решаващият административен орган може да разпорежи предварителното му изпълнение, когато това е необходимо за осигуряване на живота и здравето на гражданите, за защита на особено важни държавни и обществени интереси, за предотвратяване на риск от осуетяване или значително затрудняване на изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция.

Съдът също може да допусне предварителното изпълнение на оспорения акт при условията на чл. 167 АПК. На всеки етап от процеса, по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение при същите условия, при които то би могло да допуснато от административния орган. Когато предварителното изпълнение може да причини значителна или непоправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от съда размер. Повторно искане за такова изпълнение страната може да направи пред съда само въз основа на нови обстоятелства.

#### **6) Съществува ли възможност националните правораздавателни органи да разпоредят преустановяване на нарушението (при условие че бъде внесен финансов депозит)? Възможно ли е да се внесе отделна жалба срещу разпореждането по искането за преустановяване на нарушението или за внасяне на финансов депозит?**

Когато административният орган е издал разпореждане за предварително изпълнение на административния акт (чл. 60, ал. 1 АПК), съдът може да го спре по искане на оспорващата страна или на конституираното заинтересувано лице, засегнато от административния акт. Основанието за спиране е възможността за значителна или непоправима вреда. За възникването ѝ като имуществена вреда или вреда от нарушаване на неимуществени права, както и за възможния размер на увреждането страната трябва да представи доказателства.

Спирането на изпълнението на актове, за които законът допуска предварително изпълнение е допустимо на всеки етап от процеса до влизането в сила на решението. По искане на оспорващия съдът може да спре предварително изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нови обстоятелства и доколкото съдебният контрол върху административните актове не е изрично изключен от специален закон.

Финансова гаранция се заплаща в обратния случай – когато съдът по искане на страна допуска предварително изпълнение на административния акт искане. Когато такова изпълнение може да причини значителна или трудно поправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер (чл. 167 АПК).

### **1.7.3. Разноски — Правна помощ — Помощ *pro bono*, механизми за друга финансова помощ**

#### **1) Как могат да се изчислят разноските, свързани с откриването на производство — административни разходи, съдебни разходи, разходи за завеждане на дело, възнаграждения за вещите лица, възнаграждения за адвокати, разходи за обжалване и др.**

АПК насърчава като принцип достъпа до правосъдие, включително без финансови бариери (чл. 12) и предвижда, че не се събират , държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в кодекса или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на искова защита по същия кодекс.

В Тарифата за държавните такси, таксата за подаване на жалба срещу административен акт от неправителствени организации или физически лица е 10 лева<sup>[37]</sup>. С измененията в АПК обаче таксите за касационно обжалване бяха значително увеличени през 2019 г. от 5 на 70 лева за физически лица, еднолични търговци, държавни и общински власти и други лица с обществени функции или предлагащи обществени услуги и 370 лева за организации. Държавна такса по производството не се внася от прокуратурата за подаване на протест, както и от граждани, за които е признато от съда или от друг орган (например председателят на Върховния административен съд<sup>[38]</sup>), че нямат достатъчно средства да я заплатят. Когато може да се определи материален интерес в административното съдебно производство, държавната такса е пропорционална и възлиза на 0,8% от материалния интерес на страната, но не повече от 1700 лв. и в случай че интересът по делото е над 10 000 000 лв., таксата е 4500 лева<sup>[39]</sup>. Друга част от разходите в съдебното производство е адвокатският хонорар, чийто минимум е определен в Наредба № 1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения (напр. за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без конкретен материален интерес, извън случаите на дела по ал.2, не по-малко от 500 лв. (чл. 8 (3))).

Когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. Подателят на жалбата има право на разноски и при прекратяване на делото поради оттегляне на оспорения от него административен акт.

Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, ответникът има право на разноски, освен ако с поведението си е дал повод за завеждане на делото, включително юрисконсултско възнаграждение, определено съгласно чл. 37 от Закона за правната помощ. Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, право на разноски имат и заинтересованите страни, за които актът е благоприятен.

Когато съдът допусне експертиза и назначи вещи лица, по искане на страните или служебно, той определя първоначален депозит, както и пропорциите, които трябва да бъдат внесени от всяка страна, и времето за плащане. След приемане на експертното заключение съдът се произнася относно окончателния депозит, който трябва да бъде внесен, и остатъка за внасяне от страните.

Вознагражденията за вещи лица се изплащат от депозита или от бюджета на органа, който е назначил експертите. Размерът на възнаграждението, редът за изчисляване на времето, необходимо за експертизата, както и допълнителните разходи, свързани с изпълнението на възложената задача от експертите, се регламентират с Наредба на министъра на правосъдието съгласно чл. 403 (1) от Закона за съдебната власт (Наредба № 2/29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица).

Държавната такса за искове от засегнатите страни за вреди, причинени от незаконни административни актове, се определя като проста фиксирана такса, т.е. не е поставена в съответствие с материалния интерес по делото.

#### **2) Разходи за процедурата за преустановяване на нарушението/временна мярка; необходим ли е депозит?**

При всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта по чл. 60, ал. 1, ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства. Искането се разглежда в закрито заседание. Съдът се произнася незабавно с определение. Не се изисква гаранция, когато изпълнението е спряно.

Обратно, при всяко положение на делото по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение на административния акт при условията, при които то може да бъде допуснато от административния орган. Когато предварителното изпълнение би могло да причини значителна или трудно поправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер. (Чл.167(1-2) АПК).

Виж също 17.2.5 и 1.7.2.6.

### 3) Има ли правна помощ за физическите лица?

Правната помощ се регулира от Закона за правната помощ (в сила от 01.01.2006 г. с изменения) и целта му е да гарантира равен достъп до правосъдие за всички лица по наказателни, граждански и административни дела пред всички съдебни инстанции, и за да осигури ефективна правна помощ. Средствата за правна помощ се осигуряват от държавния бюджет. Правната помощ се организира от Националното бюро за правна помощ (НБПП) и от адвокатските съвети.

Правната помощ се предоставя в случаите, когато въз основа на доказателства, издадени от компетентните органи, съдът или председателят на НБПП решат, че на страната липсват средства за заплащане на адвокатския хонорар. Съдът или председателят решават това, като се вземат предвид доходите на лицето или на неговото/нейното семейство, декларираните му материални активи, семейното положение, здравния и трудов статус и възрастта. В случай на представителство в съда, съдът се произнася относно необходимостта на страната да получи правна помощ. В случаите на правна помощ за консултации или за изготвяне на документи за подаване на дело, решението се взема от председателя на НБПП. Националният телефон за правна помощ е форма за предоставяне на консултация на физически лица при облекчени условия извън общия ред за предоставяне на правна помощ. Дейността на Националния телефон за правна помощ се администрира от НБПП и помощта се предоставя от адвокати, вписани в НБПП.

Видовете правна помощ са:

консултация с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело, включително консултация;

подготовка на документи за завеждане на дело;

процесуално представителство;

представителство при задържане.

Правната помощ по т. 1 и 2 е безплатна и се предоставя на лица и семейства, които отговарят на условията. [40]

Системата за правна помощ обхваща случаи на т. 3 за процесуално представителство, когато страната (напр. по административно) дело не разполага със средства за заплащане на адвокат, желае да има такъв и интересите на правосъдието изискват това. Правната помощ се предоставя само на физически лица, а не на неправителствени организации.

Връзка към уебсайта на [Националното бюро за правна помощ](#).

Национален телефон за правна помощ: (+359) 0700 18 250

### 4) Има ли правна помощ за сдруженията, юридическите лица, НПО със или без юридическа правосубектност? Ако да, как може да се поиска правна помощ? Има ли помощ pro bono?

Не, няма държавна подкрепа и правна помощ за сдружения, юридически лица, НПО с правосубектност и без правосубектност. В рамките на схемата за правна помощ няма достъп до адвокатска правна помощ. Правната помощ се предоставя само на лица, които нямат средства да заплатят адвокатския хонорар. Въпреки това, някои екологични проекти, макар и рядко, предоставят възможности на неправителствени организации или неформални местни групи да получат правна помощ за оспорване на административни решения за одобрение на планове и проекти с неблагоприятно въздействие върху околната среда. Например Фондация „Биоразнообразие“ България провежда благотворителна програма - Спешен фонд за биоразнообразие - с цел покриване на разходите за реагиране на горещи проблеми с опазването на природата и заплащане на адвокатски хонорари, съдебни експерти и др.

### 5) Съществуват ли други финансови механизми за предоставяне на финансова помощ?

Не, не точно за правна помощ, но някои [програми](#), финансирани от ЕС, или фонд „Активни граждани“ България към Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство подкрепя предоставянето на правна помощ, вкл. в тематичния резултат Повишаване на ангажираността на гражданите с опазването на околната среда и климатичните промени.

### 6) Прилага ли се принципът „загубилата страна плаща“? Как съдилищата прилагат този принцип, има ли изключения?

Да, принципът е приложен съгласно чл. 143 АПК (Отговорност за разноски). Когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. Подателят на жалбата има право на разноски и при прекратяване на делото поради оттегляне на оспорения от него административен акт. Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, ответникът има право на разноски, както и заинтересованите страни, за които актът е благоприятен.

Основание за възможно намаляване на адвокатския хонорар е предвидено в ГПК, приложим субсидиарно и към административното съдебно производство. Ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата.

### 7) Прилага ли се принципът „загубилата страна плаща“? Как съдилищата прилагат този принцип, има ли изключения?

Държавна такса в касационното производство не се внася от прокуратурата за подаване на протест, както и от граждани, за които е признато от съда или от друг орган (например председателят на Върховния административен съд), че нямат достатъчно средства да я заплатят.

#### 1.7.4. Достъп до информация в контекста на достъпа до правосъдие — разпоредби, свързани с Директива 2003/4/ЕО

##### 1) Къде могат да бъдат намерени националните правила относно достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда? Има ли други форми на структурирано разпространение на информация?

Има връзка към уебсайта на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) с [обща информация за Орхуската конвенция](#) и някои насоки, свързани с нейните разпоредби. Други форми на разпространение се предоставят най-вече от НПО на техните сайтове или на [уебсайтовете](#) на специалните проекти.

##### 2) Как се предоставя тази информация при различните процедури, свързани с околната среда? От кого следва да се поиска информация заявителят?

Най-вече всяко заинтересовано лице би могло да намери информация за достъпа до правосъдие от административните или съдебните решения.

В тях е посочен органът, пред който актът може да бъде обжалван и срока за обжалване (Вж. също 1.7.4.3. и 1.7.4.4).



### 3) Какви са секторните правила (оценка на въздействието върху околната среда), комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването /Директива относно емисиите от промишлеността) във връзка с плановете, програми и др.?

Законът за опазване на околната среда определя в чл. 3 достъпът до правосъдие по въпросите на околната среда като един от принципите на опазване на околната среда. Прилагат се общите правила, описани в АПК (виж 1.7.4.4). За процедурата по ОВОС, ЗООС изисква решението за ОВОС да съдържа органът и крайния срок, в който може да се обжалва (чл. 99 (3), т. 9 ЗООС). Същото изискване е посочено в Наредбата за ЕО, отнасяща се както до решението за скрининг (да се извърши или не ЕО), така и до окончателното решение за ЕО (съответно чл. 14 (2) и чл. 26 (2)). Наредбата за оценката за съвместимост (съгласно чл. 6.3 от Директивата за местообитанията) съдържа също така разпоредби относно достъпа до правосъдие (органът и срокът за обжалване) за решението за прецена и крайното решение (съответно чл. 20 (3) и член 28 (2-3)).

В процедурите за ОВОС в 7-дневен срок след издаване на решението за ОВОС компетентният орган или упълномощено от него длъжностно лице обявява решението за ОВОС чрез централните средства за масова информация, на своя уебсайт и/или по друг подходящ начин.

За инсталациите с комплексни разрешителни, чл. 127 от ЗООС гласи, че решенията за предоставяне, отказ, изменение, актуализиране или отнемане на интегрирано разрешение се обявяват от компетентния орган чрез средствата за масова информация в 14-дневен срок след датата на издаването му, като същевременно с това се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията в случай на трансграничен пренос и решението може да бъде обжалвано по реда на АПК в 14-дневен срок след оповестяването му.

Компетентността на съда съгласно чл. 127 АРС има значение и за допустимостта на обжалването на обжалвания акт, издаден съгласно секторно законодателство относно съответните компоненти и фактори на околната среда. Например плановете за управление на речните басейни (ПУРБ) и актуализациите към тях, одобрени от Министерския съвет по предложение на Министерството на околната среда и водите (чл. 160 от Закона за водите), са признати за общ административен акт, който подлежи на оспорване по АПК[41]. Обратно, програмите за качество на въздуха не са признати като обжалвани административни актове[42],[43].

В случай на изрична разпоредба в специален закон относно процедурата и крайния срок за обжалване на акта за разрешение (в конкретния пример [44] в рамките на Закона за подземните богатства относно издаденото разрешение за търсене), са приложими общите разпоредби на АПК, включително относно процедурата за съобщаване на акта по чл. 61. Чл. 140, ал.1 от АПК гласи, че когато в административния акт или в обявлението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване се удължава на два месеца.

### 4) Задължително ли е в административното решение и в съдебното решение да се предостави информация относно достъпа до правосъдие?

Административният орган издава или отказва да издаде акта с мотивирано решение. Когато административният акт е издаден в писмена форма, в него се посочва също така правото, пред което актът може да бъде обжалван, и срок за обжалване (чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК). Същото се отнася и за съдебното решение. В него се посочва дали съдебното решение подлежи на обжалване, пред кой съд и в какъв срок. (Член 172а, ал. 1, т.8 АПК).

### 5) Предоставят ли се писмен и устен превод на чуждестранните участници? Кои са приложимите правила?

Производствата по АПК (по административен и съдебен ред) се водят на български език. Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Устният превод може да се извършва чрез видеоконференция. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго.

## 1.8. Специални процедурни правила

### 1.8.1. Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) — разпоредби, свързани с Директива 2003/35/ЕО

*Специфични правила за всяка държава относно оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) във връзка с достъпа до правосъдие*

#### 1) Правила относно процесуалната легитимация и достъпа до правосъдие във връзка с предварителния преглед (условия, срокове, заинтересована общественост)

Необходимостта от извършване на ОВОС (скрийнинг) се регулира от чл. 93 от ЗООС и глава II от Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (Наредба за ОВОС). Министърът на околната среда и водите или директорът на РИОСВ са компетентният орган по ОВОС в зависимост от характеристиките на проекта (напр. министърът - за ОВОС на проект с трансгранично въздействие). Те се произнасят относно необходимостта от ОВОС (решение за преценка) в рамките на един месец след внасяне на искането от възложителя на предложението, като публично обявяват мотивите за своята преценка. Решенията за преценка на компетентните органи подлежат на обжалване (административен и/или съдебен контрол) съгласно АПК (в рамките на 14 дни след уведомяването). Обжалването може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от инвестиционното предложение. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствените организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура[45], имат процесуално право на жалба пред съда. (Виж също § 1, т. 24-25 от Допълнителни разпоредби на ЗООС)

Специална разпоредба за достъпа до правосъдие засяга жалбите срещу решенията за преценка на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, техни разширения или изменения, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност. За тях решенията на първоинстанционния съд са окончателни. По тези дела съдът разглежда жалбите и се произнася с решение, като производството приключва в 6-месечен срок от подаването им. Съдът обявява решението в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

#### 2) Правила относно процесуалната легитимация във връзка с определянето на обхвата (условия, срокове, заинтересована общественост)

Етапът на определяне на обхвата на ОВОС е регламентиран в чл. 95 от ЗООС и глава III от Наредбата за ОВОС. Възложителят на инвестиционно предложение информира писмено компетентния орган и обявява своето предложение на интернет страницата си, ако има такава, и чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин. Компетентният орган обявява предложението на интернет страницата си и уведомява писмено кмета на съответната община, район и кметство. Кметът на съответната община, район и кметство обявява инвестиционното предложение на интернет страницата си, ако има такава, или на общественодостъпно място. Възложителят трябва да изработи техническо задание за обхват и съдържание на ОВОС за инвестиционните предложения от приложение № 1 и за тези, за които с решение за проверка е взето решение за извършване на ОВОС. Възложителят провежда консултации с компетентните органи за вземане на решение по ОВОС или оправомощени от тях длъжностни лица с други специализирани ведомства и засегнатата общественост. На този етап няма издаден административен акт, който да бъде оспорен, следователно няма достъп до правосъдие на този етап на ОВОС.

#### 3) На кой етап/кои етапи обществеността може да оспорва административните решения относно проекти в областта на околната среда? Има ли срок за оспорване на решенията?

Решенията за преценка на компетентните органи по ОВОС подлежат на обжалване по реда на АПК (в рамките на 14 дни след обявяването им). Обжалването може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от предложението. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствени организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура, имат право да участват в съдебното производство. (Вж. също 1.8.1.1). Решението за обхват не може да бъде оспорено, но заинтересованите страни, вкл. обществеността и екологични НПО, се консултират. (Виж 1.8.1.2)

#### **4) Може ли да се оспорва окончателното разрешение? При какви условия може да се извърши това в случай на физическо лице, НПО, чуждестранна НПО?**

Оспорването на крайното решение в рамките на ОВОС/процедурата за оценка на съвместимостта съгласно ЗООС или ЗБР може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от предложението. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствени организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура, имат право да подадат жалба срещу решението и да участват в съдебното производство пред съд. (Виж също § 1, стр. 24-25 от Допълнителни разпоредби на ЗООС)

Участието в процедурата по ОВОС на чуждестранни НПО или граждани и тяхното участие в съдебни процедури не се регулира изрично от ЗООС. Като общ принцип АПК се прилага за всички чужденци, които пребивават в Република България, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Процедурата за ОВОС на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии на територията на Република България, за които се очаква да имат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави (трансгранична ОВОС), е регламентирана в чл.98, ал.1 на ЗООС. Министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционното предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население. При съгласие за участие в процедурата за ОВОС министърът предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се предполага, че ще бъде взето. Това може да е един от начините за неправителствените организации в засегнатите страни да представят възражения или коментари, ако съответната държава предоставя такава възможност. Няма обаче съдебна практика, която да установи как това би се приложило за правото им на обжалване на решението за ОВОС[46].

Достъпът до правосъдие обаче до окончателното одобрение по проекта и разрешаване на строителството с разрешение за строеж, се ограничава до заинтересованите лица съгласно ЗУТ, с изключение на прилагането на презумпцията за интерес за ЕНПО, които ЗООС им предоставя[47]. Такова разрешение се предоставя след влизане в сила в сила на административните актове, които в зависимост от вида и размера на строежа са необходимо условие за разрешаване на строежа по Закона за опазване на околната среда и ЗБР[48]. Издаденото разрешение за строеж или отказът за издаване на такова разрешение се съобщава на заинтересованите лица при условията и по реда на АПК. Заинтересовани лица в случаите на ново строителство, удължаване или надграждане на съществуващ строеж - възложителят, собствениците и притежателите на ограничени вещни права върху поземления имот, лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на специален закон, а в случаите на строежи в квартали и имоти по чл. 22 (1) ЗУТ - възложителят и собственикът на земята. Отделните административни актове по ЗДС, отказите за издаването им и административните актове, с които са отменени или оставени в сила, могат да бъдат обжалвани пред съответния административен съд по местонахождението на недвижимия имот. Актовете и отказите на министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи се обжалват пред Върховния административен съд. Прокурорът може да подаде протести относно законосъобразността на актовете, които подлежат на обжалване (изпращането на сигнал до прокурора от ЕНПО и заинтересованите граждани може да бъде непряк начин за достъп до правосъдие за тях, „делегиран“ на прокурорите).

Жалбите и протестите се подават чрез органа, чийто акт се обжалва или протестира, в 14-дневен срок от съобщаването му, а когато актът се съобщава чрез обнародване в "Държавен вестник" - в рамките на 30 дни от обнародването му. Жалби и протести срещу актове за одобряване на подробен устройствен план или издаване на разрешение за изграждане на обект от национално значение или общински обект от първостепенно значение се подават чрез органа, издал акта, в 14-дневен срок от обнародването на акта в "Държавен вестник". (чл. 215 ЗУТ) В производството по изменение на разрешително за ползване на воден обект правният интерес от съдебна защита е признат на основание § 1, т. 24 и 25 от ЗООС, но по това дело на НПО не е признато качество на заинтересована страна поради естеството на акта - само за удължаване, което не засяга параметрите на разрешителното за използване на воден обект. За издаване на административния акт в тази хипотеза не се провежда производството по чл. 62а от ЗВ, с оповестяване с предварително оповестяване за започване на административното производство пред обществеността, оповестяване на информацията в какво ще се изрази изменението на ползването и гарантиране на възможността за встъпване в административното производство на засегнатата общественост, и поради това не възниква право на обжалване[49].

#### **5) Обхват на съдебния контрол — контрол на материалната/процесуалната законосъобразност. Може ли съдът да се самосезира?**

Общите принципи на съдебния контрол, заложили в АПК, се прилагат и за решенията за ОВОС. Съдебният контрол се извършва за законосъобразност на основанията по чл. 146 АПК: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона. Административните актове могат да бъдат на административните актове за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения по чл. 21, ал. 3 от АПК. Предмет на контрол могат да бъдат и действия, представляващи мълчалив отказ или мълчаливо съгласие по смисъла на чл. 58 АПК. За съдилищата, които действат служебно, прилагат общите принципи, виж 1.2.4.

#### **6) На какъв етап е възможно да бъдат оспорвани решения, действия или бездействия?**

Решението за преценка и окончателното решение по ОВОС, приключващо цялата процедура, могат да бъдат оспорени. В рамките на 7 дни след издаване на решението за ОВОС компетентният орган предоставя решението на възложителя и го обявява чрез централните средства за масово осведомяване, на своята интернет страница и/или по друг подходящ начин. Компетентният орган осигурява достъп до съдържанието на решението за ОВОС, включително приложенията към него, чрез своята интернет страница и по реда на Закона за достъп до обществена информация. Заинтересованите лица могат да обжалват решението по ОВОС съгласно АПК в 14-дневен срок след обявяването на решението. За решенията за преценка вижте 1.8.1.1.

#### **7) 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) Вж. Също 1.3.2.

#### **8) 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., не се има предвид изискването, определено по точка 12?**

Процесуалната легитимация, и по-специално правният интерес на жалбоподателя, не се обуславя от участието му с възражения или коментари в общественото обсъждане.

#### **9) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?**

Принципите, на които се основават производствата, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс, са изложени в Глава втора "Основни принципи", включително чл. 8 от АПК. Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. В пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третираат еднакво. Съдът указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства (чл. 9 АПК). Когато за изясняването на правния спор е необходимо да бъдат събрани и други доказателства освен тези, които се съдържат в преписката, съдията-докладчик указва на съответната страна необходимостта от тяхното събиране. (чл. 163 АПК). Съдът е длъжен да съдейства на страните за отстраняване на формални грешки и неясноти в изявленията им и да им указва, че за някои обстоятелства от значение за делото не сочат доказателства. (чл. 171, ал.5 АПК)

#### **10) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?**

Принципът на бързина и процесуална икономия е от съществено значение за административната и съдебната фаза. Чл. 11 от АПК предвижда, че Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт. Непроизнасянето в срок на административния орган съгласно чл. 58 АПК се смята за мълчалив отказ, който подлежи на обжалване. В случаите, предвидени в закон произнасянето в срок се смята за мълчаливо съгласие да се издаде акт със съдържанието, поискано от заявителя. Условието и редът за удостоверяване и оспорване на мълчаливото съгласие се уреждат в специални закони. Мълчалив отказ или мълчаливо съгласие могат да бъдат оспорени в рамките на един месец след изтичане на срока, в рамките на който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Административните актове могат да бъдат обжалвани в определените срокове след тяхното оповестяване. В допълнение към дисциплинарната отговорност длъжностните лица, отговорни за неспазване на срока, също носят административни наказания по глава осемнадесета от АПК. Едноинстанционният и бързо (6-месечен) съдебно производство по обжалване на инвестиционните предложения, техните разширения или изменения на проекти с национално значение и стратегическо значение, макар и да ограничава достъпа до правосъдие, може да бъде частично ефективно в случай на благоприятно съдебно решение за жалбоподателя и да осигури навременност и по-бърз резултат от предотвратяване на изпълнението на планове и програми с неблагоприятно въздействие върху околната среда. Виж и 1.8.1.1.

#### **11) 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 този сектор, различни от общите национални разпоредби?**

При оспорване на решенията, касаещи ОВОС, не са предвидени конкретни изисквания за обезпечителното производство, освен посочените в 1.7.2. Например, при всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта по чл. 60, ал. 1, ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства.

#### **1.8.2. Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването/Директива относно емисиите от промишлеността — разпоредби, свързани с Директива 2003/35/ЕО**

##### **1) Специфични правила за всяка държава във връзка с достъпа до правосъдие съгласно Директивата за емисиите от промишлеността**

В националния правен ред с чл. 120 от Конституцията на Република България е възприета концепцията за обща клауза за съдебен контрол върху законосъобразността на административните актове. Възможността за достъп до правосъдие във връзка с комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването се урежда по-нататък от АПК и специалната уредба на ЗООС, Глава седма "Предотвратяване и ограничаване на промишленото замърсяване", Раздел II "Комплексни разрешителни". Условието и редът за издаване на комплексни разрешителни се определят с наредба на Министерския съвет (чл. 119, ал. 1 ЗООС) (Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (НУРИКР). Решението за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително (КР) се оповестява от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването му и същевременно се изпраща на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос. В същия срок писмено се уведомява и заявителят. Заинтересуваните лица могат да обжалват решението по реда на АПК в срок от 14 дни от оповестяването (чл. 127 ЗООС).

##### **2) Правила за процесуалната легитимация, на кои етапи могат да се оспорват решения (в случай на НПО, чуждестранна НПО, гражданин)? Може ли да се оспорва окончателното решение?**

Специалното основание (специална клауза) за оспорване, предвидено в чл. 127 от ЗООС, следва общата правна логика и уредба на оспорването на индивидуалните административни актове. Решенията за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им и същевременно се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос, и могат да бъдат оспорени по реда на АПК в срок от 14 дни от съобщаването им.

За оспорване на решенията за общата процедура (КП и ОВОС), за която компетентен орган е министърът на околната среда и водите, са приложими разпоредбите на чл. 99 от ЗООС - в срок от 7 дни от постановяване на решението по ОВОС компетентният орган или оправомощено от него длъжностно лице оповестява решението по ОВОС чрез централните средства за масово осведомяване, интернет страницата си и/или по друг подходящ начин.

Решенията на изпълнителния директор на ИАОС подлежат на контрол както по административен ред пред по-горестоящия административен орган, който е министърът на околната среда и водите, така и пред административния съд, без да е необходимо предварително да бъде изчерпана възможността за административно оспорване.

Право на оспорване имат заинтересуваните лица, както и засегнатата общественост по смисъла на параграф 1, т. 24 и 25 ДР ЗООС, където се дефинират съответно „общественост“ и „засегнатата общественост“, като се признава процесуална правосубектност на засегнатите физически и юридически лица и техни организации, създадени съгласно националното законодателство, включително ЕНПО, създадени в съответствие с националното законодателство.

Спрямо чужденците в АПК е възприет общият принцип, че кодексът се прилага за чужденци, които пребивават в Република България или са участници в административно производство пред български орган извън нея, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Съгласно изискванията на Орхуската конвенция, по която Република България е страна (чл.3, пар.9) [50], не би трябвало да има дискриминация и никое лице не трябва да бъде изключвано от дефиницията на основата на националност, местоживеење, гражданство или седалище.

### **3) Правила относно процесуалната легитимация и достъпа до правосъдие във връзка с предварителния преглед (условия, срокове, заинтересована общественост)**

В ЗООС и Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни процедурата за преценка не е строго обособена, поради което на този етап няма достъп до правосъдие<sup>[51]</sup>.

### **4) Правила относно процесуалната легитимация във връзка с определянето на обхвата (условия, срокове, заинтересована общественост)**

В процедурата няма строго обособена фаза за преценка на обхвата, извън проверката за спазване на формалните изисквания за разглеждане на заявлението за издаване на КР.

### **5) На кой етап/кои етапи обществеността може да оспорва административните решения относно проекти в областта на околната среда? Има ли срок за оспорване на решенията?**

Решенията за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им. Съобщенията се публикуват на електронната страница на ИАОС и в публичен регистър с данни резултатите от издаването, отказа, отмяната, преразглеждането, изменението и актуализирането на комплексните разрешителни. Заинтересуваните лица могат да обжалват решението по реда на АПК в 14-дневен срок от оповестяването му.

### **6) Може ли обществеността да оспорва окончателното разрешение?**

Решенията на компетентния орган относно комплексните разрешителни могат да бъдат обжалвани от заинтересуваните лица (напр. НПО в обществен интерес или физически лица) в рамките на 14 дни след обявяването им (чл. 127 ЗООС).

### **7) Обхват на съдебния контрол — контрол на материалната/процесуалната законосъобразност. Може ли съдът да се самосъзира? Възможно ли е да се оспорват решения, действия или бездействия?**

Общите принципи за съдебен контрол, установени с АПК, се прилагат и за решенията относно комплексните разрешителни (КПКЗ). Съдебният контрол се извършва за законосъобразност на основанията по чл. 146 АПК: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

Глава петнадесета от АПК. „Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията“ предвижда процедури за съдебно оспорване.

За действията на съда по служебна инициатива се прилагат общите принципи, вж. 1.2.4

### **8) На кой етап може да се оспорват те?**

Решенията по изискванията на Директива КПКЗ за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им и същевременно се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос. Решението също се съобщава писмено на заявителя. Заинтересуваните лица и могат да обжалват решенията по реда на АПК в срок от 14 дни от съобщаването им (чл. 127, ал. 2 ЗООС). При условията на член 256 от АПК, бездействието на административния орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт, може да се оспори безсрочно. В този случай се прилагат съответно разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове. Неизпълнението на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, може да бъде оспорено в срок от 14 дни от подаването на искане до органа за тяхното изпълнение. В решението си съдът задължава административния орган да извърши действието, определяйки срок за това или отхвърля искането.

### **9) 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?**

Административният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред, освен ако в АПК или в специален закон е предвидено друго (чл. 148 АПК). Вж. също 1.3.2.

Оспорването по административен ред е възможност, а не условие за оспорване на законосъобразността и целесъобразността - т.е. прилагането на свободна преценка на административния орган, на акта.

Административното оспорване не е процесуална предпоставка за оспорване пред съда, т.е. възможността за съдебно оспорване не се обуславя от предварително оспорване пред по-горестоящия административен орган (чл. 148 и чл. 149, ал. 1 и 3 АПК).

### **10) 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 в административната фаза на обществени консултации, напр. с възражения или коментари в общественото обсъждане.

### **11) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?**

Принципите, на които се основават производствата, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс, са предмет на Глава втора „Основни принципи“, между които член 8 АПК (равенство), който може да бъде проследен в съответните процесуални институти.

Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по АПК, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. В пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво. Вж. също 1.8.1.9.

### **12) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?**

Принципът за бързина и процесуална икономия е съществен за административната и съдебна фаза. Съгласно чл. 11 АПК процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.

Непроизнасянето в установения срок от административния орган съгласно чл. 58 АПК се приравнява на мълчалив отказ, както и в случаите, предвидени в специален закон – на мълчаливо съгласие, които са оспорими. Мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие могат да бъдат оспорени в срок от един месец от изтичането на периода, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Административните актове могат да бъдат оспорени в рамките на предвиден времеви период след съобщаването им. Освен дисциплинарната отговорност, виновните за неспазването на срок длъжностни лица носят и административнонаказателна отговорност по Глава осемнадесета АПК. Решенията относно комплексно разрешително (КР) или извършване на ОВОС са задължителни за издаването на разрешение за строеж.

Решенията за КР могат да бъдат оспорени от заинтересуваните лица в срок от 14 дни от съобщаването им. Вж. също 1.8.2.5. An exception is made for facilities and equipment in respect of which an EIA procedure is completed with a decision confirming the implementation of the BAT in compliance with Art. 99a EPA.

Изключение се допуска за инсталации и съоръжения, за които е завършила процедура по ОВОС с решение, потвърждаващо прилагането на най-добрите налични техники, в съответствие с чл. 99a ЗООС.



Когато процедурата е по реда на ОВОС за решения, свързани с реализацията на обекти, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност, нормативно са установени съкратени срокове за съдебно произнасяне. В този случай съдебното производство трябва да приключи в 6-месечен срок от подаване на жалбата, а съдът да обяви решението в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

**13) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореджане 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 този сектор, различни от общите национални разпоредби?**

За оспорване на решенията относно комплексни разрешителни няма установени специални изисквания за обезпечителни мерки, различни от посочените в т. 1.7.2. Например, на всеки етап от съдебното производство до влизане в сила на решението на съда, по искане на оспорващия съдът може да допусне обезпечение чрез спиране на предварителното изпълнение, допуснато от административния орган съгласно чл. 60, ал. 1 АПК ако изпълнението може да причини значителна или трудво поправима вреда на оспорващия. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нова обстоятелства.

**14) Информацията относно достъпа до правосъдие предоставя ли се на обществеността по структуриран и достъпен начин?**

В контекста на на прилагането на Орхуската конвенция в България, по-видими са мерките за информираност на обществеността относно предоставянето на информация и привличане на обществеността в процеса на вземане на решения, например чрез уебсайта на ИАОС. На [сайта на МОСВ](#) е публикувана обща информация за Орхуската конвенция, както и насоки, свързани с разпоредбите ѝ. Други форми за разпространение се предоставят основно НПО чрез [своите страници](#) или чрез сайтове на специализирани проекти, както и като резултат от [Европейски проекти](#) в областта на достъпа за правосъдие по въпросите на околната среда. Виж също 1.7.4.

### **1.8.3. Екологична отговорност[52]**

*Специфични правни норми за всяка държава във връзка с прилагането на членове 12 и 13 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност*

**1) Какви изисквания трябва да бъдат изпълнени от физическите или юридическите лица (включително НПО в областта на околната среда), за да може решение, което компетентният орган е взел, относно възстановяването на екологичните щети, да бъде преразгледано от съд или от друг независим и безпристрастен орган в съответствие с член 13, параграф 1 от Директивата относно екологичната отговорност?**

Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ) предоставя няколко възможности за съдебен контрол на решенията на компетентните органи. Една от най-важните възможности е обжалването на заповедта за отказ за прилагане на оздравителни мерки. Всяко физическо или юридическо лице, което е засегнато или е възможно да бъде засегнато от екологичните щети, или има достатъчен интерес при вземането на решение за отстраняване на екологични щети или твърди, че е нарушено негово право, може да иска от компетентния орган да започне процедура за определяне и прилагане на оздравителни мерки. За неправителствени природозащитни организации не се изисква доказване на тези обстоятелствата и техният интерес и възможност да инициират такава процедура се презюмира[53]. (чл. 47, ал. 2 от ЗОПОЕЩ)

Ако компетентният орган издаде решение (заповед) за отказ от прилагане на оздравителни мерки, в което посочи мотивите за това и я публикува на своята интернет страница, заинтересованите страни, вкл. екологични неправителствени организации, могат да обжалват отказа съгласно АПК (чл. 48, ал. 5). Прилага се обичайният 14-дневен срок след уведомяването за решението.

Когато приложените превантивни мерки не са достатъчни за предотвратяване на непосредствена заплаха от екологични щети, компетентният орган[54] може да представи на министъра на околната среда и водите предложение за прилагане на превантивни мерки в срок от 3 дни от съставянето на констативния протокол за щети. В 10-дневен срок от получаване на предложението, министърът издава заповед за прилагане на превантивни мерки, която се публикува на интернет страницата на МОСВ. Заповедта може да бъде обжалвана по реда на АПК. Обжалването не спира изпълнението му. (Член 23 (4-5) ЗОПОЕЩ). Няма установена трайна съдебна практика по такъв тип дела.

Проектът за заповед за оздравителните мерки[55], който операторът е длъжен да осъществи, се публикува на интернет страницата на компетентния орган в срок от 3 дни след изготвянето му. Обявата съдържа и покана към обществеността да представи своите препоръки и становища. Проектът за заповед се поставя на видно място в помещението на администрацията. Препоръки и становища могат да бъдат представени в писмена форма в рамките на 14 дни от публикуването на проекта на заповед. В рамките на 7 дни след изтичане на срока за коментари компетентният орган издава заповед за прилагане на оздравителни мерки и я публикува на своята интернет страница. Заповедта подлежи на обжалване по АПК в рамките на 14 дни. (чл. 29 ЗОПОЕЩ)

В случай на фактическа сложност за определяне на оздравителни мерки и/или в случай на необходимост от допълнителни анализи, компетентният орган издава заповед за мерките въз основа на доклад за оздравителни мерки, изготвен от оператора. Проектът за заповед се оповестява публично на интернет страницата му с покана към обществеността да представи своите препоръки и становища в рамките на 14 дни. Заповедта за коригиращи мерки се издава в рамките на 30 дни след изтичане на 14-дневния срок за коментари. В рамките на 3 дни от издаването ѝ, заповедта се публикува на интернет страницата на компетентния орган, която подлежи на обжалване по реда на АПК в срок от 14 дни. (чл. 30-32 ЗОПОЕЩ)

По подобен начин, когато операторът (лицето, причинило щетите) е неизвестен и 1. мерките могат да бъдат определени без допълнителен анализ или 2. когато поради фактическа сложност за определяне на оздравителни мерки са необходими допълнителни анализи, заповедта за прилагане на мерките подлежи на обжалване съгласно АПК в 14-дневен срок. (чл. 33-34 ЗОПОЕЩ). Заповедите за оздравителни мерки, когато е установен неизвестен оператор, се публикуват на интернет страницата на МОСВ и подлежат на обжалване по реда на АПК. (чл.36 от ЗОПОЕЩ)

**2) Какъв е срокът за внасяне на жалби?**

Прилага се общият 14-дневен срок за обжалване след уведомяването за решението. Мълчалив отказ или мълчаливо съгласие се оспорват в рамките на един месец след изтичане на срока, в рамките на който административният орган е бил длъжен да се произнесе (чл. 149 (1-2) АПК). Виж също 1.8.3.1.

**3) Има ли изисквания за забележките, придружаващи искането за действие в съответствие с член 12, параграф 2 от Директивата относно екологичната отговорност, и ако да, какви?**

Лицето, подава заявление с искане за предприемане на действия, което съдържа следните данни:  
адрес за кореспонденция;

място, териториален обхват и вид на причинените екологични щети;

данни за оператора, причинил екологичните щети, ако е известен;

действителни или предполагаеми причини за настъпването на екологичните щети;

нарушено право на заявителя или достатъчен интерес при вземането на решение за отстраняване на екологични щети;

видими и/или предполагаеми последствия от екологичните щети;

препоръки за предприемането на съответни оздравителни мерки, ако лицето има такива;  
други обстоятелства и факти, подкрепящи информацията и наблюденията във връзка с причинените екологични щети.

**4) Има ли специфични изисквания относно доказването по „убедителен“ начин, че са възникнали екологични щети, и ако да, какви са те?**

Компетентният орган по чл. 6 разглежда искането в 7-дневен срок от получаване на заявлението. Когато предоставената информация не е пълна, органът връща заявлението с указание каква информация да бъде допълнена от заявителя. Заявителят предоставя допълнителната информация в 7-дневен срок от получаване на указанието. Когато заявителят не предостави допълнителната информация в срок, компетентният орган оставя искането без разглеждане.

**5) Има ли изисквания компетентният орган да уведоми правоимащите физически или юридически лица (включително правоимащите НПО в областта на околната среда) за решението по определен начин и/или в определени срокове? Ако да, какви са те?**

Ако компетентният орган издаде решение (заповед) за отказ от прилагане на оздравителни мерки, той я публикува на своята интернет страница и заинтересованите страни, вкл. екологичните НПО са информирани за това.

В 10-дневен срок от получаване на предложение за прилагане на превантивни мерки министърът издава заповед за такива мерки, която се публикува на интернет страницата на МОСВ.

В случай на фактическа сложност при определяне на коригиращите мерки и/или в случай на необходимост от допълнителни анализи компетентният орган издава заповед за мерките. Проектът за заповед се публикува на неговата интернет страница с покана към обществеността да предостави своите препоръки и становища в рамките на 14 дни.

Проектът за заповед за оздравителни мерки<sup>[56]</sup>, който операторът е длъжен да приложи, се публикува на интернет страницата на компетентния орган в рамките на 3 дни след изготвянето му. Публикацията съдържа и покана към обществеността да представи своите препоръки и становища. Проектът за заповед се поставя на видно място в помещенията на администрацията. Препоръки и становища могат да бъдат представени в писмена форма в рамките на 14 дни от публикуването на проекта на заповед. В рамките на 7 дни след изтичане на времето за коментари компетентният орган издава заповед за прилагане на оздравителни мерки и я публикува на своята интернет страница.

Заповедите за оздравителни мерки, когато неизвестният оператор е установен, се публикуват на интернет страницата на МОСВ.

**6) Удължава ли държавата членка правото да се поиска действие от компетентен орган за щети върху околната среда в случаи на непосредствена заплаха от такива щети?**

Законът не предвижда изрично възможност гражданите или НПО да искат превантивни мерки в случай на непосредствена заплаха от екологични щети. Задължението за предприемането на такива мерки е на оператора, когато е известен, или на компетентния орган, когато е операторът е неизвестен. Гражданите или неправителствените организации обаче могат да подават сигнали и да информират компетентния орган за непосредствената заплаха. В случай на непосредствена заплаха за екологични щети, когато операторът е неизвестен, компетентният орган в срок три дни от получаване на информацията извършва проверка на място на фактите и обстоятелствата, свързани с непосредствената заплаха за екологични щети, и съставя констативен протокол. (чл.21, ал.1 ЗОПОЕЩ)

**7) Кои са компетентните органи, определени от държавата членка?**

министърът на околната среда и водите (с правомощия, определени в чл. 7 ЗОПОЕЩ, напр. да издава заповеди за прилагане на превантивни и оздравителни мерки в предвидените от закона случаи; да провежда консултации с обществеността и операторите при определяне на оздравителните мерки; да прилага принудителни административни мерки и налага административни наказания, предвидени в закона); директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) (с правомощия, определени в чл. 8, напр. да извършват проверки за установяване на оператора и установяване на непосредствената заплаха или причинените екологични щети; да разглеждат искания на представители на обществеността за предприемане на превантивни и оздравителни мерки; да провеждат консултации с обществеността и с операторите при определяне на оздравителните мерки);

директорите на Басейновите дирекции за управление на водите (с правомощия, определени в чл.9, напр. да предприемат действия в случай на възникване на непосредствена заплаха или в случай на причинени екологични щети в обхвата на района за басейново управление на водите) директорите на националните паркове (с правомощия, определени в чл.10, да предприемат действия при непосредствена заплаха за възникване на екологични щети или при причинени екологични щети на територията на националния парк).

**8) Изисква ли държавата членка процедурата за административен контрол да бъде изчерпана, преди да се премине към съдебно производство?**

Не, няма. 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.

**1.8.4. Трансгранични процедурни правила при дела, свързани с околната среда**

**1) Има ли правила относно участието на други държави в производството? На кой етап от производството е възможно да се оспорят решения, свързани с околната среда?**

В случай на трансгранично въздействие на проекти или планове или програми съществуват процедури за трансгранични консултации със засегнатите държави в съответствие със задълженията по съответната международна конвенция и директивите на ЕС. § 1, т. 23 от Допълнителните разпоредби на ЗООС определя "заинтересувани държави в трансграничен контекст" като държавите, източник на въздействие върху околната среда, и засегнатите от това въздействие други държави, страни по Конвенцията по оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст.

ЕО: Възложителят на план или програма изпраща копие от плана или програмата (ПП) и от доклада за ЕО до всяка държава, която има вероятност да бъде засегната от прилагането на ПП, предмет на ЕО, и организира консултации с държавата, за която има вероятност да бъде засегната. Резултатите от консултациите се отразяват в доклада за ЕО и се вземат предвид в становището на министъра на околната среда и водите или директора на съответната РИОСВ. Достъпът до становището или решението за ЕО се осигурява на засегнатите и заинтересованите страни и всяка държава, която може да бъде засегната от прилагането на ПП (чл. 87 (1-2), чл. 88 (2) ЗООС)

ОВОС: За инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии на територията на Република България, които се предполагат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави в възможен най-ранен етап от инвестиционното предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население; при съгласие за участие в процедурата за ОВОС предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се очаква да бъде взето. (чл. 98, ал.1, ЗООС).

За предприятие/съоръжение с висок рисков потенциал по Директивата Сезезо III, ако съществува опасност от възникване на голяма авария с трансграничен ефект, министърът на околната среда и водите уведомява потенциално засегнатите държави и предоставя информация в съответствие с изискванията на Конвенцията за трансграничното въздействие на промишлените аварии. (чл. 111, ал.2 и чл.116, ал.4 ЗООС)

Инсталации с комплексно разрешително: В рамките на 14 дни след приключване на проверките за съответствие на съдържанието и формата на заявлението за комплексно разрешително с изискванията на Наредбата за комплексни разрешителни (КР), компетентният орган започва процедура за предоставяне на КР, оповестява и осигурява в продължение на един месец при равнопоставеност достъп на заинтересованите лица до заявлението, в т. ч. и в държавите, засегнати от дейността на инсталацията в условията на трансгранично въздействие. (чл.122а, ал.5 ЗООС). Решението за предоставяне, отказ, изменение, актуализиране или отнемане на КР се обявява от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок след датата на издаването му, като същевременно се изпраща на засегнатите от действието на държавите инсталацията в случай на трансграничен пренос.

Отговорност за екологични щети: При непосредствена заплаха за екологични щети или при причинени екологични щети от дейности, извършвани на територията на Република България, които засягат или се предполага, че могат да засегнат една или няколко други държави, членки на Европейския съюз или трети държави, министърът на околната среда и водите незабавно уведомява засегнатата държава или държави -, като предоставя информация за предприетите превантивни или оздравителни мерки, и информация за процедурите съгласно закона, а при поискване от компетентните органи на другата държава или държави - членки на Европейския съюз или трети държави, предоставя допълнителна информация. (чл. 49 и 52 от ЗОПОЕЩ)

## **2) Понятието „заинтересована общественост“?**

ЗООС в Допълнителните си разпоредби определя „общественост“ е едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство и "засегната общественост" е обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство. И двете дефиниции относно юридически лица трябва да се тълкуват като тези, регистрирани в съответствие с националното (българско) законодателство. Що се отнася до физическите лица, общият принцип, предвиден в АРС, е, че той се прилага само за чужденци, които пребивават в Република България или които са участници в административно производство пред български орган извън Република България, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Въпреки това, следвайки изискванията на Орхуската конвенция, по която България е страна (член 3, пара. 9)[57], обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност[58]. Принципът, заложен в Конституцията на Република България, е, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат, но все още няма установена съдебна практика по този въпрос, която да отразява позицията на българските съдилища.

Виж също 1.4.1

## **3) Имат ли процесуална легитимация НПО от засегнатата държава? Кога и в кой съд те следва да внесат своята жалба? На каква процедурна помощ имат право (правна помощ, искане за спиране на нарушението, временни мерки, помощ pro bono)?**

Виж 1.8.4.2. Националното законодателство не предвижда специални правила за процесуалната легитимност на НПО от друга държава. Орхуската конвенция, която е част от националното законодателство и съгласно чл. 5 (4) от Конституцията ще има предимство пред всяка разпоредба на вътрешното законодателство която ѝ противоречи, посочва в член 2, пара.5, че „заинтересованата общественост“ е обществеността, засегната или е вероятно да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес към него. Определението трябва да се разглежда в светлината на разпоредбата за недискриминация в чл. 3 (9) на Конвенцията, което означава, че задължението за информиране на заинтересованата общественост включва, когато е уместно, и обществеността извън националните граници. [59]

В своите констатации относно съобщението АССС/С/2004/03 (Украйна), Комитетът за съответствие към Орхуската конвенция отбелязва, че „чуждестранни или международни неправителствени екологични организации, които по подобен начин са изразили интерес или загриженост относно процедурата, обикновено попадат в обхвата на тези определения също. " Участието на обществеността трябва да се прилага поне за участие в процеса на вземане на решения. [60]

Също така трябва да се отбележи, че някои от международните екологични НПО имат клонове, регистрирани в България като юридически лица с всички процесуални права. Правна помощ съгласно българското законодателство се предоставя само на физически лица. Правна помощ се предоставя предимно на чужденци, търсещи убежище. Не се предвижда подобна помощ в казуси, свързани с околната среда. Ако чуждестранните неправителствени организации получат процесуална легитимация, те биха имали процесуалните права да поискат също така обезпечителни мерки и други права, като защита от предварително изпълнение. Наредбата за условията и реда за ОВОС, глава осма, предвижда уредба на трансграничните консултации - когато България е държава на произход или засегната държава. Съгласно чл. 23 от Наредбата за ОВОС, се прилагат изискванията на ЗООС, на наредбата за ОВОС и на Конвенцията за оценка на въздействие върху околната среда в трансграничен контекст т.ч. в случаите по чл. 94, ал. 1, т. 9 от ЗООС и/или по Конвенцията за трансграничните въздействия на промишлените аварии, освен ако международен договор между Република България и засегнатата държава или държави предвижда друго. Основният предмет на консултациите са изискванията за обмен на информация и обществено обсъждане, както и включване на изискванията на засегнатата страна в решението за ОВОС, но без правосъдие по тези въпроси - това би означавало признаване на екстериториалния ефект на съдебното решение. Не бихме могли обаче да направим ясен извод какво би означавало на практика за чуждестранни граждани и НПО, без да е установена съдебна практика, която да отразява позицията на българските съдилища.

## **4) Имат ли физическите лица от засегнатата държава процесуална легитимация? На каква процедурна помощ имат право (правна помощ, искане за спиране на нарушението, временни мерки, помощ pro bono)?**

Спрямо чужденците в АПК е възприет общият принцип, че кодексът се прилага за чужденци, които пребивават в Република България или са участници в административно производство пред български орган извън нея, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Съгласно изискванията на Орхуската конвенция, по която Република България е страна (чл.3, пар.9)[61], не би трябвало да има дискриминация и никое лице не трябва да бъде изключвано от дефиницията на основата на националност, местоживееене, гражданство или седалище. Чужденците могат да се разглеждат като „засегнатата общественост“, засегната или е вероятно да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или имаща интерес от нея.

Следователно лицата, които не са български граждани, имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например, в случаите, когато територия от двете страни на границата е потенциално засегнатата от предложена дейност, обществеността в съседната държава ще бъде член на „засегнатата общественост“ за целите на чл. 6 от Конвенцията. Правна помощ съгласно българското законодателство се предоставя само на физически лица.

Виж също 1.8.4.2. и 1.8.4.3.

##### **5) На кой етап се предоставя информацията на заинтересованата общественост (включително на горепосочените страни)?**

Следвайки процедурите за трансгранични консултации съгласно международните конвенции и директивите на ЕС, чуждестранните лица (физически лица и НПО) трябва да бъдат информирани от компетентния орган на съответната им държава и следвайки процедурите за достъп до информация в тази държава в зависимост от въпросната процедура. Например, ако България е тази засегната държава в случай на уведомление за очаквано значително въздействие върху околната среда на територията на България - резултат от предложена дейност на територията на друга държава, министърът на околната среда и водите осигурява публичен достъп до предоставената информация относно ОВОС и своевременно изпраща на всички изявления за информацията преди вземане на решения от компетентния орган на другата държава. Виж също 1.8.4.1. за различни процедури.

##### **6) Какви са сроковете за участието на обществеността, включително за достъпа до правосъдие?**

Виж 1.8.4.1. за различните процедури на трансграничните консултации. Например в процедурите за ОВОС на територията на Република България, които се очаква да имат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционно предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население.

##### **7) Каква информация относно достъпа до правосъдие се предоставя на страните?**

Виж 1.8.4.1. за различни процедури на трансгранични консултации. Например в процедурите за ОВОС на територията на Република България, когато предполага значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционно предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население, но няма конкретни правила за предоставяне на информация относно достъпа до правосъдие<sup>[62]</sup>. Или в рамките на процедурата по ЕО се осигурява обществен достъп (чрез интернет страницата на компетентния орган, или онлайн регистъра за ЕО) до решението за ЕО и до решението да не се извършва ЕО, за обществеността, засегнатите и заинтересованите страни и всяка държава, за която има вероятност да бъде засегната от прилагането на плана или програмата (чл. 88, ал.2 ЗООС). Въпреки това не е установена съответната съдебна практика, която да отразява позицията на българските съдилища за предоставяне на статут на чуждестранни МРГО и граждани по дела по околна среда.

##### **8) Предоставят ли се писмен и устен превод на чуждестранните участници? Кои са приложимите правила?**

Прилагат се общите правила на АПК. Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. (чл. 14 АПК) Виж също 1.4.4.

##### **9) Има ли други приложими правила?**

Българската конституция гарантира, че чужденците, пребиваващи в Република България, имат всички права и задължения по тази конституция, с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство (чл. 26, ал.2). Законът за достъп до обществена информация гласи, че всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако друг закон предвижда специална процедура за търсене, получаване и разпространение на такава информация. В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с право на достъп до обществена информация. От това право се ползват и всички юридически лица (чл. 4). Законът за опазване на околната среда като специален закон по отношение на достъпа до информация гласи в чл. 17, че всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва специфичен интерес, поради което няма ограничение за този достъп.

---

[1] Опазването на околната среда се осъществява чрез законови механизми във всички основни клонове на правото - гражданско право, административно право (с рамковия Закон за опазване на околната среда, много секторни закони и АПК), административно наказателно право (административни нарушения, наказуеми по секторните закони и процедура, предвидена в Закона за административните нарушения и наказания) и наказателното право (Наказателен кодекс)

[2] В административното право достъпът до правосъдие е силно повлиян от Орхуската Конвенция и правния ред на ЕС, което означава по-широки възможности за достъпа до правосъдие в процедурите, които се считат от правото на ЕС за процедури по член 6 от Орхуската конвенция.

[3] Трябва да се отбележи, че ГПК и АПК са сравнително нови закони (приети през периода 2006-2008) и юриспруденцията в тяхната област е все още в процес на установяване.

[4] Чл. 115. Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди.

[5] Напр. не подлежат на обжалване например заповедите за обявяване на защитени зони от Натура 2000 (чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие), като предстои произнасяне на Конституционния съд по к.д. № 14/2020 г.

[6] Определение № 466/ 14.01.2014 по адм. дело № 15788/2013 на ВАС с анализ на възможността за оспорване на административен акт в обхвата на чл. 6(1) а) и б) на Орхуската Конвенция.

[7] Съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), те се делят на ЮЛНЦ за осъществяване на дейност в обществена или в частна полза – виж по-долу т.1.4.

[8] Определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност (чл.99, ал.9 ЗООС)

[9] Виж Сталев Ж. „<sup>[62]</sup> Съдебната практика като източник на правото“, списание „Съвременно право“, 1997, бр. № 6

[10] Проблемът с отстраняването на втората инстанция в съдебни дела за достъп до информация по въпросите на околната среда в резултат може доведе до един вид „местно правосъдие“ в такива случаи, тъй като често броят на съдиите в регионалните административни съдилища е много малък (между 2 и 5).

[11] Решение на Конституционния съд № 5/2019 г. по к.д. №12/2018 г., Държавен вестник, бр. 36/2019 г.,

[12] Районните съдилища са първа инстанция при оспорване на повечето актове, издадени в изпълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, в този случай Административният съд е касационна инстанция. (Параграф 19 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК). Районните съдилища са първа инстанция при обжалване на наказателно постановление за налагане на административно наказание (глоба) (Чл. 58д ЗАНН)

[13] 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)



- [14] Административен нормативен акт, за който се приема, че не подлежи на обжалване по чл. 39 - обявяване и чл. 42.- изменение, от ЗЗТ; отказът обаче е обжалваем (решение № 4144 от 04.04.2017 г. адм.д. № 12973/2016 г., 5 чл.с-в ВАС).
- [15] Виж Решение на Конституционния съд по к.д.№ 12/2018 г., Държавен вестник брой № 36/2019 г.
- [16] На касационно обжалване пред Върховния касационен съд подлежат въззивните решения, в които съдът се е произнесъл по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е: решен в противоречие със задължителната практика на Върховния касационен съд и Върховния съд в тълкувателни решения и постановления, както и в противоречие с практиката на Върховния касационен съд; решен в противоречие с актове на Конституционния съд на Република България или на Съда на Европейския съюз; от значение за точното прилагане на закона, както и за развитието на правото. (чл.280, ал.1 ГПК)
- [17] Решение № 7560/16.06.2020 г., по адм. дело № 12754/2019 г., VI отделение, ВАС /определянето на засегнатата общественост е въпрос от правно естество и е недопустимо да бъде възлаган на експертиза]; решение №11516/31.10.2016 г. по адм.дело № 1092/2016 г., V отделение, ВАС /съдът няма правомощия да извършва съдебен контрол върху други административни актове освен върху този, който е бил оспорен от подателя на жалбата/протеста.
- [18] Провеждането на съвместна процедура е възможност, предвидена в чл.94, ал.4 от ЗООС по искане на възложителя и е обвързваща при прилагането на тази хипотеза, като не предполага оценка на специализирания компетентен орган - МОСВ и издаване на решение на този етап. Тя може да бъде сравнена с хипотезата по чл.93, ал.10 от ЗООС за обжалване на решението за преценка на МОСВ във връзка с националните обекти. Систематичното място на тази разпоредба в чл.99 на ОВОС, който урежда окончателните решения по ОВОС.
- [19] Решение № 1704/17.02.2016 г., по адм.дело № 13691/2015 г., петчленен състав ВАС, SAC /Основанията за изискване на процедура по оценка за съвместимост по чл. 6 от Директивата за местообитанията, не изискват сигурност, а вероятност от отрицателно въздействие/. Този пример е показателен за обхвата на прегледа на съда на задължението, за сметка на ограничената степен на преценка на компетентният орган да изисква такава оценка.
- [20] Същото право се предоставя на лице, което не е било страна в главното производство (членове 245—249 от АПК – Отмяна по искане на трето лице). Възможността страна в производството да отмени окончателно решение е използвана поне в няколко случая от инвеститори, намерили подкрепа от Съвета за стабилизиране и асоцииране.
- [21] Проблемно е отсъствието на процесуално качество на засегнатата общественост при оспорване на отрицателно решение по ОВОС, сключване на споразумение с възложителя и окончателно обезсилване на решението на РИОСВ направо от съда. (Определение № 323/17.09.2020 г.. по адм. д. № 528/2020 г.на АС – Велико Търново)
- [22] Конституционният съд действа 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. Спорове за компетентност могат допълнително да бъдат повдигани от общински съвет (в случай на спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет и между органите на местното самоуправление и централната изпълнителна власт) и от Висшият адвокатски съвет (за обявяване за противоконституционен закон, който нарушава правата и свободите на гражданите).
- [23] Вж. членове 120 и 127 от Конституцията относно правомощията на съда и прокурора в рамките на съдебната система да контролират и наблюдават законосъобразността на административните актове.
- [24] В тази връзка биха могли да бъдат очертани две категории решения, действия или пропуски (съгласно член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и съгласно други разпоредби на Конвенцията). В категорията „други“ попадат мерки за планиране от общ характер, като планове за управление на защитените зони, както и нормативни административни актове. Правото на жалба в двете последни категории се предоставя въз основа на оценка на „интерес“. Фактът, че признаването на правен интерес от оспорване на планове за управление на защитени зони изобщо не е проблематично, не означава, че в други области, като обжалването на програмите за качество на въздуха, няма проблем.
- [25] Виж дело № 7384/2015 г., Върховен административен съд.
- [26] Организацията с нестопанска цел (НПО) определят свободно своите цели и могат да бъдат организации, извършващи дейности в обществена или частна полза. Определянето се извършва чрез устава, учредителния акт или измененията в тях.
- [27] Съгласно чл.146 от АПК те са: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.
- [28] Решение № 935/27.05.2011 г. по адм.дело № 521/2011 г., Административен съд Пловдив /относно съответствието с плана за управление на речния басейн на продължаването на срока на разрешително за ползване на воден обект (изземване на инертен материал от река)/; № 156/08.01.2014 г. по адм. дело № 14789/2013 г., петчленен състав на ВАС /относно отказ за издаване на разрешение за извършване дейност по оползотворяване на излезли от употреба моторни превозни средства/. За други примери вижте бележка под линия 3,4.
- [29] Върховен административен съд (дело № 7384/2015 г.)
- [30] ВАС, адм. дело № 12064/2017 г. / Естеството на акта като вътрешен акт за общинската администрация е пречка за оспорване на Програмата за качество на атмосферния въздух, издадена по чл.27 на ЗЧАВ
- [31] Но не за всички административни актове, напр. не за решения на общинските съвети за приемане на програми по чл. 27 от Закона за чистия въздух за подобряване на качеството на въздуха.
- [32] Потвърдено от ВАС, адм.дело № 7777/2015 г.
- [33] Виж чл. 103 и 104 от ЗУТ.
- [34] Разпоредбата е обявена за противоконституционна от Конституционния съд по искане на Висшия адвокатски съвет по к.д. № 2/2020 г., решение № 14/2020 г. (Държавен вестник бр.92 от 2020 г).
- [35] В [този пример](#) адвокатската кантора предоставя до 40 часа годишно безплатна адвокатска помощ.
- [36] Съгласно чл.22, т.1 от АПК, процедурата за издаване на индивидуални административни актове, не се прилага за административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно или е предвидено специално производство с оглед на естеството им. Ефектът от актовете, които се изпълняват незабавно, може да бъде освободен не само от условията за изтичане на срока за обжалване и възпрепятстващия (суспензивен) ефект на обжалването или протеста за тяхното оспорване, но и от изискването да се уведомят адресатите на акта. Прилагането им е безусловно при предпоставките, заложи от законодателя в съответния специален закон, най-често във връзка с действия, налагащи принудителни административни мерки. Например решенията на комисията, с които се забранява концентрация между предприятия или се постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, подлежат на незабавно изпълнение (Член 66, ал.1 от Закона за защита на конкуренцията).
- [37] 1 BGN е приблизително 0,5 EUR, а обменният курс е фиксиран със закон.
- [38] С изменения в АПК ДВ бр. 15/2021 г. се преурежда проверката за редовност на касационната жалба чл. 213а - ще се извършва от съда, чието решение се обжалва, включително с произнасяне за освобождаване от внасяне на държавна такса, спиране на изпълнение чл. 166 или допускане

на предварително изпълнение чл. 167. Първоинстанционният съд може да остави жалбата без движение или да прекрати делото с определение на основанията по чл. 215 АПК и чл. 213а, ал. 3. Съгласно новелата на чл. 229, ал.1, т. 1, не подлежат на обжалване с частна жалба определенията за прекратяване по чл. 213а, ал. 7, т.е. произнесени по жалба срещу актове за връщане и прекратяване поради неизпълнено в срок на указание за отстраняване на нередовност, в съответната фаза на процеса, на която е установено – при проверката за редовност на касационната жалба от първоинстанционния съд - чл. 213а, ал. 1 изр 2 или ал. 2 (на основание чл. 215), при контролната проверка на първоинстанционната проверка от председателя на касационния съд или неговите заместници, съответно председателя на отделението - чл. 213а, ал. 6 и (накрая) - от съда в хода на касационното производство - чл. 213а, ал. 6, т. 2, втора хипотеза, както и по жалба срещу отказ за освобождаване от държавна такса. С изменението е предвидено и ново служебно правомощие на съда за следене на редовността и даване на указания за нередовност на процесуалните действия -чл. 142б

[39] т.4.3 от Решението на Конституционния съд, по к.д № 12/2018 г., ДВ бр.36/2019 г.

[40] Напр. на лица и семейства, които отговарят на условията за получаване на месечна помощ по реда на чл. 9 и 10 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.

[41] Въпросът с допустимостта на жалбата е решен с Определение № 13598/09.11.2017 г., по адм. дело № 9701/2017 г. ВАС.

[42] Виж по-горе бележка под линия 27 относно адм. дело № 12064/2017 г., ВАС.

[43] Виж по-горе бележка под линия 27 относно адм. дело № 12064/2017 г., ВАС.

[44] Определение № 6343/15.05.2018 г., адм. дело № 5051/2018 г., 5-членен състав, ВАС.

[45] Юридическите лица с нестопанска цел (НПО) свободно определят целите си и могат да се определят като организации, извършващи дейности в обществена или частна полза. Това определяне се извършва чрез устава, учредителния акт или измененията в тях. Правилата за НПО в обществена полза са подробно описани в глава III от [Закон за юридическите лица с нестопанска цел](#).

[46] Трябва да се спомене, че в констатациите на Комитета за съответствие към Орхуската Конвенция (АССС) се подчертава, че такова право трябва да бъде предоставено дори на обществеността на дадена държава, чиито органи не са предприели стъпки за провеждане на трансгранична процедура за ОВОС (вж. Констатации на АССС в С-71 и С-91).

[47] В своите констатации Комитетът за съответствие към Орхуската Конвенция (АССС) по процедурата АССС/С/58 заявява, че „като не гарантира, че всички заинтересовани граждани, които имат достатъчен интерес, и по-специално екологичните организации, имат достъп до процедури за преглед, за да оспорят окончателните решения, разрешаващи дейности, изброени в Анекс I към Конвенцията, (параграфи 79-81), съответната страна (България) не спазва член 9, параграф 2, във връзка с член 9, пара. 4 от Конвенцията.

[48] За издадено разрешение за строеж, приложение към което е решение по ОВОС или решение за преценяване на необходимостта от извършване на ОВОС, както и решение за одобряване на доклад за безопасност за изграждане или реконструкция на предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал или на части от него. (чл. 149, ал.6 ЗУТ)

[49] Определение № 9488/28.06.2011 г. по адм.дело № 5702/2011 г., III отделение ВАС.

[50] „В рамките на съответните разпоредби на настоящата Конвенция, обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.“

[51] Административнопроизводствените волеизявления, действия и бездействия на административния орган по издаване на акта не подлежат на самостоятелно обжалване, освен ако в този кодекс или в специален закон е предвидено друго. (чл. 64 АПК)

[52] Виж също дело С-529/15 г, на Съда на Европейския съюз.

[53] Общизвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване. (чл.37, ал.2 АПК). Не е необходимо да се доказват факти, за които съществува установено от закон предположение. Оборване на такива предположения се допуска във всички случаи, освен когато закон забранява това. (чл.154, ал.2 ГПК).

[54] ЗОПОЕЩ посочва тук компетентните органи, изброени в 1.8.3.7, а именно: директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ); директорите на басейновите дирекции за управление на водите; директорите на националните паркове. Същото се отнася и до компетентните органи в този раздел.

[55] Мерки за контрол, улавяне, премахване на замърсителите и/или други фактори, причинили екологичните щети, с цел ограничаване или предотвратяване на последващи екологични щети, отрицателни въздействия върху човешкото здраве и последващо засягане на услуги от природните ресурси.

[56] Мерки за контрол, улавяне, премахване на замърсителите и/или други фактори, причинили екологичните щети, с цел ограничаване или предотвратяване на последващи екологични щети, отрицателни въздействия върху човешкото здраве и последващо засягане на услуги от природните ресурси.

[57] „В рамките на съответните разпоредби на тази конвенция обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.“

[58] Следователно лицата, които не са граждани, имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например, в случаите, когато зоната, потенциално засегната от предложена дейност, пресича международна граница, обществеността в съседната държава ще бъде член на „засегнатата общественост“ за целите на член 6. Освен това в своите констатации относно комуникацията АССС/С/2004/03 (Украйна), Комитетът отбелязва, че „чуждестранни или международни неправителствени екологични организации, които са изразили по подобен начин интерес или загриженост относно процедурата, също биха попаднали под тези определения“.

[59] Наръчник за прилагане на Орхуската Конвенция. Второ издание. 2014

[60] Виж по-горе бележка 54.

[61] „В рамките на съответните разпоредби на настоящата Конвенция, обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.“

[62] „при съгласие за участие в процедурата по ОВОС предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се предполага, че ще бъде взето.“ (чл. 98, ал.1, т.2 ЗООС)

**1.1. Правен ред — източници на законодателство в областта на околната среда**

## **1) Общо въведение в системата за опазване на околната среда и защитата на процесуалните права на лицата (физически лица, юридически лица, неправителствени организации (НПО) в конкретния национален правен ред**

България е държава, в която основните права и задължения на гражданите, както и задълженията на държавата за опазване, възпроизводство и поддържане на околната среда, са конституционно установени. Съгласно чл. 55 от Конституцията, гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. В исторически план закони за природна защита съществуват и по-рано, но опазването на околната среда се утвърждава в правната система като самостоятелен обект на защита от последиците на индустриализацията в началото на 70-те години, като съвпада с периода на политическо разведряване и сътрудничество в Европа (Хелзинкския процес). Екологичните движения и гражданските протести срещу замърсяването на въздуха в Русе през 80-те години са значими за прехода от тоталитарно към демократично устроено общество. След приемането на Конституцията от 1991 г., във връзка с подготовката и присъединяване на страната през 2007 г. законодателството е съобразено със системата на правото на ЕС (хоризонтално и секторно), подчинено на неговия примат и директен ефект на наднационално право. Международните договори, по които България е страна, също са част от системата на вътрешния правен ред.

В зависимост от възприетата класификация според метода на нормативно регулиране, защитата на околната среда като обективно право и правораздаване е интердисциплинарна[1], предмет в относително по-малка степен на останалите правни отрасли като гражданско, наказателно, търговско, както и на конституционното право, и намира израз най-често в административното право и процес[2].

Основен процесуален принцип на достъпа до правосъдие е, че всяка страна има право да бъде изслушана от съда, преди даден акт (например административен акт) да влезе в сила, със значение за защитата на нейните права и интереси. Съдът гарантира, че страните имат равна възможност да упражняват предоставените им права и прилага закона еднакво за всички съгласно Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Физическите и юридическите лица се ползват с равнопоставени процесуални възможности за участие в административното производство и в съдебния контрол на административните актове за защита на своите права и законни интереси, както е предвидено в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Основните принципи на административния процес се съдържат в глава II на АПК. Сред тях са принципите на законност, съразмерност, равенство, самостоятелност и безпристрастност, служебно начало, израз на което е задължението на съда да укаже на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства[3].

Достъпът до правосъдие по въпросите на околната среда е един от основните принципи на опазването на околната среда в България, заедно с други принципи, изброени в чл.3 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) сред които устойчиво развитие; участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; замърсителят плаща за причинените вреди.

Системата за управление на околната среда се състои от органи на изпълнителната власт на централно ниво и на местно ниво.

Специализираната администрация на компетентните административни органи с права и задължения в областта на околната среда се състои от министъра на околната среда и водите (МОСВ); изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС); директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ); директорите на басейновите дирекции; както и от администрация с обща компетентност: Министерски съвет, кметовете на общините, а в градовете с районно деление - кметовете на райони; и областните управители. Българският парламент (Народното събрание) е основният законодателен орган, който приема, изменя, допълва и отменя законите, напр. ЗООС (чл. 84, т. 1 от Конституцията). Министерският съвет приема постановления, разпоредения и решения съгласно и в изпълнение на законите, напр. наредбите за СЕО и ОВОС. Министерският съвет приема с постановление правилници и наредби (чл. 114, изр.второ от Конституцията).

В областта на опазване на околната среда министърът на околната среда и водите издава правилници, наредби, инструкции и заповеди (чл. 115 от Конституцията[4]), напр. устройствени актове като Правилник за функциите, задачите и състава на Висшия експертен екологичен съвет.

Съществена характеристика на правната система е йерархията на нормативните актове и прилагането им от съда в зависимост от техния ранг съгласно изричната разпоредба на чл. 15 от Закона за нормативните актове от 1973 г., действаща и сега. Принципът за прилагане при несъответствие на нормативния акт от по-висока степен, е потвърден и в чл. 5 от АПК, приет през 2006 г. Подзаконовите административни нормативни актове съгласно АПК могат също да бъдат и пряко оспорени по съдебен ред.

Структурата на нормативните актове се определя съгласно Закона за нормативните актове и Указ № 833 за приложение на ЗНА. В раздел „Допълнителни разпоредби“ в края на нормативния акт се посочват и транспонирани с него директиви и въведени изисквания на други нормативни актове на ЕС.

## **2) Основните разпоредби на конституцията на съответната държава относно законодателството в областта на околната среда и достъпа до правосъдие (ако е приложимо), включително процесуалните права**

Българската конституция предвижда право на здравословна и благоприятна околна среда, отговаряща на установените стандарти и нормативи (чл. 55). Защитата на околната среда също е и задължение на гражданите. Прилагането на правото на здравословна и благоприятна околна среда е възможно заедно с други конституционни основни права и свободи (Глава II) като:

право на живот (чл. 28)

неприкосновеност на жилището (чл.33)

свобода на словото (чл. 39)

право на достъп до и разпространяване на информация (чл. 41)

право на мирно събиране (чл. 43)

свобода на сдружаване (чл. 44, ал.1)

На гражданите се гарантира достъп за съдебно обжалване на административни актове, освен когато със закон се предвижда друго[5] (член 120 от Конституцията). Не съществува изрично изключение от закона в областта на правото на околната среда. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2) и всички граждани са равнопоставени пред закона (чл. 6, ал. 2). Правото на здравословна и благоприятна среда обикновено се прилага заедно с други конституционни норми, като:

задължението на държавата да осигури опазването на околната среда, и поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурси (чл. 15);

правото на гражданите да подават жалби, предложения и петиции до държавните органи (чл. 45);

правото на гражданите на защита, когато техни неговите права или законни интереси са нарушени или застрашени и правото да бъдат придружавани от защитник, когато се явяват в държавните учреждения (чл. 56) и че;

съдебната власт защитава правата и законните интереси на всички граждани, юридически лица и държавата (чл. 117, ал. 1), както и други нормативни правила и стандарти от процесуален или материален характер.

## **3) Закони, кодекси, укази и др. — основни разпоредби относно околната среда и достъпа до правосъдие, национални кодекси и закони**

Основните законови разпоредби в областта на околната среда и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в България се съдържат в рамковия Закон за опазване на околната среда (ЗООС). В допълнение, общите процедурни правила за достъп до правосъдие са регламентирани в [Закон за административнопроцесуалния кодекс \(АПК\)](#), [Закон за административните нарушения и наказания \(ЗАНН\)](#) и Гражданския процесуален кодекс (ГПК), който се прилага субсидиарно за всички въпроси, които не са изрично уредени от АПК. Към съответните други секторни закони и подзаконовни нормативни актове, които могат да предвиждат защита на правата по околна среда, се включват [Закон за биологичното разнообразие](#), Закон за генетично модифицираните организми, [Закон за водите](#), Закон за защитените територии, Закон за управление на отпадъците, [Закон за чистотата на атмосферния въздух](#), [Закон за защита от шума в околната среда](#), [Закон за устройството на Черноморското крайбрежие](#), [Закон за опазване на земеделските земи](#), Закон за горите, Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, Наредба за условията и реда за извършване на ОВОС, [Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимост на планове, програми, проектни и инвестиционни предложения с предмета и целите за опазване на защитените зони](#), [Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни \(Наредба за КР\)](#); [Наредбата за предотвратяване на големи аварии, включващи опасни вещества и ограничаване на последиците от тях](#) (Севезо наредба)

#### **4) Примери от националната съдебна практика и ролята на Върховния съд в дела, свързани с околната среда**

Прилагането на изискванията за достъп до правосъдие се проследява като процес от ратифицирането на Орхуската конвенция, в сила от 2004 г., съответно от присъединяването към ЕС през 2007 г. Посочените примери на съдебни актове са показателни за развитието на практиката по тълкуването на въпросите, засягащи правото на гражданите/НПО за достъп до правосъдие.

Постижение от общо значение за ефективното прилагане на принципа за върховенство на правото в областта на природозащитата е решението, с което Върховният административен съд (дело № 12397/2018 г.) отменя решението на Министерския съвет № 821/29.12.2017 г. за изменение на Плана за управление на Национален парк Пирин. Съдебният контрол включва тълкуване на разпоредбите на българското и международно право, като се вземат предвид решенията на СЕС, директивите на ЕС и решенията на Комитета за световно наследство към Конвенцията за защита на световното културно и природно наследство. От ключово значение е признаването от ВАС на приоритета на изискването на чл.6, пара. 4 от Орхуската конвенция за участие на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

Основните аспекти на правото на гражданите и екологичните НПО (ЕНПО) за достъп до правосъдие по въпросите на околната среда, основано на чл.9, пар. 2 от Орхуската конвенция, се признават по силата на обвързващото действие на ратификацията и съответното вътрешно законодателство на параграф 1, т. 25 от Допълнителните разпоредби към Закона за опазване на околната среда. Признаването, в тези случаи, на достатъчен интерес на членовете на обществеността, разширява принципа за засягане на права в зависимост от прякото нарушаване или застрашаване на правата, свободите и законните интереси на лицата и организациите съгласно чл. 147 АПК. Посоченото широко тълкуване за правото на лицата и ЕНПО за достъп до правосъдие по въпросите на околната среда последователно се прилага като предпоставка за процесуална правоспособност, но и в зависимост от тълкуването за естеството на оспорения административен акт[6].

По дело за обжалване на комплексното разрешително за дейност на ТЕЦ от първоинстанционният съд се отрича правото на екологична неправителствена организация (ЕНПО), учредена в частна полза, да оспорва административни актове[7]. Трети състав на Върховния административен съд (ВАС) (дело № 7384/2015) отменя това решение на административния съд, като се мотивира, че параметрите на правния интерес от оспорване на административния акт се очертават от предмета на акта, който следва да създава задължения или да засяга права или законни интереси на оспорващия гражданин или организация, за да се допусне съдебен контрол върху неговата законосъобразност. По-новата съдебна практика на ВАС обаче показва противоположната тенденция и съдът не предоставя правомощия на НПО, регистрирани в частна полза, да оспорват решенията, които попадат в обхвата на член 6 от Орхуската конвенция. В дело по обжалване на решението на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) за удължаване на срока на лиценз за производство на електроенергия е подадена жалба, за да установи практика за допускане на обжалване от ЕНПО на решения по Закона за енергетиката, така че организациите да могат да обжалват актовете на КЕВР. По това дело № 12922/2015 г. ВАС не признава правния интерес от обжалване на ЕНПО. За процедури извън обхвата на член 6 от Орхуската конвенция, е проблемно признаването на право на обжалване на издадените разрешителни актове - например оспорване на разрешителните, издадени по Закона за водите.

Делата за околната среда се разглеждат в рамките на общото административно съдебно производство - т.е. няма специално съдебно производство, приложимо по въпросите на околната среда. Втората, касационна, инстанция е премахната наскоро за дела за оспорване на решения за ОВОС/ЕО за проекти, планове и програми от стратегическо национално значение[8]. В този контекст, интересна нова практика по колективен иск може да създаде дело, свързано с околната среда (№ 6614/2017 на Софийски градски съд), заведено от граждани срещу Столична община за липсата на ефективни мерки за постигане на добро качество на атмосферния въздух.

Решенията на ВАС са важни за съдебната практика при прилагането на законодателството в областта на околната среда. Въпреки че формално не са източник на право, имат задължително действие за правоприлагащите органи. Тълкувателните решения на ВАС обаче могат да се разглеждат като допълнителен източник на право[9].

Законодателните промени от 2017 г. на Закона за достъп до обществена информация за ограничаване на касационното обжалване на решенията, постановени по дела срещу отказ за предоставяне на информация, включително за околната среда, т.е. тяхното разглеждане само от една инстанция[10], са предмет на обществена и институционална критика, с наложено от президента вето и искане да бъдат обявени за противоконституционни[11].

#### **5) Могат ли страните по административното производство да се позовават пряко на международни споразумения в областта на околната среда или могат да се позовават само на националното законодателство и на законодателството на ЕС за транспониране?**

Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. (член 5, ал. 4 от Конституцията). Страните в административните производства могат директно да се позовават на международните договори по околната среда, ратифицирани от Република България. Както административните органи, така и съдилищата прилагат директно Орхуската конвенция. Както е споменато по-горе, Върховният административен съд (дело № 12379/2018) признава действието на разпоредбата на чл. 6, ал. 4 от Орхуската конвенция: трябва да се осигури участието на обществеността на ранен етап, когато всички възможности са открити и може да се проведе ефективно обществено обсъждане.

### **1.2. Компетентност на съдилищата**

#### **1) Брой на нивата в съдебната система**

Съдебната система се състои от Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС), апелативни съдилища, окръжни съдилища, военни съдилища и районни (местни) съдилища. Действат също специализиран наказателен съд и апелативен специализиран наказателен съд.



Правосъдието по граждански дела се осигурява от:

районните съдилища като първа съдебна инстанция за спорове с относително малък икономически интерес (исковете за собственост и други вещни права върху имот с цена на иска над 50 000 лв.; исковете по граждански дела с цена на иска над 25 000 лв.);

окръжните съдилища, действащи като първоинстанционни съдилища за по-важни спорове и като апелативна инстанция за решения на районния съд;

ВКС, изпълняващ функцията на касационна инстанция за всички въззивни решения (с определени изключения);

Административно-съдебната система се състои от:

28 административни съдилища, които имат основна компетентност относно спорове за обжалване на административни актове решения[12];

ВАС може да действа като първоинстанционен съд, или като касационна инстанция;

Окръжни съдилища, които разглеждат жалби срещу административни актове за санкциониране на административни нарушения, вкл. за неизпълнение или нарушаване на постановления, разпореждане или друг акт, свързан със законодателството в областта на околната среда (чл. 32 (2) от ЗАНН).

Висшият съдебен съвет, съдийска колегия, е органът, който назначава, повишава и освобождава съдиите. Не съществуват специализирани съдилища или трибунали, които да разглеждат екологични дела. В някои административни съдилища обаче съдиите са организирани в състави, така че делата за околната среда се решават от ограничен брой съдии в съответния съд.

## **2) Правила относно компетентността и юрисдикцията — как се определя кой съд има компетентност в случаи на противоречие между различните национални правораздавателни органи (в различните държавни членки)?**

28-те административни съдилища (със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на всеки от окръжните съдилища) действат като първа инстанция по всички административни дела, с изключение на случаите, които попадат в юрисдикцията на ВАС.

ВАС разглежда дела като обжалване на актове на Министерския съвет, министър-председателя, вицепремиерите и министрите, касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения, предложения за отмяна на влезли в сила съдебни актове по административни дела.

Местната подсъдност се определя от по постоянен адрес или седалището на посочения в акта адресат, съответно адресати. Когато посоченият в акта адресат има постоянен адрес или седалище в чужбина, споровете се разглеждат от Административния съд - град София. Когато посочените в акта адресати са повече от един и са с различен постоянен адрес или седалище, но в рамките на един съдебен район, делата се разглеждат от административния съд в района на териториалната структура на администрацията на органа, издал акта. Във всички останали случаи делата се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа.

Жалбите срещу общи административни актове[13] се разглеждат от административния съд по седалището на органа, издал обжалвания акт.

Такива актове могат да бъдат решенията на общинския съвет за приемане или изменение на годишния бюджет на общината, или заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена територия по чл. 39 от Закона за защитените територии (ЗЗТ)[14]. Искове за обезщетение се предявяват пред съда по адреса или седалището на жалбоподателя и в случаите, когато те са придружени с жалби срещу административни актове.

При дела за гражданска отговорност (включително екологична отговорност) лицето, което е претърпяло щети, може да се обърне или към съда по седалището/местожителството на ответника, или до съда по района на мястото, където са настъпили щетите.

## **3) Специализация по отношение на съдебните правила в сектора на околната среда (специални трибунали по въпросите на околната среда), участие на непрофесионални съдии, съдии експерти и др.**

Делата по околната среда се разглеждат в рамките на общото административно съдебно производство, предвидено в АПК, или чрез субсидиарно приложение от Гражданския процесуален кодекс - т.е. няма специална съдебна процедура, приложима по въпросите на околната среда; вкл. редица разпоредби напр. алтернативна компетентност, давност на административните санкции (чл. 34 ЗАНН). Общото правило е съдебен контрол в две съдебни инстанции, с изключение на жалби срещу решения по ОВОС/ЕО за одобрение на проекти, планове и програми от стратегическо значение, за които първоинстанционното решение е окончателно.

В рамките на изменения на АПК през 2018 г. съответните норми предвиждат едноинстанционно съдебно производство за оспорване на решенията за промяна на предназначението на земеделска земя с цел строителство или за друго неземеделско ползване по чл. 20а, ал. 3, 24а, ал.1 и 38, ал.1 от Закона за опазване на земеделските земи, както и решенията, насочени при липса на съгласие на собственика, да осигурят съответните правомощия за достъп до земята на оператора на дейностите за търсене, проучване или добив на полезни изкопаеми, съгласно чл. 75 от Закона за подземните богатства. Конституционният съд отхвърля искането за обявяване на несъответствие на посочените разпоредби от АПК като ограничаващи правото на съдебна защита[15].

## **4) Ниво на контрол на съдиите в случай на обжалване по административен ред, понятие за самосезиране и др. Какви са неговите граници?**

### **Правила за самосезиране на съда**

Общите правила на АПК, приложими и по делата за опазване на околната среда, предвиждат, че административните актове могат да бъдат оспорвани пред съд по отношение на тяхната законосъобразност. Административните актове могат да се оспорват като незаконосъобразни поради липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

При спорове за компетентност, въпросът дали делото е подведомствено на съда или на друг орган извън съдебната система, може да бъде повдигнат на всеки етап от разглеждането му, също и служебно от съда (чл. 130, ал. 3 АПК). Съдът може да действа по своя инициатива и по въпрос за местната подсъдност (чл. 134, ал. 2 АПК). Конституирането на страните по делото се извършва служебно от съда (чл. 154 АПК). По своя инициатива съдът може да назначава вещи лица, оглед и освидетелстване (чл. 171, ал. 2 АПК). По искане на страните или служебно съдът може да поправи писмени грешки, грешки в пресмятането и други очевидни неточности в съдебното решение (чл. 175, ал. 2 АПК). В рамките на касационния контрол ВАС следи за валидността, допустимостта и съответствието на обжалваното съдебно решение с материалния закон и по свой почин (чл. 218, ал. 2 АПК).

## **1.3. Организация на правосъдието на административно и съдебно равнище**

### **1) Система на административното производство (министерства и/или специални държавни органи)**

Общите правила за административните производства на национално, регионално и местно ниво са уредени в Административнопроцесуалния кодекс. Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи - на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган.

Специалните процесуални правила в процедурите по екологичното законодателство са предвидени в Закона за опазване на околната среда или в секторните закони, имащи отношение към околната среда (например Закона за водите). Основните компетентни органи, които издават решения по екологични процедури, са министърът на околната среда и водите, директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите, изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по околна среда, директорите на басейновите дирекции, кметовете на общините, и

областните управители, които осигуряват изпълнението на държавната политика за опазване на околната среда на територията на областта и имат други правомощия, изброени в чл. 16 от ЗООС.

## **2) Как може да се обжалва пред съда административно решение по въпроси, свързани с околната среда? Кога може да се очаква постановяване на окончателното съдебно решение?**

Административен акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако не е изчерпана възможността за административно оспорване на административния акт, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго.

По административни дела са налице двуинстанционни съдебни производства. По жалби срещу решения по ОВОС/ЕО за одобрение на проекти, планове и програми от стратегическо значение първоинстанционното решение е окончателно.

Виж също т. 1.2.3. за други разпоредби относно едноинстанционното съдебно производство.

Според данните на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, по показателя Бързина на разглеждане на административно дело на всички инстанции през 2017 г., България е втора (с най-кратко време) след [Швеция и първа през 2018 г.](#)

Жалбоподателят има право да обжалва административно решение пред административния съд и след това първоинстанционното съдебно решение пред ВАС чрез касационна жалба. В гражданския процес ищецът има процесуално право да се обърне към две инстанции, а именно първа инстанция и апелативна инстанция, както и за някои случаи трета касационна инстанция, напр. срещу въззивно решение на апелативен съд в противоречие с решение на Съда на Европейския съюз[16].

Касационните основания са посочени в чл. 209 АПК и представляват недостатъци на първоинстанционното решение, които засягат изискванията за валидност, допустимост и правилност на съдебния акт, съответно го правят:

нищожен;

недопустим;

неправилна поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила или необоснованост.

Продължителността на процеса зависи от сложността на делото, напр. събирането на доказателства, но съдът особено ВАС може да вземе решение за съдебната инстанция в рамките на 6 месеца или по-малко от завеждането на делото. ЗООС определя специални срокове за съдилищата да разглеждат и издават решение за съдебни дела по оспорване на решения за ОВОС/ЕО за проекти, планове и програми от стратегическо национално значение. При реализацията на проект, определен като обект с национално значение с акт на Министерския съвет, е обект със стратегическа важност, съдебният контрол върху административните решения в процедурите по ЕО и ОВОС се осъществява в едноинстанционно съдебно производство (съответно чл. 88, ал. 4 и член 93, ал.10 от ЗООС). В тези случаи има кратки срокове за разглеждане на делото от съда и произнасяне на решение - съответно 6 и 1 месец. Доколкото тези правила представляват отклонение от установения принцип, те ограничават достъпа до правосъдие във възможно най-пълния му обхват, гарантиран от АПК, и изразен в първоинстанционна и касационна проверка, които имат за цел не само да преразгледат и коригират дефектите на административното решение, но и на първоинстанционното съдебно решение. Инстанционният контрол се упражнява от Върховния административен съд, който е най-висшата съдебна инстанция в административно-съдебното производство с най-висок авторитет, опит и капацитет.

## **3) Наличие на специални съдилища по въпросите на околната среда, основна роля и компетентност**

Делата за околната среда се разглеждат в рамките на общото административно-съдебно производство - т.е. няма специално съдебно производство. Спецификите на съдебното производство по въпросите на околната среда биха могли да бъдат разделени на три групи по отношение на правния интерес от обжалване (т.1.4), събирането на доказателства (т. 1.5.) и обхвата на контрол (т. 1.8)[17]

## **4) Обжалване на административни решения по въпроси, свързани с околната среда, взети от компетентни органи, и обжалване на съдебни определения и решения (нива)**

Административен акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако възможността за административно оспорване на посочения акт не е изчерпана, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго. Ако лицето е използвало възможността за административен контрол и не е доволно от резултата, то може да отнесе спора пред съда в съответствие с правилата за съдебен контрол на административни актове. Когато актът, мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие са били оспорени съгласно административна процедура, срокът започва да тече от съобщението, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение, а ако органът не се е произнесъл - от крайната дата, на която е следвало да се произнесе. (чл. 149, ал. 3 от АПК).

По отношение на съдебните инстанции на съдебния контрол втората съдебна инстанция за обжалване на някои решения по ОВОС/ЕО е премахната и делата се разглеждат и решават с окончателно решение от първоинстанционния съд. Това се отнася за ЕО/ОВОС, свързани с планове, програми, инвестиционни предложения, техните разширения и промени, определени от Министерския съвет като проекти с национално и стратегическо значение, както и решенията на министъра на околната среда и водите в случаите на съвместна процедура между ОВОС и комплексно разрешително или за одобряване на доклади за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива съдебни дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото[18].

Процедурата за оспорване на оценката за съвместимост с предмета и целите на опазване на защитените зони (член 31 от ЗБР) се определя алтернативно в зависимост от приложимата процедура за оценка на околната среда. Оценката за съвместимост, попадаща в обхвата на ЗООС може да се извърши чрез ЕО (за планове и програми), съответно чрез процедурата за ОВОС (за проекти), по реда на ЗООС и в съответствие със специалните разпоредби на Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) и глава трета от Наредбата за условията и реда за оценка на съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони. Като алтернатива, извън тези случаи, оценката на съвместимостта се извършва в отделна процедура и окончателният акт подлежи на съдебен контрол самостоятелно[19].

## **5) Извънредни начини на обжалване. Правила в областта на околната среда. Правила за отправяне на преюдициални запитвания**

Както в административнопроцесуалните, така и в гражданскопроцесуалните производства съществува извънредно (извън инстанционния контрол) средство за отмяна на решенията на съда. Административнопроцесуалният кодекс предвижда възможност за отмяна на влезли в съдебни актове по административни дела. Право да иска отмяна има страната по делото, за която съдебният акт е неблагоприятен.[20] Главният прокурор или неговия заместник при Върховната касационна прокуратура, могат да предложат отмяна на влезли в сила съдебни актове на основанията и в срока, определени за страните по делото.

Актовете подлежат на отмяна, когато:

се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната;

по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда във връзка с решаването на делото;

актът е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен;

между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено друго влязло в сила решение, което противоречи на решението, чиято отмяна се иска;

страната вследствие на нарушаване на съответните правила е била лишена от възможност да участва в делото или не е била надлежно представявана, или когато не е могла да се яви лично или чрез повереник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани; с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. (чл.239 АПК)

Исковете за обявяване на нищожност на решения и определения, които преграждат по-нататъшното развитие на производството, постановени от административните съдилища или от Върховния административен съд, могат да се подават безсрочно. (чл. 128 а АПК)

Съгласно общото правило, предвидено в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), приложимо и по административни дела, 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 отправя искане за преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (СЕС). Искането 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 (чл. 629 ГПК).

#### **6) Има ли извънсъдебни способности за разрешаване на конфликти в областта на околната среда (медиация и др.)?**

Няма специални правила за извънсъдебни способности за решаване на административни спорове, свързани с околната среда. По общия ред, споразумение може да се сключи пред съда при всяко положение на делото при условията, при които може да бъде сключено в производството пред административния орган, дори и ако последният е отказал потвърждаването му. В споразумението задължително участват всички страни по делото. Отказът на съда да потвърди споразумението може да се обжалва с частна жалба, подадена съвместно от страните по него. С определението, с което потвърждава споразумението, съдът обезсилва административния акт и прекратява делото. Определението може да бъде обжалвано само от страна, неучаствала в споразумението. Ако то бъде отменено, разглеждането на делото продължава. Потвърденото споразумение има значението на влязло в сила съдебно решение<sup>[21]</sup> (чл.178 АПК).

#### **7) По какъв начин могат да помогнат другите участници (омбудсман (ако е приложимо), прокурор)?**

Ролята на <sup>[1]</sup> **омбудсмана на Република България** (национален омбудсман) включва съдействие за разрешаване на конфликти в отношенията между администрацията и засегнатите лица в случаите на неправомерно поведение, но не и правомощие за отмяна на административно решение. В предвидените от закона случаи омбудсманът може да поиска издаването на индивидуален административен акт. Тя/той може да отправя предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията за нарушаване на основните права и свободи, включително непряко да инициира предложения за законопроекти.

Съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се засягат основни права и свободи.

Омбудсманът може да уведомява органите<sup>[22]</sup>, посочени в чл. 150 от Конституцията, за да се обърнат към Конституционният съд, когато преценява, че е необходимо 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. Омбудсманът има право на инициатива за преразглеждане на влезли в сила административни актове по реда на чл. 99-100 АПК, както и за етапа на изпълнение. Предложението за възобновяване засяга влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е оспорен по съдебен ред и може да бъде отменен или изменен от непосредствено погорестоящия административен орган или когато не подлежи на административно оспорване, от органа, издал акта. Основанията за преразглеждане са, че съответните изисквания за законосъобразност на акта са съществено нарушени.

Местните „омбудсмани“ (обществен посредник), където такъв е избран, имат компетентност въз основа на статут, одобрен от общинския съвет като автономен орган на местно самоуправление. Искане за съдействие към омбудсмана може да бъде отправено от физически лица и от НПО с дейност в обществена полза в областта на правата на човека чрез онлайн формуляр, достъпен на <sup>[2]</sup> **електронната страница**.

Ролята на прокуратурата:

Прокуратурата<sup>[23]</sup> като институция осигурява спазването на законността като: ръководи разследването и контролира законността му; провежда разследване; привлича към наказателна отговорност заподозрени в престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, вкл. за престъпления против околната среда. Прокурорът може да участва в административни дела, свързани с околната среда, като оспорва административни актове и/или да встъпи в такива дела. В случаите, предвидени в закона, прокурорът може да поиска образуването на производство за издаване на индивидуален административен акт.

#### **1.4. Как се завежда дело пред съд?**

##### **1) Кой може да оспори административно решение по въпрос, свързан с околната среда (уместност на понятието за заинтересована общественост и заинтересовани НПО)?**

Българското законодателство дава възможност на заинтересованите лица (екологични НПО и физически лица) да обжалват пред съда както мерки от общ характер, като планове за управление на защитени територии, така и нормативни административни актове - вторично законодателство, издадено от органите на изпълнителната власт. Параграф 1, т. 24 от Допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда определя „общественост“ като едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство. В параграф 1, т. 25 от ЗООС допълнително се определя „засегнатата общественост“ като обществеността, посочена в §1, т. 24, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при провеждане на процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство<sup>[24]</sup>.

Българските съдилища тълкуват по различен начин „засегнатата общественост“ съгласно чл. 2, ал. 5 от Орхуската конвенция, транспонирана с пара.1, т. 24 и 25 от допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда. В момента преобладаващата съдебна практика по този въпрос е, че само екологичните НПО, регистрирани в обществен интерес, имат право на обжалване по дела в областта на околната среда. От друга страна, други съдии<sup>[25]</sup> считат, че право на обжалване имат всички екологични НПО, регистрирани както в частна, така и в обществена полза.<sup>[26]</sup> За да установи правен интерес за оспорване от заинтересованата общественост в рамките на чл. 9, ал.2 от Орхуската конвенция, съдът извършва тест за допустимост по две групи критерии, а именно произтичащи от специалния състав на разпоредбата във връзка с легалната дефиниция на пара. 1, т. 24 и 25 от Допълнителните разпоредби на ЗООС, относно правосубектността и правния интерес на жалбоподателя, както

и годността на оспорения акт като предмет на обжалване. За да оцени материалната значимост на акта за решаване на въпроси за опазване на околната среда, съдът проучва значението на дейностите, включени в Анекс I към Конвенцията и националното законодателство съгласно т. 20 от Анекс I; както и на общо основание съгласно чл. 159, т. 1 от АПК преценява, съдържанието на административния акт като вътрешен или междинен акт, който не подлежи на обжалване, тъй като няма разпоредителни последици по отношение на правната сфера на гражданите и юридическите лица, а е насочен само в йерархично подчинени структури или за подготовка на друг заключителен акт. Например, на ЕНПО е признато право на обжалване на акт за съгласуване на инвестиционен проект с отрицателно решение да не се извършва оценка за съвместимост по чл. 31 (19) ЗБР (за защитена зона по Натура 2000); но съдът не предоставя правото на жалба срещу решение за приемане на общинска програма за подобряване на качеството на атмосферния въздух по чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух, поради квалификацията за липса на властническо разпореджане, представляващо индивидуален административен акт. Въпреки примерите за противоречиви съдебна практика, тя се развива по отношение на постиженията в прилагането на Директива 2003/35/ЕС, както и на Комитета по съответствие към Орхуската конвенция.

## **2) Има ли различни приложими правила в секторното законодателство (опазване на природата, управление на водите, отпадъци, оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването/Директива относно емисиите от промишлеността и др.)?**

Не, няма. Само по отношение на съдебните инстанции на съдебния контрол, втората съдебна инстанция за обжалване на решение по ОВОС/ЕО е премахната и делата се разглеждат и решават с окончателно решение от първоинстанционния съд. Това се отнася за ОВОС/ЕО, свързани с инвестиционни предложения, техните разширения и промени, определени от Министерския съвет като проекти с национално и със стратегическо значение, както и в случаите на интегрирана процедура на процедура по ОВОС с поне една от процедурите: за предоставяне на комплексно разрешително или за одобряване на доклад за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото.

Отделните секторни закони препращат към АПК за процедурата, която е приложима за оспорване на административните актове, издадени съгласно съответния специален разрешителен режим. Общите основания за преценка на законосъобразността на акта<sup>[27]</sup> се проявяват в зависимост от разнообразието на изискванията, както материалноправни, така и процесуални, също и естеството като индивидуален или общ административен акт на конкретното разрешение. Такива изрично препращащи разпоредби са например чл. 31 ЗБР за решенията за оценка за съвместимостта с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона на планове, програми и инвестиционни предложения или техни изменения и разширения; чл. 71 и 77 от Закона за водите за разрешителните или отказите на органа, компетентен за издаване на разрешения, свързани с ползване на водите; чл. 77 от Закона за управление на отпадъците за издаденото разрешение, решението за изменение и/или допълнение, отказът да се издаде, измени и/или допълни разрешението, отнемането, както и решението за заличаване на площадка за третиране на отпадъци<sup>[28]</sup>.

## **3) Правила относно процесуалната легитимация, приложими за НПО и физически лица (в административното производство и на съдебно равнище, за организации с юридическа правосубектност, ad hoc групи на представители на обществеността, процесуална легитимация на чуждестранни НПО и др.)**

Вижте т. 1 по-горе относно правния интерес за НПО и физически лица: § 1, т. 24 и 25 от допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда.

В някои случаи българските съдилища са се произнасяли по допустимостта на жалба от екологични неправителствени организации въз основа на тяхната самоидентификация и регистрация в обществен или частен интерес. В случая с обжалването на комплексното разрешително на ТЕЦ<sup>[29]</sup>, първоинстанционният административен съд отказва правото на жалба на природозащитната НПО, регистрирана в частен интерес. Върховният административен съд отмени това решение на административния съд, като постановява, че параметрите на правния интерес от оспорване на административния акт се очертават от предмета на акта, който следва да създава задължения или да засяга права или законни интереси на оспорващия гражданин или организация, за да се допусне съдебен контрол върху неговата законосъобразност По-новата съдебна практика на ВАС обаче показва противоположната тенденция и съдът не признава правния интерес на НПО в частна полза. По делото с обжалване на решението на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) за удължаване на продължителността на лиценза за производство на електроенергия е търсена да се установи практика за допускане на екологични НПО в съдебни спорове по Закона за енергетиката, така че те да могат да обжалват актовете на КЕВР. В този случай съдът отказва правото на обжалване на екологичните НПО.

Правото на процесуална легитимация се признава като публично субективно право на заинтересованите граждани и организации да оспорват административния акт в зависимост от техния правен интерес, т.е. в процедура за защита на права, свободи или законни интереси, които са били нарушени или застрашени от акта, или за противопоставяне на наложените с акта задължения. Процесуална легитимация на заинтересованите лица се определя чрез права или законни интереси, които могат да бъдат лични или свързани с околната среда. А именно втората алтернатива, в съответствие с чл.9, ал. 2 от Орхуската конвенция и чл. 147 АПК, е приета в съдебната практика като критерий за разглеждане - наред с други относими<sup>[30]</sup>, дали да се признае правото на ЕНПО да оспорват ЕО/ОВОС/оценка за съвместимост/комплексни разрешителни<sup>[31]</sup>. По-конкретно, въпросът дали общият устройствен план<sup>[32]</sup> [33] и акт от категорията на екологично значимите решения в съответния контекст, е преобладаващо решен чрез непризнаване на процесуалната легитимация на ЕНПО, в допълнение към решаващия аргумент за изключването на споменатия акт от съдебен контрол по силата на чл. 215, ал.6 от ЗУТ<sup>[34]</sup>.

## **4) Какви са правилата за писмен и устен превод, ако участват страни от други държави?**

Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. (чл.14, ал.2-4 АПК)

### **1.5. Доказателства и вещи лица в производството**

*Преглед на специфичните правила по административните въпроси, свързани с околната среда, контрол от страна на съдиите, призоваване на вещи лице в производството и др.*

#### **1) Оценка на доказателствата — има ли ограничения при получаването или оценяването на доказателства, може ли съдът да изиска служебно доказателства?**

Органите на съдебната система не могат ex officio да образуват дела по граждански и административноправни спорове. След като обаче е сезиран с искане за провеждане на процедурата, по-специално по реда на административния процес, съдът може да действа служебно в редица случаи. В административния процес е възможно съдът да събира доказателства по своя инициатива. Предпочитана практика при доказателствените средства е изслушването на съде Обхватът на преразглеждане на административното решение и на първоинстанционните решения не е



ограничен от това, което страните са поискали. бна експертиза, като свидетелските показания също са допустими пред съда. Обхватът на контрол върху оспорените административни актове и първоинстанционните съдебни решения не се ограничава само до посочените от страните основанията. В гражданския процес съдът разполага с по-малко правомощия да действа ex officio. Обхватът на преразглеждане на административното решение и на първоинстанционните решения не е ограничен от това, което страните са поискали.

Административният съд е задължен да извърши цялостна проверка за законосъобразност на оспорения административен акт, без да е ограничен от посочените с жалбата основания. Процесуалната дейност на съда за установяване на истината за фактите по решавания въпрос в съдебната фаза следва принципите и специфичните изисквания на АПК (чл. 39 и 171). Основно се преценяват вече събраните в производството пред административния орган доказателства (административна преписка), но съобразно с тежестта на доказване страните са свободни да установят благоприятните за тях факти и обстоятелства. Административният орган и лицата, за които оспореният административен акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му. Когато се оспорва отказ за издаване на административен акт, оспорващият трябва да установи, че са били налице условията за издаването му. В съответствие с принципа за служебното начало в процеса (чл. 9, ал. 3 АПК), съдът е задължен да даде указания, че за някои от обстоятелствата страната не сочи доказателства, както и по свой почин може да назначи вещи лица, оглед или освидетелстване. Съдът може да разпита като свидетели лицата, дали сведения пред административния орган, и вещите лица само ако намери за необходимо да ги изслуша непосредствено. За изчерпателното уреждане на доказателствения процес субсидиарно приложение намират общите подробни правила на ГПК. Такива са извършването на преценка на доказателствата от съда по вътрешно убеждение въз основа на закона, уредбата на писмените доказателства, свидетелските показания и заключения на вещи лица, представени пред съда.

## **2) Може ли да се внасят нови доказателства?**

Страните по своя преценка правят доказателствени искания за изясняване на факти и обстоятелства, които ги ползват като страна в процеса, доколкото съответстват на допустимите съгласно ГПК доказателствени средства и в зависимост от фазата на съдебно обжалване. Съдът се произнася с процедурен акт (определение), след като предостави възможност страните да изразят становище по направеното искане. Съдебното дирене по административни дела има за цел не толкова да бъдат събрани нови доказателства, колкото да бъде извършена проверка за законосъобразност на решението/административния акт на административния орган. В тази насока са допустими и доказателства за правнозначими обстоятелства, настъпили след постановяването на решението/акта (чл. 171, ал. 2 и 142, ал. 2 АПК). Когато административното решение е оспорено пред съда, страната може да изисква събирането на доказателства за факти. Не съществува ограничение по отношение на фактите, които могат да бъдат установени – независимо дали тези факти са възникнали преди или след като решението е било взето. Фактите трябва да бъдат относими към предмета на съдебен контрол. Когато въпросът не е представен на преценката на административния орган, след като обяви нищожността или отмени административния акт, съдът решава делото по същество (чл. 173, ал. 1 АПК).

## **3) Как може да се получат становища от вещи лица в производството? Публично достъпни списъци и регистри на вещите лица**

Един или повече експерти, назначени от съда, могат да участват за предоставяне на експертно становище в процеса. Назначаването им е възможно по искане на страната, както и по инициатива на съда, когато за установяването на някои от фактите или връзките между тях са нужни специални знания, с които съдът не разполага. В искането за допускане на експертиза се посочва в коя област са необходими специални знания, какъв е предметът и задачата на експертизата, съответно с определението за допускане от съда се дефинират предметът и задачата на експертизата; материалите, които се предоставят на вещото лице, името, образованието и специалността на вещото лице/а. Не е допустимо заключение на вещо лице по правни въпроси, тъй като по този начин би била засегната компетентността на съда.

Одобряването на списъци на експерти, отговарящи на определените критерии, за територията на съответния съдебен район, се уреждат от Закона за съдебната власт и наредба на министъра на правосъдието. Списъците се обнародват в Държавен вестник и са публично достъпни, включително от сайта на [Министерството на правосъдието](#). При необходимост съдът може да назначи като вещо лице и специалист, който е включен в списъка за друг съдебен район или е извън включените в списъците експерти.

### **3.1) Становището на вещите лица обвързващо ли е за съдиите, има ли свобода на преценка?**

Заключението на вещото лице е доказателствено средство и съдът не е обвързан със задължение да възприеме изразеното с него експертно становище, а го обсъжда заедно с другите доказателства по делото. Съдебната практика приема, че дадено по друго дело заключение не може да бъде използвано.

### **3.2) Правила за вещите лица, които се призовават от съда**

Когато за изясняване на възникнали по делото въпроси са необходими специални знания из областта на науката, изкуството, занаятите и други, съдът може по своя инициатива да назначи едно или повече вещи лица, от списъка на одобрените експерти за съответния съд. Те трябва да бъдат независими и всяка от страните може да иска отстраняването на вещо лице при наличие на законните основания за предполагаема обвързаност. Вещото лице е длъжно незабавно да съобщи на съда всички обстоятелства, които могат да бъдат основание за отстраняване. То е длъжно да вземе отношение по твърденията в молбата за отстраняването му (чл. 196 АПК). Възнаграждението на вещите лица се определя от съда в зависимост от извършената работа и направените разходи.

Заключението на вещото лице, назначено от съда, е допустимо като доказателство, независимо дали събирането му е по инициатива на страните или по почин на съда.

### **3.3) Правила за вещите лица, които се призовават от страните**

Едно или повече вещи лица могат да бъдат назначени по искане на страна, засягащо област на експертиза, от списъка на одобрените за нея експерти за съответния съд. При необходимост, експерт, който не е включено в съответния списък, също може да бъде назначен като вещо лице. Вещите лица се назначават от съда, но всяка от страните може да възрази срещу назначаването му, при наличие на съмнение в тяхната независимост. Заключението на вещи лица, които са назначени от съда по искане на страните, е допустимо доказателство. Напротив, експертно мнение на частна експертиза, възложена от страните извън съдебния процес, не представлява допустимо доказателство.

### **3.4) Какви са процедурните такси, които трябва да се заплатят, включително за становища на вещи лица и за привличане на вещи лица като свидетели?**

Когато допуска експертизата и назначава вещите по искане на страните или ex-officio, съдът определя първоначален депозит, както и размера на частта, която трябва да бъде внесена от всяка от страните, и определя срок за внасянето ѝ. След приемането на заключението на вещото лице, съдът се произнася за окончателния депозит и дължимия за внасяне остатък от страните. При неспазване на срока, с решението си съдът осъжда страната за внасянето му.

Сумите за възнагражденията на вещите лица се изплащат от депозираните суми от страните или от бюджета на органа, назначил експертизата.

Размерът на възнагражденията (часова ставка от 3% от установената за страната минимална работна заплата към момента на възлагане), редът за отчитане на времето, употребено за изготвянето на експертизата, както и допълнителните разходи, свързани с изпълнението на възложената задача на вещото лице, се определят с наредба, издадена от министъра на правосъдието на основание чл. 403, ал. 1 от Закона за съдебната власт (Наредба № 2 от 29 юни 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица).

## 1.6. Юридически професии и възможни участници, страни по производството

### 1) Ролята (задължителната роля) на адвокатите. Начин за свързване с тях (обществено достъпна интернет връзка към регистъра или уебсайта на адвокатската колегия). Адвокати, специализирани в областта на околната среда

Няма формална специализация на адвокати по околна среда или специална квалификация, необходима за представяване на клиенти по дела за околната среда в административните съдилища. Прилагат се общите изисквания за компетентност – вписване в адвокатската колегия и членство в адвокатската колегия или юрисконсулт на органите, страна по делото. През годините някои адвокати са изградили своята репутация и опит като адвокати по околната среда, защитавайки по дела най-вече граждани и екологични неправителствени организации срещу решения по ОВОС, ЕО или други разрешения за изготвяне или одобрение на стратегически документи.

#### 1.1 Има ли възможност за помощ pro bono.

Няма регламентиран формален и структуриран подход за предоставяне на безплатна правна помощ и изглежда има обща липса на информираност за безплатни услуги, както сред практикуващите, така и сред лицата, които се нуждаят от такива услуги. [Анализ](#) определя 4 начина за безплатна правна помощ: НПО, предлагащи безплатни услуги; pro bono юридически клиници във висши учебни заведения; частни практикуващи адвокати, оказващи безплатни услуги като част от общата си практика, и практикуващи адвокати, оказващи безплатно адвокатска помощ на роднини и близки. Повечето pro bono услуги се предоставят ad hoc. Адвокатските кантори биха могли да решат да отделят част от времето на своите адвокати за безплатни правни услуги<sup>[35]</sup>, но това не е регламентирано от закона, а се основава на техните добри практики.

#### 1.2 Ако съществува помощ pro bono, какви са основните елементи на процедурата за получаването ѝ?

Помощта pro bono не е структурирана, регулирана от закона и изглежда се предоставя предимно по отделни специални случаи. При предоставяне на безплатна правна помощ, предлагана от НПО, адвокатски кантори, отделни адвокати или юридически клиници (виж по-горе), те имат свои собствени процедурни правила за предоставяне на pro bono помощ.

#### 1.3 Към кого следва да се обърне заявителят за помощ pro bono?

При предоставяне на безплатна правна помощ, предлагана от НПО, адвокатски кантори, индивидуални специалисти или юридически клиници, те биха могли да имат свои собствени правила за кандидатстване за предоставяне на помощ. Правна помощ се предоставя чрез Националното бюро за правна помощ (НБПП), адвокатските съвети или чрез използване на националната гореща линия за първична правна помощ. Националният регистър на правната помощ съдържа списък на адвокатите, които предоставят правни услуги на клиентите. Всеки адвокат, който иска да бъде включен в списъка, трябва да подаде заявление, съгласувано от съответния адвокатски съвет, за вписване в Националния регистър за правната помощ. Националният регистър на правната помощ се публикува в Интернет. НБПП има изключителна компетентност за вземането на решения по молби за правна помощ в досъдебната фаза.

### 2) Регистри на вещите лица или обществено достъпни уебсайтове на адвокатската колегия, или регистри, включващи данни за контакт на вещите лица

[Национален регистър за правна помощ](#)

[Регистър на адвокатските колегии](#)

### 3) Списък на НПО, осъществяващи дейност в областта, препратки към уебсайтовете, чрез които може да се осъществи връзка с НПО

Активните екологични НПО са:

[WWF България](#)

[Сдружение за дива природа „Балкани“](#)

[Асоциация на парковете в България](#)

[За Земята](#), със специална програма „Достъп до правосъдие“

[Коалиция За да остане природа в България](#) (няма регистрация като юридическо лице)

### 4) Списък на международни НПО, осъществяващи дейност в държавата членка

[Greenpeace](#) (няма регистрация като юридическо лице)

[WWF България](#)

[Friends of the Earth and CEE Bankwatch Network](#)

## 1.7. Гаранции за ефективно производство

### 1.7.1. Процесуални срокове

#### 1) Срок за оспорване на административно решение (различно от съдебно решение) по въпрос, свързан с околната среда, от административен орган (по-висшестоящ или на същото ниво)

В рамките на оспорването по административен ред жалбата или протестът (от прокурора) се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации. Административното обжалване е процесуална възможност за оспорване както на законността, така и на целесъобразността, т.е. прилагане на преценка от административния орган. Мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне. (чл.84, ал.2 АПК)

Процедурата, регламентирана в АПК, е приложима и за обжалване на решенията на компетентния орган по отношение оценката за съответствието на плановете, програмите и инвестиционните предложения с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона. Изменение от 2017 г. на чл. 31, ал.19 и 20 от ЗБР предвижда едноинстанционно окончателно съдебно решение по обжалване на тези решения, когато са свързани с обектите, определени като обекти от национално значение с акт на Министерския съвет и са със стратегическа важност.

#### 2) Срок за постановяване на решение от административен орган

Общото правило е, че административният акт се издава до 14 дни от датата на започване на производството. Административните актове, с които се декларират или констатират вече възникнали права или задължения се издават до 7 дни. Същият срок важи и за административни актове за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ, от датата на започване на производството. Когато издаването на акт или извършването на действие включва експертиза или за нейното извършване е необходимо личното участие на заинтересованото лице, седемдневният срок може да се удължи и актът се издава до 14 дни. Не по-късно от 7 дни, се решават преписките, които могат да бъдат разгледани на основата на доказателства, представени заедно с искането или предложението за започване на производството, или от друг административен орган, при който те са налични, или на основата на общоизвестни

факти, служебно известни факти или законови презумпции. Наличната информация на хартиен носител при другия орган се предоставя в тридневен срок от поискването и, като срокът за произнасяне тече от датата на получаване на информацията. Служебното уведомяване по смисъла на Закона за електронното управление се извършва незабавно.

Извън случаите по ал. 4 или когато е необходимо да се даде възможност на други граждани или организации да се защитят, актът се издава един месец от започване на производството. Когато органът е колективен, въпросът за издаването на акта се решава най-късно на първото заседание след изтичането на посочените по-горе срокове. Когато трябва да се поиска съгласието или мнението на друг орган, срокът за издаването на акта се смята съответно продължен, но с не повече от 14 дни. Във всички случаи на удължаване на срака административният орган незабавно уведомява заявителя за удължаването. (чл.57 АПК)

Горепосочените срокове не включват подготвителните дейности в процедурите за издаване на административния акт, напр. в случай на екологични оценки (напр. изготвяне на доклад за ОВОС или ЕО, провеждане на обществени консултации/обществено обсъждане). Съществуват специални срокове за издаване на административните решения съгласно ЗООС. Напр. мотивираното решение за преценка по ЕО се издава в рамките на 30 дни след подаване на искане от възложителя на плана или програмата в зависимост от специфичните характеристики и тяхната сложност. Компетентният орган издава решение по ОВОС в рамките на 45 дни след общественото обсъждане, като отчита резултатите от него.

### **3) Възможно ли е административното решение на първа инстанция да се оспорва пряко пред съда?**

Административният акт може да бъде оспорен пред съда, дори ако възможността за административно оспорване на административния акт не е изчерпана, освен ако в АПК или в специален закон не е предвидено друго.

### **4) Има ли срок, в който националният съд е длъжен да постанови своето решение?**

Няма определен срок, в който съдът трябва да разгледа дадено дело. Общото правило съгласно Гражданския процесуален закон (чл. 13) и АПК (чл. 127, ал.1) е, че съдът разглежда и се произнася по делата в разумен срок. АПК определя срок от един месец след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото, в който съдът трябва да вземе решение. Въпреки това, както е споменато в 1.7.3., ЗООС определя специални срокове за съдилищата да разгледат и да издадат решение за съдебни дела по решения за ОВОС /ЕО за проекти, планове и програми от отнася за ОВОС/ЕО, както и в случаите на интегрирана процедура на процедура по ОВОС с поне една от процедурите: за предоставяне на комплексно разрешително или за одобряване на доклад за безопасност за предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал съгласно Севезо директивата (чл. 94, ал. 1, т. 9 ЗООС). Такива дела трябва да се разглеждат в рамките на 6 месеца и съдът трябва да се произнесе с решение в рамките на един месец след приключване на делото.

### **5) Срокове, приложими по време на производството (за страните, внасящи доказателства, други възможни срокове и др.)**

В рамките на административното производство

*Административният орган предоставя на страните възможност да изразят становище по събраните в рамките на административната процедура доказателства, както и по предявените искания, като определя срок от седем дни. Разпоредването, с което се допуска или се отказва предварително изпълнение, може да се обжалва чрез административния орган пред съда в тридневен срок от съобщаването му, независимо дали административният акт е бил оспорен (чл.60, ал.5 от АПК).*

Административният акт, съответно отказът да се издаде акт, се съобщава по реда на чл. 18а от АПК в тридневен срок от издаването му на всички заинтересовани лица, включително на тези, които не са участвали в производството.

Мълчаливият отказ може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне. Условиата и редът за удостоверяване и оспорване на мълчаливото съгласие се уреждат в специални закони.

Жалбата или протестът при оспорването по административен ред се подава в писмена форма чрез административния орган, чийто акт се оспорва, в 14-дневен срок от съобщаването му на заинтересованите лица и организации.

Ако жалбата или протестът не отговаря на формалните изисквания за съдържание и изискуеми приложения на подателите се изпраща съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението. Когато не е посочен адресът на подателя, уведомяването се прави чрез поставяне на обявление на определеното за това място в сградата на административния орган в продължение на 7 дни.

В случаите, когато жалбата е подадена след изтичане на срока, жалбоподателят в 7-дневен срок от съобщаването на акта за прекратяване на производството може да поиска възстановяване на срока, ако пропускането му се дължи на особени непредвидени обстоятелства.

В 7-дневен срок, а когато органът е колективен - в 14-дневен срок, от получаване на жалбата или протеста административният орган, издал акта, може да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорения акт, да го отмени или измени, или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересованите страни.

В двуседмичен срок от получаване на преписката, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният да разгледа жалбата или протеста по-горестоящ или друг административен орган се произнася с мотивирано решение. (чл.97, ал.1 АПК)

#### *В рамките на съдебното производство*

Административните актове могат да се оспорят в 14-дневен срок от съобщаването им. Мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие може да се оспори в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Когато актът, мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие са били оспорени по административен ред, съответният срок започва да тече от съобщението, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение, а ако органът не се е произнесъл - от крайната дата, на която е следвало да се произнесе.

Когато прокурорът не е участвал в административното производство, той може да оспори акта до един месец от издаването му.

Административните актове могат да се оспорят с искане за обявяване на нищожността им без ограничение във времето.

В 14-дневен срок от получаването на преписа всяка от страните може да представи писмен отговор и да посочи доказателства.

Определението по искането за предварително изпълнение подлежи на обжалване в тридневен срок от съобщаването му

Протоколът от открито съдебно заседание се публикува на Интернет страницата на съда в 14-дневен срок от заседанието.

### **1.7.2. Временни и обезпечителни мерки, принудително изпълнение на съдебни решения**

#### **1) Кога жалбата срещу административно решение има суспензивно действие?**

Принципът е, че оспорването на индивидуалния административен акт има суспензивен ефект, освен когато предварително изпълнение е допуснато с разпореджане на решаващия орган или по силата на закон. След въвеждането му през 1991 г., принципът за суспензивен ефект от оспорване на индивидуалните административни актове, е ерозиран от института на предварително изпълнение – на основание предвидените в редица специални закони разпоредби за уредените в тях актове, както и поради правомощието при условията на чл. 60 АПК решаващият административен орган да се произнесе с мотивирано разпореджане за предварително изпълнение на административния акт (като част от него, или със самостоятелен акт). Основанията могат да бъдат защита на живота или здравето на гражданите, защита на особено важни държавни или

обществени интереси, за предотвратяване на риск, че изпълнението на акта може да бъде осуетено или сериозно затруднено или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда. Или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция.

Административният акт не се изпълнява преди изтичането на срока за неговото оспорване или, когато постъпи жалба или протест, до разрешаване на спора от компетентния орган. Това правило не се прилага, когато всички засегнати страни писмено поискат предварителното изпълнение на акта, или предварителното изпълнение е допуснато по силата на закона или на разпореждане по член 60 АПК. По-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение, допуснато с разпореждане, по оспорване на оспорвания акт, като прецени че това не се изисква от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на засегнато лице. В този случай суспензивният ефект от оспорването ще бъде възстановен.

Допускането и спирането на предварителното изпълнение се определят съобразно с критериите по чл. 60, ал. 1 АПК, съответно чл. 90, ал. 3 АПК, основният сред които е настъпването на значителни или труднопоправими вреди поради забавянето на изпълнението на акта, съответно настъпването на непоправими вреди от предварителното му изпълнение.

Защитата срещу предварителното изпълнение може да се осъществи чрез обжалване в отделно контролно производство, независимо от оспорването на административния акт. Разпореждането за допускане на предварително изпълнение или за отказ може да се оспори чрез административния орган пред съда в срок от три дни след съобщаването му, независимо от това дали административният акт е обжалван. Оспорването не спира предварителното изпълнение, но то може да бъде спряно от съда до произнасянето му с решение. Това решение също подлежи на обжалване съгласно чл. 60, ал. 8 АПК. Освен това предварителното изпълнение може да бъде спряно в рамките на основната процедура за оспорване на акта при условията на чл. 166 АПК, т.е. когато може да причини на оспорвания значителна или труднопоправима вреда. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нови обстоятелства.

## **2) По време на обжалването по административен ред съществува ли възможност органът или висшестоящият орган да разпорежи преустановяване на нарушението?**

Спирането на изпълнението на административния акт, когато включва заповед за предсрочно изпълнение на акта или допускането на предварително изпълнение, са едновременно мерки за обезпечаване, предвидени в административния процес, изрично регламентирани в АПК. Разпоредбата на чл. 60 от АПК урежда възможността за включване в административния акт или в отделен акт, издаден след издаването му, заповед за неговото предварително изпълнение, без изрично посочване на административната фаза (чл. 60, ал. 3; чл. 90, ал. 2, т. 2 АПК). За да позволи предварително изпълнение, административният орган трябва надлежно да оцени и мотивира решението си по следните критерии: животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. По-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение, допуснато със заповед, по искане на оспорвания, ако това се изисква от обществения интерес или би причинило непоправима вреда на съответното лице. В този случай суспензивният ефект на жалбата ще бъде възстановен.

## **3) По време на производството има ли възможност за внасяне на искане за преустановяване на нарушението и какви са условията за това? Има ли срок за внасяне на такова искане?**

Материалните предпоставки за издаване на разпореждане за предварително изпълнение се регламентират в чл. 60, ал. 1 АПК във връзка с преценка на обществения интерес и частен интерес, а именно: административният акт включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това е необходимо за да се осигури животът или здравето на гражданите; да се защитят особено важни държавни или обществени интереси; за предотвратяване на риска, че изпълнението на акта може да бъде осуетено или сериозно затруднено, както и когато закъснението на изпълнението може да доведе до значителна или трудно поправима вреда или по искане на някоя от страните в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответна гаранция. Всички засегнати страни също могат писмено да поискат предварителното изпълнение на акта. По искане на оспорвания, по-горестоящият административен орган може да спре предварителното изпълнение допуснато с разпореждане (не по силата на закон), ако това не се налага от обществен интерес или би причинило непоправима вреда на засегнатото лице (чл. 90 АПК).

Първоначално направеното искане за допускане на предварително изпълнение, независимо дали в хода на административното производство или след постановяване на акта, не се обуславя от спазването на определен процесуален срок. Член 60, ал. 4 АПК изрично предвижда, че повторно искане страната може да направи само въз основа на нови обстоятелства.

## **4) Възможно ли е незабавно изпълнение на административно решение, независимо от внесена жалба? При какви условия?**

Принципът за суспензивно действие на оспорването се прилага, освен в случаите на предварително изпълнение на акта. Виж 1.7.2 за предварително изпълнение, допуснато от административния орган и мотивирането (критерии) при приемане на такова решение. Извън случаите на незабавно изпълнение, предвидени в специален закон<sup>[36]</sup>, изпълнението е безусловно и когато предварително изпълнение на административния акт е допуснато със закон, който изрично изключва възможността за съдебна преценка по този въпрос (чл. 166, ал. 4 АПК).

## **5) Преустановява ли се изпълнението на административното решение, ако то бъде оспорено пред съд в съдебната фаза?**

Да, по силата на чл. 166, ал. 1 АПК подаването на жалба или протест пред съда има суспензивен ефект – препятства се изпълнението на акта. Въпреки това решаващият административен орган може да разпорежи предварителното му изпълнение, когато това е необходимо за осигуряване на живота и здравето на гражданите, за защита на особено важни държавни и обществени интереси, за предотвратяване на риск от осуетяване или значително затрудняване на изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция.

Съдът също може да допусне предварителното изпълнение на оспорения акт при условията на чл. 167 АПК. На всеки етап от процеса, по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение при същите условия, при които то би могло да допусне от административния орган. Когато предварителното изпълнение може да причини значителна или непоправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от съда размер. Повторно искане за такова изпълнение страната може да направи пред съда само въз основа на нови обстоятелства.

## **6) Съществува ли възможност националните правораздавателни органи да разпоредят преустановяване на нарушението (при условие че бъде внесен финансов депозит)? Възможно ли е да се внесе отделна жалба срещу разпореждането по искането за преустановяване на нарушението или за внасяне на финансов депозит?**



Когато административният орган е издал разпореждане за предварително изпълнение на административния акт (чл. 60, ал.1 АПК), съдът може да го спре по искане на оспорващата страна или на конституираното заинтересувано лице, засегнато от административния акт. Основанието за спиране е възможността за значителна или непоправима вреда. За възникването ѝ като имуществена вреда или вреда от нарушаване на неимуществени права, както и за възможния размер на увреждането страната трябва да представи доказателства.

Спирането на изпълнението на актове, за които законът допуска предварително изпълнение е допустимо на всеки етап от процеса до влизането в сила на решението. По искане на оспорващия съдът може да спре предварително изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нови обстоятелства и доколкото съдебният контрол върху административните актове не е изрично изключен от специален закон.

Финансова гаранция се заплаща в обратния случай – когато съдът по искане на страна допуска предварително изпълнение на административния акт искане. Когато такава изпълнение може да причини значителна или трудно поправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер (чл. 167 АПК).

### **1.7.3. Разноски — Правна помощ — Помощ рго вопо, механизми за друга финансова помощ**

#### **1) Как могат да се изчислят разноските, свързани с откриването на производство — административни разходи, съдебни разходи, разходи за завеждане на дело, възнаграждения за вещите лица, възнаграждения за адвокати, разходи за обжалване и др.**

АПК насърчава като принцип достъпа до правосъдие, включително без финансови бариери (чл. 12) и предвижда, че не се събират , държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в кодекса или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на искова защита по същия кодекс.

В Тарифата за държавните такси, таксата за подаване на жалба срещу административен акт от неправителствени организации или физически лица е 10 лева[37]. С измененията в АПК обаче таксите за касационно обжалване бяха значително увеличени през 2019 г. от 5 на 70 лева за физически лица, еднолични търговци, държавни и общински власти и други лица с обществени функции или предлагащи обществени услуги и 370 лева за организации. Държавна такса по производството не се внася от прокуратурата за подаване на протест, както и от граждани, за които е признато от съда или от друг орган (например председателят на Върховния административен съд[38]), че нямат достатъчно средства да я заплатят. Когато може да се определи материален интерес в административното съдебно производство, държавната такса е пропорционална и възлиза на 0,8% от материалния интерес на страната, но не повече от 1700 лв. и в случай че интересът по делото е над 10 000 000 лв., таксата е 4500 лева[39]. Друга част от разходите в съдебното производство е адвокатският хонорар, чийто минимум е определен в Наредба № 1 за минималните размери на адвокатските възнаграждения (напр. за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без конкретен материален интерес, извън случаите на дела по ал.2, не по-малко от 500 лв. (чл. 8 (3)).

Когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. Подателят на жалбата има право на разноски и при прекратяване на делото поради оттегляне на оспорения от него административен акт.

Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, ответникът има право на разноски, освен ако с поведението си е дал повод за завеждане на делото, включително юрисконсултско възнаграждение, определено съгласно чл. 37 от Закона за правната помощ. Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, право на разноски имат и заинтересованите страни, за които актът е благоприятен.

Когато съдът допусне експертиза и назначи вещи лица, по искане на страните или служебно, той определя първоначален депозит, както и пропорциите, които трябва да бъдат внесени от всяка страна, и времето за плащане. След приемане на експертното заключение съдът се произнася относно окончателния депозит, който трябва да бъде внесен, и остатъка за внасяне от страните.

Възнагражденията за вещи лица се изплащат от депозита или от бюджета на органа, който е назначил експертите. Размерът на възнаграждението, редът за изчисляване на времето, необходимо за експертизата, както и допълнителните разходи, свързани с изпълнението на възложената задача от експертите, се регламентират с Наредба на министъра на правосъдието съгласно чл. 403 (1) от Закона за съдебната власт (Наредба № 2/29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица).

Държавната такса за искове от засегнатите страни за вреди, причинени от незаконони административни актове, се определя като проста фиксирана такса, т.е. не е поставена в съответствие с материалния интерес по делото.

#### **2) Разходи за процедурата за преустановяване на нарушението/временна мярка; необходим ли е депозит?**

При всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта по чл. 60, ал. 1, ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства. Искането се разглежда в закрито заседание. Съдът се произнася незабавно с определение, Не се изисква гаранция, когато изпълнението е спряно.

Обратно, при всяко положение на делото по искане на страна съдът може да допусне предварително изпълнение на административния акт при условията, при които то може да бъде допуснато от административния орган. Когато предварителното изпълнение би могло да причини значителна или трудно поправима вреда, съдът може да го допусне под условие за внасяне на гаранция в определен от него размер. (Чл.167(1-2) АПК).

Виж също 17.2.5 и 1.7.2.6.

#### **3) Има ли правна помощ за физическите лица?**

Правната помощ се регулира от Закона за правната помощ (в сила от 01.01.2006 г. с изменения) и целта му е да гарантира равен достъп до правосъдие за всички лица по наказателни, граждански и административни дела пред всички съдебни инстанции, и за да осигури ефективна правна помощ. Средствата за правна помощ се осигуряват от държавния бюджет. Правната помощ се организира от Националното бюро за правна помощ (НБПП) и от адвокатските съвети.

Правната помощ се предоставя в случаите, когато въз основа на доказателства, издадени от компетентните органи, съдът или председателят на НБПП решат, че на страната липсват средства за заплащане на адвокатския хонорар. Съдът или председателят решават това, като се вземат предвид доходите на лицето или на неговото/нейното семейство, декларираните му материални активи, семейното положение, здравния и трудов статус и възрастта. В случай на представителство в съда, съдът се произнася относно необходимостта на страната да получи правна помощ. В случаите на правна помощ за консултации или за изготвяне на документи за подаване на дело, решението се взема от председателя на НБПП. Националният телефон за правна помощ е форма за предоставяне на консултация на физически лица при облекчени условия извън общия ред за предоставяне на правна помощ. Дейността на Националния телефон за правна помощ се администрира от НБПП и помощта се предоставя от адвокати, вписани в НБПП.

Видовете правна помощ са:

консултация с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело, включително консултация;

подготовка на документи за завеждане на дело;  
процесуално представителство;  
представителство при задържане.

Правната помощ по т. 1 и 2 е безплатна и се предоставя на лица и семейства, които отговарят на условията.<sup>[40]</sup>

Системата за правна помощ обхваща случаи на т. 3 за процесуално представителство, когато страната (напр. по административно) дело не разполага със средства за заплащане на адвокат, желае да има такъв и интересите на правосъдието изискват това. Правната помощ се предоставя само на физически лица, а не на неправителствени организации.

Връзка към уебсайта на [Националното бюро за правна помощ](#).

Национален телефон за правна помощ: (+359) 0700 18 250

#### **4) Има ли правна помощ за сдруженията, юридическите лица, НПО със или без юридическа правосубектност? Ако да, как може да се поиска правна помощ? Има ли помощ рго бопо?**

Не, няма държавна подкрепа и правна помощ за сдружения, юридически лица, НПО с правосубектност и без правосубектност. В рамките на схемата за правна помощ няма достъп до адвокатска правна помощ. Правната помощ се предоставя само на лица, които нямат средства да заплатят адвокатския хонорар. Въпреки това, някои екологични проекти, макар и рядко, предоставят възможности на неправителствени организации или неформални местни групи да получат правна помощ за оспорване на административни решения за одобрение на планове и проекти с неблагоприятно въздействие върху околната среда. Например Фондация „Биоразнообразие“ България провежда благотворителна програма - Спешен фонд за биоразнообразие - с цел покриване на разходите за реагиране на горещи проблеми с опазването на природата и заплащане на адвокатски хонорари, съдебни експерти и др.

#### **5) Съществуват ли други финансови механизми за предоставяне на финансова помощ?**

Не, не точно за правна помощ, но някои [програми](#), финансирани от ЕС, или фонд „Активни граждани“ България към Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство подкрепя предоставянето на правна помощ, вкл. в тематичния резултат Повишаване на ангажираността на гражданите с опазването на околната среда и климатичните промени.

#### **6) Прилага ли се принципът „загубилата страна плаща“? Как съдилищата прилагат този принцип, има ли изключения?**

Да, принципът е приложен съгласно чл. 143 АПК (Отговорност за разноски). Когато съдът отмени обжалвания административен акт или отказа да бъде издаден административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако подателят на жалбата е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт или отказ. Подателят на жалбата има право на разноски и при прекратяване на делото поради оттегляне на оспорения от него административен акт. Когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, ответникът има право на разноски, както и заинтересованите страни, за които актът е благоприятен.

Основание за възможно намаляване на адвокатския хонорар е предвидено в ГПК, приложим субсидиарно и към административното съдебно производство. Ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата.

#### **7) Прилага ли се принципът „загубилата страна плаща“? Как съдилищата прилагат този принцип, има ли изключения?**

Държавна такса в касационното производство не се внася от прокуратурата за подаване на протест, както и от граждани, за които е признато от съда или от друг орган (например председателят на Върховния административен съд), че нямат достатъчно средства да я заплатят.

#### **1.7.4. Достъп до информация в контекста на достъпа до правосъдие — разпоредби, свързани с Директива 2003/4/ЕО**

##### **1) Къде могат да бъдат намерени националните правила относно достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда? Има ли други форми на структурирано разпространение на информация?**

Има връзка към уебсайта на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) с [обща информация за Орхуската конвенция](#) и някои насоки, свързани с нейните разпоредби. Други форми на разпространение се предоставят най-вече от НПО на техните сайтове или на [уебсайтовете](#) на специалните проекти.

##### **2) Как се предоставя тази информация при различните процедури, свързани с околната среда? От кого следва да поиска информация заявителят?**

Най-вече всяко заинтересовано лице би могло да намери информация за достъпа до правосъдие от административните или съдебните решения. В тях е посочен органът, пред който актът може да бъде обжалван и срока за обжалване (Вж. също 1.7.4.3. и 1.7.4.4).

##### **3) Какви са секторните правила (оценка на въздействието върху околната среда), комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването /Директива относно емисиите от промишлеността) във връзка с планове, програми и др.?**

Законът за опазване на околната среда определя в чл. 3 достъпът до правосъдие по въпросите на околната среда като един от принципите на опазване на околната среда. Прилагат се общите правила, описани в АПК (виж 1.7.4.4). За процедурата по ОВОС, ЗООС изисква решението за ОВОС да съдържа органът и крайния срок, в който може да се обжалва (чл. 99 (3), т. 9 ЗООС). Същото изискване е посочено в Наредбата за ЕО, отнасяща се както до решението за скрининг (да се извърши или не ЕО), така и до окончателното решение за ЕО (съответно чл. 14 (2) и чл. 26 (2)). Наредбата за оценката за съвместимост (съгласно чл. 6.3 от Директивата за местообитанията) съдържа също така разпоредби относно достъпа до правосъдие (органът и срокът за обжалване) за решението за прецена и крайното решение (съответно чл. 20 (3) и член 28 (2-3)).

В процедурите за ОВОС в 7-дневен срок след издаване на решението за ОВОС компетентният орган или упълномощено от него длъжностно лице обявява решението за ОВОС чрез централните средства за масова информация, на своя уебсайт и/или по друг подходящ начин.

За инсталациите с комплексни разрешителни, чл. 127 от ЗООС гласи, че решенията за предоставяне, отказ, изменение, актуализиране или отнемане на интегрирано разрешение се обявяват от компетентния орган чрез средствата за масова информация в 14-дневен срок след датата на издаването му, като същевременно с това се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията в случай на трансграничен пренос и решението може да бъде обжалвано по реда на АПК в 14-дневен срок след оповестяването му.

Компетентността на съда съгласно чл. 127 АРС има значение и за допустимостта на обжалването на обжалвания акт, издаден съгласно секторно законодателство относно съответните компоненти и фактори на околната среда. Например плановете за управление на речните басейни (ПУРБ) и актуализациите към тях, одобрени от Министерския съвет по предложение на Министерството на околната среда и водите (чл. 160 от Закона за водите), са признати за общ административен акт, който подлежи на оспорване по АПК<sup>[41]</sup>. Обратно, програмите за качество на въздуха не са признати като обжалвани административни актове<sup>[42],[43]</sup>.

В случай на изрична разпоредба в специален закон относно процедурата и крайния срок за обжалване на акта за разрешение (в конкретния пример <sup>[44]</sup> в рамките на Закона за подземните богатства относно издаденото разрешение за търсене), са приложими общите разпоредби на АПК, включително относно процедурата за съобщаване на акта по чл. 61. Чл. 140, ал. 1 от АПК гласи, че когато в административния акт или в обявлението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване се удължава на два месеца.

#### 4) Задължително ли е в административното решение и в съдебното решение да се предостави информацията относно достъпа до правосъдие?

Административният орган издава или отказва да издаде акта с мотивирано решение. Когато административният акт е издаден в писмена форма, в него се посочва също така правото, пред което актът може да бъде обжалван, и срок за обжалване (чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК). Същото се отнася и за съдебното решение. В него се посочва дали съдебното решение подлежи на обжалване, пред кой съд и в какъв срок. (Член 172а, ал. 1, т.8 АПК).

#### 5) Предоставят ли се писмен и устен превод на чуждестранните участници? Кои са приложимите правила?

Производства по АПК (по административен и съдебен ред) се водят на български език. Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Устният превод може да се извършва чрез видеоконференция. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго.

### 1.8. Специални процедурни правила

#### 1.8.1. Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) — разпоредби, свързани с Директива 2003/35/ЕО

Специфични правила за всяка държава относно **оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) във връзка с достъпа до правосъдие**

##### 1) Правила относно процесуалната легитимация и достъпа до правосъдие във връзка с предварителния преглед (условия, срокове, заинтересована общественост)

Необходимостта от извършване на ОВОС (скрийнинг) се регулира от чл. 93 от ЗООС и глава II от Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (Наредба за ОВОС). Министърът на околната среда и водите или директорът на РИОСВ са компетентният орган по ОВОС в зависимост от характеристиките на проекта (напр. министърът - за ОВОС на проект с трансгранично въздействие). Те се произнасят относно необходимостта от ОВОС (решение за преценка) в рамките на един месец след внасяне на искането от възложителя на предложението, като публично обявяват мотивите за своята преценка. Решенията за преценка на компетентните органи подлежат на обжалване (административен и/или съдебен контрол) съгласно АПК (в рамките на 14 дни след уведомяването). Обжалването може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от инвестиционното предложение. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствените организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура<sup>[45]</sup>, имат процесуално право на жалба пред съда. (Виж също § 1, т. 24-25 от Допълнителни разпоредби на ЗООС)

Специална разпоредба за достъпа до правосъдие засяга жалбите срещу решенията за преценка на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, техни разширения или изменения, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност. За тях решенията на първоинстанционния съд са окончателни. По тези дела съдът разглежда жалбите и се произнася с решение, като производството приключва в 6-месечен срок от подаването им. Съдът обявява решението в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

##### 2) Правила относно процесуалната легитимация във връзка с определянето на обхвата (условия, срокове, заинтересована общественост)

Етапът на определяне на обхвата на ОВОС е регламентиран в чл. 95 от ЗООС и глава III от Наредбата за ОВОС. Възложителят на инвестиционно предложение информира писмено компетентния орган и обявява своето предложение на интернет страницата си, ако има такава, и чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин. Компетентният орган обявява предложението на интернет страницата си и уведомява писмено кмета на съответната община, район и кметство. Кметът на съответната община, район и кметство обявява инвестиционното предложение на интернет страницата си, ако има такава, или на общественодостъпно място. Възложителят трябва да изработи техническо задание за обхват и съдържание на ОВОС за инвестиционните предложения от приложение № 1 и за тези, за които с решение за проверка е взето решение за извършване на ОВОС. Възложителят провежда консултации с компетентните органи за вземане на решение по ОВОС или оправомощени от тях длъжностни лица с други специализирани ведомства и засегнатата общественост. На този етап няма издаден административен акт, който да бъде оспорен, следователно няма достъп до правосъдие на този етап на ОВОС.

##### 3) На кой етап/кои етапи обществеността може да оспорва административните решения относно проекти в областта на околната среда? Има ли срок за оспорване на решенията?

Решенията за преценка на компетентните органи по ОВОС подлежат на обжалване по реда на АПК (в рамките на 14 дни след обявяването им). Обжалването може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от предложението. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствени организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура, имат право да участват в съдебното производство. (Вж. също 1.8.1.1). Решението за обхват не може да бъде оспорено, но заинтересованите страни, вкл. обществеността и екологични НПО, се консултират. (Виж 1.8.1.2)

##### 4) Може ли да се оспорва окончателното разрешение? При какви условия може да се извърши това в случай на физическо лице, НПО, чуждестранна НПО?

Оспорването на крайното решение в рамките на ОВОС/процедурата за оценка на съвместимостта съгласно ЗООС или ЗБР може да бъде подадено от заинтересованите страни, които могат да докажат, че са пряко засегнати от предложението. Постоянната съдебна практика е, че юридическите лица, включително неправителствени организации в областта на околната среда, които отговарят на критериите на националното законодателство, а именно регистрирани по съответната процедура, имат право да подадат жалба срещу решението и да участват в съдебното производство пред съд. (Виж също § 1, стр. 24-25 от Допълнителни разпоредби на ЗООС)

Участието в процедурата по ОВОС на чуждестранни НПО или граждани и тяхното участие в съдебни процедури не се регулира изрично от ЗООС. Като общ принцип АПК се прилага за всички чужденци, които пребивават в Република България, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Процедурата за ОВОС на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии на територията на Република България, за които се очаква да имат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави (трансгранична ОВОС), е регламентирана в чл.98, ал.1 на ЗООС. Министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционното предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население. При съгласие за участие в процедурата за ОВОС министърът предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се предполага, че ще бъде взето. Това може да е един от начините за неправителствените организации в засегнатите страни да представят възражения или коментари, ако съответната държава предоставя такава възможност. Няма обаче съдебна практика, която да установи как това би се приложило за правото им на обжалване на решението за ОВОС<sup>[46]</sup>.

Достъпът до правосъдие обаче до окончателното одобрение по проекта и разрешаване на строителството с разрешение за строеж, се ограничава до заинтересованите лица съгласно ЗУТ, с изключение на прилагането на презумпцията за интерес за ЕНПО, които ЗООС им предоставя[47]. Такова разрешение се предоставя след влизане в сила в сила на административните актове, които в зависимост от вида и размера на строежа са необходимо условие за разрешаване на строежа по Закона за опазване на околната среда и ЗБР[48]. Издаденото разрешение за строеж или отказът за издаване на такова разрешение се съобщава на заинтересованите лица при условията и по реда на АПК. Заинтересовани лица в случаите на ново строителство, удължаване или надграждане на съществуващ строеж - възложителят, собствениците и притежателите на ограничени вещни права върху поземления имот, лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на специален закон, а в случаите на строежи в квартали и имоти по чл. 22 (1) ЗУТ - възложителят и собственикът на земята. Отделните административни актове по ЗДС, отказите за издаването им и административните актове, с които са отменени или оставени в сила, могат да бъдат обжалвани пред съответния административен съд по местонахождението на недвижимия имот. Актовете и отказите на министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи се обжалват пред Върховния административен съд. Прокурорът може да подаде протести относно законосъобразността на актовете, които подлежат на обжалване (изпращането на сигнал до прокурора от ЕНПО и заинтересованите граждани може да бъде непряк начин за достъп до правосъдие за тях, „делегиран“ на прокурорите).

Жалбите и протестите се подават чрез органа, чийто акт се обжалва или протестира, в 14-дневен срок от съобщаването му, а когато актът се съобщава чрез обнародване в "Държавен вестник" - в рамките на 30 дни от обнародването му. Жалби и протести срещу актове за одобряване на подробен устройствен план или издаване на разрешение за изграждане на обект от национално значение или общински обект от първостепенно значение се подават чрез органа, издал акта, в 14-дневен срок от обнародването на акта в "Държавен вестник". (чл. 215 ЗУТ) В производството по изменение на разрешително за ползване на воден обект правният интерес от съдебна защита е признат на основание § 1, т. 24 и 25 от ЗООС, но по това дело на НПО не е признато качество на заинтересована страна поради естеството на акта - само за удължаване, което не засяга параметрите на разрешителното за използване на воден обект. За издаване на административния акт в тази хипотеза не се провежда производството по чл. 62а от ЗВ, с оповестяване с предварително оповестяване за започване на административното производство пред обществеността, оповестяване на информацията в какво ще се изрази изменението на ползването и гарантиране на възможността за встъпване в административното производство на засегнатата общественост, и поради това не възниква право на обжалване[49].

#### **5) Обхват на съдебния контрол — контрол на материалната/процесуалната законосъобразност. Може ли съдът да се самосъзира?**

Общите принципи на съдебния контрол, заложи в АПК, се прилагат и за решенията за ОВОС. Съдебният контрол се извършва за законосъобразност на основанията по чл. 146 АПК: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона. Административните актове могат да бъдат на административните актове за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения по чл. 21, ал. 3 от АПК. Предмет на контрол могат да бъдат и действия, представляващи мълчалив отказ или мълчаливо съгласие по смисъла на чл. 58 АПК. За съдилищата, които действат служебно, прилагат общите принципи, виж 1.2.4.

#### **6) На какъв етап е възможно да бъдат оспорвани решения, действия или бездействия?**

Решението за преценка и окончателното решение по ОВОС, приключващо цялата процедура, могат да бъдат оспорени. В рамките на 7 дни след издаване на решението за ОВОС компетентният орган предоставя решението на възложителя и го обявява чрез централните средства за масово осведомяване, на своята интернет страница и/или по друг подходящ начин. Компетентният орган осигурява достъп до съдържанието на решението за ОВОС, включително приложенията към него, чрез своята интернет страница и по реда на Закона за достъп до обществена информация. Заинтересованите лица могат да обжалват решението по ОВОС съгласно АПК в 14-дневен срок след обявяването на решението. За решенията за преценка вижте 1.8.1.1.

#### **7) 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) Вж. Също 1.3.2.

#### **8) 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., не се има предвид изискването, определено по точка 12?**

Процесуалната легитимация, и по-специално правният интерес на жалбоподателя, не се обуславя от участието му с възражения или коментари в общественото обсъждане.

#### **9) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?**

Принципите, на които се основават производствата, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс, са изложени в Глава втора "Основни принципи", включително чл. 8 от АПК. Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. В пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво. Съдът указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства (чл. 9 АПК). Когато за изясняването на правния спор е необходимо да бъдат събрани и други доказателства освен тези, които се съдържат в преписката, съдията-докладчик указва на съответната страна необходимостта от тяхното събиране. (чл. 163 АПК). Съдът е длъжен да съдейства на страните за отстраняване на формални грешки и неясноти в изявленията им и да им указва, че за някои обстоятелства от значение за делото не сочат доказателства. (чл. 171, ал.5 АПК)

#### **10) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?**

Принципът на бързина и процесуална икономия е от съществено значение за административната и съдебната фаза. Чл. 11 от АПК предвижда, че Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт. Непроизнасянето в срок на административния орган съгласно чл. 58 АПК се смята за мълчалив отказ, който подлежи на обжалване. В случаите, предвидени в закон неизясняването в срок се смята за мълчаливо съгласие да се издаде акт със съдържанието, поискано от заявителя. Условията и редът за удостоверяване и оспорване на мълчаливото съгласие се уреждат в специални закони. Мълчалив отказ или мълчаливо съгласие могат да бъдат оспорени в рамките на един месец след изтичане на срока, в рамките на който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Административните актове могат да бъдат обжалвани в определените срокове след тяхното оповестяване. В допълнение към дисциплинарната отговорност длъжностните лица, отговорни за неспазване на срока, също носят административни наказания по глава осемнадесета от АПК. Едноинстанционният и бързо (6-месечен) съдебно производство по обжалване на инвестиционните предложения, техните разширения или



изменения на проекти с национално значение и стратегическо значение, макар и да ограничава достъпа до правосъдие, може да бъде частично ефективно в случай на благоприятно съдебно решение за жалбоподателя и да осигури навременност и по-бърз резултат от предотвратяване на изпълнението на планове и програми с неблагоприятно въздействие върху околната среда. Виж и 1.8.1.1.

**11) 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 този сектор, различни от общите национални разпоредби?**

При оспорване на решенията, касаещи ОВОС, не са предвидени конкретни изисквания за обезпечителното производство, освен посочените в 1.7.2. Например, при всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта по чл. 60, ал. 1, ако то би могло да причини на оспорващия значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства.

**1.8.2. Комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването/Директива относно емисиите от промишлеността — разпоредби, свързани с Директива 2003/35/ЕО**

**1) Специфични правила за всяка държава във връзка с достъпа до правосъдие съгласно Директивата за емисиите от промишлеността**

В националния правов ред с чл. 120 от Конституцията на Република България е възприета концепцията за обща клауза за съдебен контрол върху законосъобразността на административните актове. Възможността за достъп до правосъдие във връзка с комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването се урежда по-нататък от АПК и специалната уредба на ЗООС, Глава седма "Предотвратяване и ограничаване на промишленото замърсяване", Раздел II "Комплексни разрешителни". Условието и редът за издаване на комплексни разрешителни се определят с наредба на Министерския съвет (чл. 119, ал. 1 ЗООС) (Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни (НУРИКР)).

Решението за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително (КР) се оповестява от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването му и същевременно се изпраща на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос. В същия срок писмено се уведомява и заявителят. Заинтересуваните лица могат да обжалват решението по реда на АПК в срок от 14 дни от оповестяването (чл. 127 ЗООС).

**2) Правила за процесуалната легитимация, на кои етапи могат да се оспорват решения (в случай на НПО, чуждестранна НПО, гражданин)? Може ли да се оспорва окончателното решение?**

Специалното основание (специална клауза) за оспорване, предвидено в чл. 127 от ЗООС, следва общата правна логика и уредба на оспорването на индивидуалните административни актове. Решенията за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им и същевременно се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос, и могат да бъдат оспорени по реда на АПК в срок от 14 дни от съобщаването им.

За оспорване на решенията за общата процедура (КП и ОВОС), за която компетентен орган е министърът на околната среда и водите, са приложими разпоредбите на чл. 99 от ЗООС - в срок от 7 дни от постановяване на решението по ОВОС компетентният орган или оправомощено от него длъжностно лице оповестява решението по ОВОС чрез централните средства за масово осведомяване, интернет страницата си и/или по друг подходящ начин.

Решенията на изпълнителния директор на ИАОС подлежат на контрол както по административен ред пред по-горестоящия административен орган, който е министърът на околната среда и водите, така и пред административния съд, без да е необходимо предварително да бъде изчерпана възможността за административно оспорване.

Право на оспорване имат заинтересуваните лица, както и засегнатата общественост по смисъла на параграф 1, т. 24 и 25 ДР ЗООС, където се дефинират съответно „общественост“ и „засегнатата общественост“, като се признава процесуална правосубектност на засегнатите физически и юридически лица и техни организации, създадени съгласно националното законодателство, включително ЕНПО, създадени в съответствие с националното законодателство.

Спрямо чужденците в АПК е възприет общият принцип, че кодексът се прилага за чужденци, които пребивават в Република България или са участници в административно производство пред български орган извън нея, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Съгласно изискванията на Орхуската конвенция, по която Република България е страна (чл.3, пар.9) [50], не би трябвало да има дискриминация и никое лице не трябва да бъде изключвано от дефиницията на основата на националност, местоживеене, гражданство или седалище.

**3) Правила относно процесуалната легитимация и достъпа до правосъдие във връзка с предварителния преглед (условия, срокове, заинтересована общественост)**

В ЗООС и Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни процедурата за преценка не е строго обособена, поради което на този етап няма достъп до правосъдие[51].

**4) Правила относно процесуалната легитимация във връзка с определянето на обхвата (условия, срокове, заинтересована общественост)**

В процедурата няма строго обособена фаза за преценка на обхвата, извън проверката за спазване на формалните изисквания за разглеждане на заявлението за издаване на КР.

**5) На кой етап/кои етапи обществеността може да оспорва административните решения относно проекти в областта на околната среда? Има ли срок за оспорване на решенията?**

Решенията за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им. Съобщенията се публикуват на електронната страница на ИАОС и в публичен регистър с данни резултатите от издаването, отказа, отмяната, преразглеждането, изменението и актуализирането на комплексните разрешителни. Заинтересуваните лица могат да обжалват решението по реда на АПК в 14-дневен срок от оповестяването му.

**6) Може ли обществеността да оспорва окончателното разрешение?**

Решенията на компетентния орган относно комплексните разрешителни могат да бъдат обжалвани от заинтересуваните лица (напр. НПО в обществен интерес или физически лица) в рамките на 14 дни след обявяването им (чл. 127 ЗООС).

**7) Обхват на съдебния контрол — контрол на материалната/процесуалната законосъобразност. Може ли съдът да се самосезира? Възможно ли е да се оспорват решения, действия или бездействия?**

Общите принципи за съдебен контрол, установени с АПК, се прилагат и за решенията относно комплексните разрешителни (КПКЗ). Съдебният контрол се извършва за законосъобразност на основанията по чл. 146 АПК: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

Глава петнадесета от АПК. „Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията“ предвижда процедури за съдебно оспорване.

За действията на съда по служебна инициатива се прилагат общите принципи, вж. 1.2.4

#### **8) На кой етап може да се оспорват те?**

Решенията по изискванията на Директива КПКЗ за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително се оповестяват от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок от датата на издаването им и същевременно се изпращат на държавите, засегнати от дейността на инсталацията, в случай на трансграничен пренос. Решението също се съобщава писмено на заявителя. Заинтересуваните лица и могат да обжалват решенията по реда на АПК в срок от 14 дни от съобщаването им (чл. 127, ал. 2 ЗООС). При условията на член 256 от АПК, бездействието на административния орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт, може да се оспори безсрочно. В този случай се прилагат съответно разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове. Неизпълнението на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, може да бъде оспорено в срок от 14 дни от подаването на искане до органа за тяхното изпълнение. В решението си съдът задължава административния орган да извърши действието, определяйки срок за това или отхвърля искането.

#### **9) 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?**

Административният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред, освен ако в АПК или в специален закон е предвидено друго (чл. 148 АПК). Вж. също 1.3.2.

Оспорването по административен ред е възможност, а не условие за оспорване на законосъобразността и целесъобразността - т.е. прилагането на свободна преценка на административния орган, на акта.

Административното оспорване не е процесуална предпоставка за оспорване пред съда, т.е. възможността за съдебно оспорване не се обуславя от предварително оспорване пред по-горестоящия административен орган (чл. 148 и чл. 149, ал. 1 и 3 АПК).

#### **10) 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 в административната фаза на обществени консултации, напр. с възражения или коментари в общественото обсъждане.

#### **11) Справедливост, безпристрастност — как се прилагат тези принципи в националната юрисдикция?**

Принципите, на които се основават производствата, предвидени в Административнопроцесуалния кодекс, са предмет на Глава втора „Основни принципи“, между които член 8 АПК (равенство), който може да бъде проследен в съответните процесуални институти.

Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по АПК, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси. В пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво. Вж. също 1.8.1.9.

#### **12) Как се прилага понятието за „своевременност“ съгласно националното законодателство?**

Принципът за бързина и процесуална икономия е съществен за административната и съдебна фаза. Съгласно чл. 11 АПК процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.

Непроизнасянето в установения срок от административния орган съгласно чл. 58 АПК се приравнява на мълчалив отказ, както и в случаите, предвидени в специален закон – на мълчаливо съгласие, които са оспорими. Мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие могат да бъдат оспорени в срок от един месец от изтичането на периода, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе.

Административните актове могат да бъдат оспорени в рамките на предвиден времеви период след съобщаването им. Освен дисциплинарната отговорност, виновните за неспазването на срок длъжностни лица носят и административнонаказателна отговорност по Глава осемнадесета АПК. Решенията относно комплексно разрешително (КР) или извършване на ОВОС са задължителни за издаването на разрешение за строеж.

Решенията за КР могат да бъдат оспорени от заинтересуваните лица в срок от 14 дни от съобщаването им. Вж. също 1.8.2.5. An exception is made for facilities and equipment in respect of which an EIA procedure is completed with a decision confirming the implementation of the BAT in compliance with Art. 99a EPA.

Изключение се допуска за инсталации и съоръжения, за които е завършила процедура по ОВОС с решение, потвърждаващо прилагането на най-добрите налични техники, в съответствие с чл. 99a ЗООС.

Когато процедурата е по реда на ОВОС за решения, свързани с реализацията на обекти, които са определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност, нормативно са установени съкратени срокове за съдебно произнасяне. В този случай съдебното производство трябва да приключи в 6-месечен срок от подаване на жалбата, а съдът да обяви решението в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото.

#### **13) Съществуват ли средства за правна защита под формата на съдебно запрещение (разпореджане 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 този сектор, различни от общите национални разпоредби?**

За оспорване на решенията относно комплексни разрешителни няма установени специални изисквания за обезпечителни мерки, различни от посочените в т. 1.7.2. Например, на всеки етап от съдебното производство до влизане в сила на решението на съда, по искане на оспорващия съдът може да допусне обезпечение чрез спиране на предварителното изпълнение, допуснато от административния орган съгласно чл. 60, ал. 1 АПК ако изпълнението може да причини значителна или трудво поправима вреда на оспорващия. Изпълнението може да бъде спряно само въз основа на нова обстоятелства.

#### **14) Информацията относно достъпа до правосъдие предоставя ли се на обществеността по структуриран и достъпен начин?**

В контекста на прилагането на Орхуската конвенция в България, по-видими са мерките за информираност на обществеността относно предоставянето на информация и привличане на обществеността в процеса на вземане на решения, например чрез уебсайта на ИАОС. На [сайта на МОСВ](#) е публикувана обща информация за Орхуската конвенция, както и насоки, свързани с разпоредбите ѝ. Други форми за разпространение се предоставят основно НПО чрез [своите страници](#) или чрез сайтове на специализирани проекти, както и като резултат от [Европейски проекти](#) в областта на достъпа за правосъдие по въпросите на околната среда. Вж. също 1.7.4.

#### **1.8.3. Екологична отговорност<sup>[52]</sup>**

*Специфични правни норми за всяка държава във връзка с прилагането на членове 12 и 13 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност*

**1) Какви изисквания трябва да бъдат изпълнени от физическите или юридическите лица (включително НПО в областта на околната среда), за да може решение, което компетентният орган е взел, относно възстановяването на екологичните щети, да бъде преразгледано от съд или от друг независим и безпристрастен орган в съответствие с член 13, параграф 1 от Директивата относно екологичната отговорност?**

Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ) предоставя няколко възможности за съдебен контрол на решенията на компетентните органи. Една от най-важните възможности е обжалването на заповедта за отказ за прилагане на оздравителни мерки. Всяко физическо или юридическо лице, което е засегнато или е възможно да бъде засегнато от екологичните щети, или има достатъчен интерес при вземането на решение за отстраняване на екологични щети или твърди, че е нарушено негово право, може да иска от компетентния орган да започне процедура за определяне и прилагане на оздравителни мерки. За неправителствени природозащитни организации не се изисква доказване на тези обстоятелствата и техният интерес и възможност да иницират такава процедура се презюмира[53]. (чл. 47, ал. 2 от ЗОПОЕЩ)

Ако компетентният орган издаде решение (заповед) за отказ от прилагане на оздравителни мерки, в което посочи мотивите за това и я публикува на своята интернет страница, заинтересованите страни, вкл. екологични неправителствени организации, могат да обжалват отказа съгласно АПК (чл. 48, ал. 5). Прилага се обичайният 14-дневен срок след уведомяването за решението.

Когато приложените превантивни мерки не са достатъчни за предотвратяване на непосредствена заплаха от екологични щети, компетентният орган[54] може да представи на министъра на околната среда и водите предложение за прилагане на превантивни мерки в срок от 3 дни от съставянето на констативния протокол за щети. В 10-дневен срок от получаване на предложението, министърът издава заповед за прилагане на превантивни мерки, която се публикува на интернет страницата на МОСВ. Заповедта може да бъде обжалвана по реда на АПК. Обжалването не спира изпълнението му. (Член 23 (4-5) ЗОПОЕЩ). Няма установена трайна съдебна практика по такъв тип дела.

Проектът за заповед за оздравителните мерки[55], който операторът е длъжен да осъществи, се публикува на интернет страницата на компетентния орган в срок от 3 дни след изготвянето му. Обявата съдържа и покана към обществеността да представи своите препоръки и становища. Проектът за заповед се поставя на видно място в помещенията на администрацията. Препоръки и становища могат да бъдат представени в писмена форма в рамките на 14 дни от публикуването на проекта на заповед. В рамките на 7 дни след изтичане на срока за коментари компетентният орган издава заповед за прилагане на оздравителни мерки и я публикува на своята интернет страница. Заповедта подлежи на обжалване по АПК в рамките на 14 дни. (чл. 29 ЗОПОЕЩ)

В случай на фактическа сложност за определяне на оздравителни мерки и/или в случай на необходимост от допълнителни анализи, компетентният орган издава заповед за мерките въз основа на доклад за оздравителни мерки, изготвен от оператора. Проектът за заповед се оповестява публично на интернет страницата му с покана към обществеността да представи своите препоръки и становища в рамките на 14 дни. Заповедта за коригиращи мерки се издава в рамките на 30 дни след изтичане на 14-дневния срок за коментари. В рамките на 3 дни от издаването ѝ, заповедта се публикува на интернет страницата на компетентния орган, която подлежи на обжалване по реда на АПК в срок от 14 дни. (чл. 30-32 ЗОПОЕЩ)

По подобен начин, когато операторът (лицето, причинило щетите) е неизвестен и 1. мерките могат да бъдат определени без допълнителен анализ или 2. когато поради фактическа сложност за определяне на оздравителни мерки са необходими допълнителни анализи, заповедта за прилагане на мерките подлежи на обжалване съгласно АПК в 14-дневен срок. (чл. 33-34 ЗОПОЕЩ). Заповедите за оздравителни мерки, когато е установен неизвестния оператор, се публикуват на интернет страницата на МОСВ и подлежат на обжалване по реда на АПК. (чл.36 от ЗОПОЕЩ)

## **2) Какъв е срокът за внасяне на жалби?**

Прилага се общият 14-дневен срок за обжалване след уведомяването за решението. Мълчалив отказ или мълчаливо съгласие се оспорват в рамките на един месец след изтичане на срока, в рамките на който административният орган е бил длъжен да се произнесе (чл. 149 (1-2) АПК). Виж също 1.8.3.1.

## **3) Има ли изисквания за забележките, придружаващи искането за действие в съответствие с член 12, параграф 2 от Директивата относно екологичната отговорност, и ако да, какви?**

Лицето, подава заявление с искане за предприемане на действия, което съдържа следните данни:

адрес за кореспонденция;

място, териториален обхват и вид на причинените екологични щети;

данни за оператора, причинил екологичните щети, ако е известен;

действителни или предполагаеми причини за настъпването на екологичните щети;

нарушено право на заявителя или достатъчен интерес при вземането на решение за отстраняване на екологични щети;

видими и/или предполагаеми последствия от екологичните щети;

препоръки за предприемането на съответни оздравителни мерки, ако лицето има такива;

други обстоятелства и факти, подкрепящи информацията и наблюденията във връзка с причинените екологични щети.

## **4) Има ли специфични изисквания относно доказването по „убедителен“ начин, че са възникнали екологични щети, и ако да, какви са те?**

Компетентният орган по чл. 6 разглежда искането в 7-дневен срок от получаване на заявлението. Когато предоставената информация не е пълна, органът връща заявлението с указание каква информация да бъде допълнена от заявителя. Заявителят предоставя допълнителната информация в 7-дневен срок от получаване на указанието. Когато заявителят не предостави допълнителната информация в срок, компетентният орган оставя искането без разглеждане.

## **5) Има ли изисквания компетентният орган да уведоми правоимащите физически или юридически лица (включително правоимащите НПО в областта на околната среда) за решението по определен начин и/или в определени срокове? Ако да, какви са те?**

Ако компетентният орган издаде решение (заповед) за отказ от прилагане на оздравителни мерки, той я публикува на своята интернет страница и заинтересованите страни, вкл. екологичните НПО са информирани за това.

В 10-дневен срок от получаване на предложение за прилагане на превантивни мерки министърът издава заповед за такива мерки, която се публикува на интернет страницата на МОСВ.

В случай на фактическа сложност при определяне на коригиращите мерки и/или в случай на необходимост от допълнителни анализи компетентният орган издава заповед за мерките. Проектът за заповед се публикува на неговата интернет страница с покана към обществеността да предостави своите препоръки и становища в рамките на 14 дни.

Проектът за заповед за оздравителни мерки[56], който операторът е длъжен да приложи, се публикува на интернет страницата на компетентния орган в рамките на 3 дни след изготвянето му. Публикацията съдържа и покана към обществеността да представи своите препоръки и становища. Проектът за заповед се поставя на видно място в помещенията на администрацията. Препоръки и становища могат да бъдат представени в писмена форма в рамките на 14 дни от публикуването на проекта на заповед. В рамките на 7 дни след изтичане на времето за коментари компетентният орган издава заповед за прилагане на оздравителни мерки и я публикува на своята интернет страница.

Заповедите за оздравителни мерки, когато неизвестният оператор е установен, се публикуват на интернет страницата на МОСВ.

#### **6) Удължава ли държавата членка правото да се поиска действие от компетентен орган за щети върху околната среда в случаи на непосредствена заплаха от такива щети?**

Законът не предвижда изрично възможност гражданите или НПО да искат превантивни мерки в случай на непосредствена заплаха от екологични щети. Задължението за предприемането на такива мерки е на оператора, когато е известен, или на компетентния орган, когато е операторът е неизвестен. Гражданите или неправителствените организации обаче могат да подават сигнали и да информират компетентния орган за непосредствената заплаха. В случай на непосредствена заплаха за екологични щети, когато операторът е неизвестен, компетентният орган в срок три дни от получаване на информацията извършва проверка на място на фактите и обстоятелствата, свързани с непосредствената заплаха за екологични щети, и съставя констативен протокол. (чл.21, ал.1 ЗОПОЕЩ)

#### **7) Кои са компетентните органи, определени от държавата членка?**

министърът на околната среда и водите (с правомощия, определени в чл. 7 ЗОПОЕЩ, напр. да издава заповеди за прилагане на превантивни и оздравителни мерки в предвидените от закона случаи; да провежда консултации с обществеността и операторите при определяне на оздравителните мерки; да прилага принудителни административни мерки и налага административни наказания, предвидени в закона); директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) (с правомощия, определени в чл. 8, напр. да извършват проверки за установяване на оператора и установяване на непосредствената заплаха или причинените екологични щети; да разглеждат искания на представители на обществеността за предприемане на превантивни и оздравителни мерки; да провеждат консултации с обществеността и с операторите при определяне на оздравителните мерки); директорите на Басейновите дирекции за управление на водите (с правомощия, определени в чл.9, напр. да предприемат действия в случай на възникване на непосредствена заплаха или в случай на причинени екологични щети в обхвата на района за басейново управление на водите) директорите на националните паркове (с правомощия, определени в чл.10, да предприемат действия при непосредствена заплаха за възникване на екологични щети или при причинени екологични щети на територията на националния парк).

#### **8) Изисква ли държавата членка процедурата за административен контрол да бъде изчерпана, преди да се премине към съдебно производство?**

Не, няма. 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.

#### **1.8.4. Трансгранични процедурни правила при дела, свързани с околната среда**

##### **1) Има ли правила относно участието на други държави в производството? На кой етап от производството е възможно да се оспорят решения, свързани с околната среда?**

В случай на трансгранично въздействие на проекти или планове или програми съществуват процедури за трансгранични консултации със засегнатите държави в съответствие със задълженията по съответната международна конвенция и директивите на ЕС. § 1, т. 23 от Допълнителните разпоредби на ЗООС определя "заинтересувани държави в трансграничен контекст" като държавите, източник на въздействие върху околната среда, и засегнатите от това въздействие други държави, страни по Конвенцията по оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен контекст.

ЕО: Възложителят на план или програма изпраща копие от плана или програмата (ПП) и от доклада за ЕО до всяка държава, която има вероятност да бъде засегната от прилагането на ПП, предмет на ЕО, и организира консултации с държавата, за която има вероятност да бъде засегната. Резултатите от консултациите се отразяват в доклада за ЕО и се вземат предвид в становището на министъра на околната среда и водите или директора на съответната РИОСВ. Достъпът до становището или решението за ЕО се осигурява на засегнатите и заинтересованите страни и всяка държава, която може да бъде засегната от прилагането на ПП (чл. 87 (1-2), чл. 88 (2) ЗООС)

ОВОС: За инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии на територията на Република България, които се предполагат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави в възможен най-ранен етап от инвестиционното предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население; при съгласие за участие в процедурата за ОВОС предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се очаква да бъде взето. (чл. 98, ал.1, ЗООС).

За предприятие/съоръжение с висок рисков потенциал по Директивата Сезезо III, ако съществува опасност от възникване на голяма авария с трансграничен ефект, министърът на околната среда и водите уведомява потенциално засегнатите държави и предоставя информация в съответствие с изискванията на Конвенцията за трансграничното въздействие на промишлените аварии. (чл. 111, ал.2 и чл.116, ал.4 ЗООС) Инсталации с комплексно разрешително: В рамките на 14 дни след приключване на проверките за съответствие на съдържанието и формата на заявлението за комплексно разрешително с изискванията на Наредбата за комплексни разрешителни (КР), компетентният орган започва процедура за предоставяне на КР, оповестява и осигурява в продължение на един месец при равнопоставеност достъп на заинтересованите лица до заявлението, в т. ч. и в държавите, засегнати от дейността на инсталацията в условията на трансгранично въздействие. (чл.122а, ал.5 ЗООС). Решението за предоставяне, отказ, изменение, актуализиране или отнемане на КР се обявява от компетентния орган чрез средствата за масово осведомяване в 14-дневен срок след датата на издаването му, като същевременно се изпраща на засегнатите от действието на държавите инсталацията в случай на трансграничен пренос.

Отговорност за екологични щети: При непосредствена заплаха за екологични щети или при причинени екологични щети от дейности, извършвани на територията на Република България, които засягат или се предполага, че могат да засегнат една или няколко други държави, членки на Европейския съюз или трети държави, министърът на околната среда и водите незабавно уведомява засегнатата държава или държави -, като предоставя информация за предприетите превантивни или оздравителни мерки, и информация за процедурите съгласно закона, а при поискване от компетентните органи на другата държава или държави - членки на Европейския съюз или трети държави, предоставя допълнителна информация. (чл. 49 и 52 от ЗОПОЕЩ)

##### **2) Понятието „заинтересована общественост“?**

ЗООС в Допълнителните си разпоредби определя „общественост“ е едно или повече физически или юридически лица и техните сдружения, организации или групи, създадени в съответствие с националното законодателство и "засегната общественост" е обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство. И двете дефиниции относно юридически лица трябва да се тълкуват като тези, регистрирани в съответствие с националното (българско) законодателство. Що се отнася до физическите лица, общият принцип, предвиден в АРС, е, че той се прилага само за чужденци, които пребивават в Република България или които са участници в административно производство пред български орган извън Република България, доколкото Конституцията и



законите не изискват българско гражданство. Въпреки това, следвайки изискванията на Орхуската конвенция, по която България е страна (член 3, пара. 9)[57], обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност[58]. Принципът, заложен в Конституцията на Република България, е, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат, но все още няма установена съдебна практика по този въпрос, която да отразява позицията на българските съдилища.

Виж също 1.4.1

### **3) Имат ли процесуална легитимация НПО от засегнатата държава? Кога и в кой съд те следва да внесат своята жалба? На каква процедурна помощ имат право (правна помощ, искане за спиране на нарушението, временни мерки, помощ pro bono)?**

Виж 1.8.4.2. Националното законодателство не предвижда специални правила за процесуалната легитимност на НПО от друга държава. Орхуската конвенция, която е част от националното законодателство и съгласно чл. 5 (4) от Конституцията ще има предимство пред всяка разпоредба на вътрешното законодателство която ѝ противоречи, посочва в член 2, пара.5, че „заинтересованата общественост“ е обществеността, засегната или е вероятно да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или има интерес към него. Определението трябва да се разглежда в светлината на разпоредбата за недискриминация в чл. 3 (9) на Конвенцията, което означава, че задължението за информиране на заинтересованата общественост включва, когато е уместно, и обществеността извън националните граници. [59]

В своите констатации относно съобщението ACCC/C/2004/03 (Украйна), Комитетът за съответствие към Орхуската конвенция отбелязва, че „чуждестранни или международни неправителствени екологични организации, които по подобен начин са изразили интерес или загриженост относно процедурата, обикновено попадат в обхвата на тези определения също. “ Участието на обществеността трябва да се прилага поне за участие в процеса на вземане на решения. [60]

Също така трябва да се отбележи, че някои от международните екологични НПО имат клонове, регистрирани в България като юридически лица с всички процесуални права. Правна помощ съгласно българското законодателство се предоставя само на физически лица. Правна помощ се предоставя предимно на чужденци, търсещи убежище. Не се предвижда подобна помощ в казуси, свързани с околната среда. Ако чуждестранните неправителствени организации получат процесуална легитимация, те биха имали процесуалните права да поискат също така обезпечителни мерки и други права, като защита от предварително изпълнение. Наредбата за условията и реда за ОВОС, глава осма, предвижда уредба на трансграничните консултации - когато България е държава на произход или засегната държава. Съгласно чл. 23 от Наредбата за ОВОС, се прилагат изискванията на ЗООС, на наредбата за ОВОС и на Конвенцията за оценка на въздействие върху околната среда в трансграничен контекст т.ч. в случаите по чл. 94, ал. 1, т. 9 от ЗООС и/или по Конвенцията за трансграничните въздействия на промишлените аварии, освен ако международен договор между Република България и засегнатата държава или държави предвижда друго. Основният предмет на консултациите са изискванията за обмен на информация и обществено обсъждане, както и включване на изискванията на засегнатата страна в решението за ОВОС, но без правосъдие по тези въпроси - това би означавало признаване на екстериториалния ефект на съдебното решение. Не бихме могли обаче да направим ясен извод какво би означавало на практика за чуждестранни граждани и НПО, без да е установена съдебна практика, която да отразява позицията на българските съдилища.

### **4) Имат ли физическите лица от засегнатата държава процесуална легитимация? На каква процедурна помощ имат право (правна помощ, искане за спиране на нарушението, временни мерки, помощ pro bono)?**

Спрямо чужденците в АПК е възприет общият принцип, че кодексът се прилага за чужденци, които пребивават в Република България или са участници в административно производство пред български орган извън нея, доколкото Конституцията и законите не изискват българско гражданство. Съгласно изискванията на Орхуската конвенция, по която Република България е страна (чл.3, пар.9)[61], не би трябвало да има дискриминация и никое лице не трябва да бъде изключвано от дефиницията на основата на националност, местоживееене, гражданство или седалище. Чужденците могат да се разглеждат като „засегнатата общественост“, засегната или е вероятно да бъде засегната от вземането на решения за околната среда или имаща интерес от нея.

Следователно лицата, които не са български граждани, имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например, в случаите, когато територия от двете страни на границата е потенциално засегната от предложена дейност, обществеността в съседната държава ще бъде член на „засегнатата общественост“ за целите на чл. 6 от Конвенцията. Правна помощ съгласно българското законодателство се предоставя само на физически лица.

Виж също 1.8.4.2. и 1.8.4.3.

### **5) На кой етап се предоставя информацията на заинтересованата общественост (включително на горепосочените страни)?**

Следвайки процедурите за трансгранични консултации съгласно международните конвенции и директивите на ЕС, чуждестранните лица (физически лица и НПО) трябва да бъдат информирани от компетентния орган на съответната им държава и следвайки процедурите за достъп до информация в тази държава в зависимост от въпросната процедура. Например, ако България е тази засегната държава в случай на уведомление за очаквано значително въздействие върху околната среда на територията на България - резултат от предложена дейност на територията на друга държава, министърът на околната среда и водите осигурява публичен достъп до предоставената информация относно ОВОС и своевременното изпращане на всички изявления за информацията преди вземане на решения от компетентния орган на другата държава.

Виж също 1.8.4.1. за различни процедури.

### **6) Какви са сроковете за участието на обществеността, включително за достъпа до правосъдие?**

Виж 1.8.4.1. за различните процедури на трансграничните консултации. Например в процедурите за ОВОС на територията на Република България, които се очаква да имат значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционно предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население.

### **7) Каква информация относно достъпа до правосъдие се предоставя на страните?**

Виж 1.8.4.1. за различните процедури на трансгранични консултации. Например в процедурите за ОВОС на територията на Република България, когато предполага значително въздействие върху околната среда на територията на друга държава или държави, министърът на околната среда и водите уведомява засегнатите държави на възможно най-ранния етап от инвестиционно предложение, но не по-късно от датата на уведомяване на собственото население, но няма конкретни правила за предоставяне на информация относно достъпа до правосъдие[62]. Или в рамките на процедурата по ЕО се осигурява обществен достъп (чрез интернет страницата на компетентния орган, или онлайн регистъра за ЕО) до решението за ЕО и до решението да не се извършва ЕО, за обществеността, засегнатите и заинтересованите страни и всяка държава, за която има

вероятност да бъде засегната от прилагането на плана или програмата (чл. 88, ал.2 ЗООС). Въпреки това не е установена съответната съдебна практика, която да отразява позицията на българските съдилища за предоставяне на статут на чуждестранни МРГО и граждани по дела по околна среда.

#### 8) Предоставят ли се писмен и устен превод на чуждестранните участници? Кои са приложимите правила?

Прилагат се общите правила на АПК. Лицата, които не владеят български език, могат да се ползват от родния си или от друг, посочен от тях, език. В тези случаи се назначава преводач. Документи, представени на чужд език, трябва да бъдат придружени с точен превод на български. Ако съответният орган не може сам да провери верността на превода, той назначава преводач за сметка на заинтересованото лице, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. Разноските за преводача са за сметка на лицето, което не владее български език, ако административното производство е започнало по негово искане, освен ако в закон или международен договор е предвидено друго. (чл. 14 АПК) Виж също 1.4.4.

#### 9) Има ли други приложими правила?

Българската конституция гарантира, че чужденците, пребиваващи в Република България, имат всички права и задължения по тази конституция, с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство (чл. 26, ал.2). Законът за достъп до обществена информация гласи, че всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако друг закон предвижда специална процедура за търсене, получаване и разпространение на такава информация. В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с право на достъп до обществена информация. От това право се ползват и всички юридически лица (чл. 4). Законът за опазване на околната среда като специален закон по отношение на достъпа до информация гласи в чл. 17, че всеки има право на достъп до наличната информация за околната среда, без да е необходимо да доказва специфичен интерес, поради което няма ограничение за този достъп.

---

[1] Опазването на околната среда се осъществява чрез законови механизми във всички основни клонове на правото - гражданско право, административно право (с рамковия Закон за опазване на околната среда, много секторни закони и АПК), административно наказателно право (административни нарушения, наказуеми по секторните закони и процедура, предвидена в Закона за административните нарушения и наказания) и наказателното право (Наказателен кодекс)

[2] В административното право достъпът до правосъдие е силно повлиян от Орхуската Конвенция и правния ред на ЕС, което означава по-широки възможности за достъпа до правосъдие в процедурите, които се считат от правото на ЕС за процедури по член 6 от Орхуската конвенция.

[3] Трябва да се отбележи, че ГПК и АПК са сравнително нови закони (приети през периода 2006-2008) и юриспруденцията в тяхната област е все още в процес на установяване.

[4] Чл. 115. Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди.

[5] Напр. не подлежат на обжалване например заповедите за обявяване на защитени зони от Натура 2000 (чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие), като предстои произнасяне на Конституционния съд по к.д. № 14/2020 г.

[6] Определение № 466/ 14.01.2014 по адм. дело № 15788/2013 на ВАС с анализ на възможността за оспорване на административен акт в обхвата на чл. 6(1) а) и б) на Орхуската Конвенция.

[7] Съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), те се делят на ЮЛНЦ за осъществяване на дейност в обществена или в частна полза – виж по-долу т.1.4.

[8] Определени като обекти с национално значение с акт на Министерския съвет и са обекти със стратегическа важност (чл.99, ал.9 ЗООС)

[9] Виж Сталев Ж. „[Съдебната практика като източник на правото](#)“, списание „Съвременно право“, 1997, бр. № 6

[10] Проблемът с отстраняването на втората инстанция в съдебни дела за достъп до информация по въпросите на околната среда в резултат може доведе до един вид „местно правосъдие“ в такива случаи, тъй като често броят на съдиите в регионалните административни съдилища е много малък (между 2 и 5).

[11] Решение на Конституционния съд № 5/2019 г. по к.д. №12/2018 г., Държавен вестник, бр. 36/2019 г.,

[12] Районните съдилища са първа инстанция при оспорване на повечето актове, издадени в изпълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, в този случай Административният съд е касационна инстанция. (Параграф 19 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК). Районните съдилища са първа инстанция при обжалване на наказателно постановление за налагане на административно наказание (глоба) (Чл. 58д ЗАНН)

[13] 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)

[14] Административен нормативен акт, за който се приема, че не подлежи на обжалване по чл. 39 - обявяване и чл. 42.- изменение, от ЗЗТ; отказът обаче е обжалваем (решение № 4144 от 04.04.2017 г. адм.д. № 12973/2016 г., 5 чл.с-в ВАС).

[15] Виж Решение на Конституционния съд по к.д.№ 12/2018 г., Държавен вестник брой № 36/2019 г.

[16] На касационно обжалване пред Върховния касационен съд подлежат въззивните решения, в които съдът се е произнесъл по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е: решен в противоречие със задължителната практика на Върховния касационен съд и Върховния съд в тълкувателни решения и постановления, както и в противоречие с практиката на Върховния касационен съд; решен в противоречие с актове на Конституционния съд на Република България или на Съда на Европейския съюз; от значение за точното прилагане на закона, както и за развитието на правото. (чл.280, ал.1 ГПК)

[17] Решение № 7560/16.06.2020 г., по адм. дело № 12754/2019 г., VI отделение, ВАС /определянето на засегнатата общественост е въпрос от правно естество и е недопустимо да бъде възлаган на експертиза]; решение №11516/31.10.2016 г. по адм.дело № 1092/2016 г., V отделение, ВАС /съдът няма правомощия да извършва съдебен контрол върху други административни актове освен върху този, който е бил оспорен от подателя на жалбата/протеста.

[18] Провеждането на съвместна процедура е възможност, предвидена в чл.94, ал.4 от ЗООС по искане на възложителя и е обвързваща при прилагането на тази хипотеза, като не предполага оценка на специализирания компетентен орган - МОСВ и издаване на решение на този етап. Тя може да бъде сравнена с хипотезата по чл.93, ал.10 от ЗООС за обжалване на решението за преценка на МОСВ във връзка с националните обекти. Систематичното място на тази разпоредба в чл.99 на ОВОС, който урежда окончателните решения по ОВОС.

[19] Решение № 1704/17.02.2016 г., по адм.дело № 13691/2015 г., петчленен състав ВАС, SAC /Основанията за изискване на процедура по оценка за съвместимост по чл. 6 от Директивата за местообитанията, не изискват сигурност, а вероятност от отрицателно въздействие/. Този пример е показателен за обхвата на прегледа на съда на задължението, за сметка на ограничената степен на преценка на компетентният орган да изисква такава оценка.

[20] Същото право се предоставя на лице, което не е било страна в главното производство (членове 245—249 от АПК – Отмяна по искане на трето лице). Възможността страна в производството да отмени окончателно решение е използвана поне в няколко случая от инвеститори, намерили подкрепа от Съвета за стабилизиране и асоцииране.

[21] Проблемно е отсъствието на процесуално качество на засегната общественост при оспорване на отрицателно решение по ОВОС, сключване на споразумение с възложителя и окончателно обезсилване на решението на РИОСВ направо от съда. (Определение № 323/17.09.2020 г. по адм. д. № 528/2020 г. на АС – Велико Търново)

[22] Конституционният съд действа 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. Спорове за компетентност могат допълнително да бъдат повдигани от общински съвет (в случай на спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет и между органите на местното самоуправление и централната изпълнителна власт) и от Висшият адвокатски съвет (за обявяване за противоконституционен закон, който нарушава правата и свободите на гражданите).

[23] Вж. членове 120 и 127 от Конституцията относно правомощията на съда и прокурора в рамките на съдебната система да контролират и наблюдават законосъобразността на административните актове.

[24] В тази връзка биха могли да бъдат очертани две категории решения, действия или пропуски (съгласно член 9, параграф 2 от Орхуската конвенция и съгласно други разпоредби на Конвенцията). В категорията „други“ попадат мерки за планиране от общ характер, като планове за управление на защитените зони, както и нормативни административни актове. Правото на жалба в двете последни категории се предоставя въз основа на оценка на „интерес“. Фактът, че признаването на правен интерес от оспорване на плановете за управление на защитени зони изобщо не е проблематично, не означава, че в други области, като обжалването на програмите за качество на въздуха, няма проблем.

[25] Виж дело № 7384/2015 г., Върховен административен съд.

[26] Организацията с нестопанска цел (НПО) определят свободно своите цели и могат да бъдат организации, извършващи дейности в обществена или частна полза. Определянето се извършва чрез устава, учредителния акт или измененията в тях.

[27] Съгласно чл. 146 от АПК те са: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

[28] Решение № 935/27.05.2011 г. по адм. дело № 521/2011 г., Административен съд Пловдив /относно съответствието с плана за управление на речния басейн на продължаването на срока на разрешително за ползване на воден обект (изземване на инертен материал от река)/; № 156/08.01.2014 г. по адм. дело № 14789/2013 г., петчленен състав на ВАС /относно отказ за издаване на разрешение за извършване дейност по оползотворяване на излезли от употреба моторни превозни средства/. За други примери вижте бележка под линия 3,4.

[29] Върховен административен съд (дело № 7384/2015 г.)

[30] ВАС, адм. дело № 12064/2017 г. / Естеството на акта като вътрешен акт за общинската администрация е пречка за оспорване на Програмата за качество на атмосферния въздух, издадена по чл. 27 на ЗЧАВ

[31] Но не за всички административни актове, напр. не за решения на общинските съвети за приемане на програми по чл. 27 от Закона за чистия въздух за подобряване на качеството на въздуха.

[32] Потвърдено от ВАС, адм. дело № 7777/2015 г.

[33] Виж чл. 103 и 104 от ЗУТ.

[34] Разпоредбата е обявена за противоконституционна от Конституционния съд по искане на Висшия адвокатски съвет по к.д. № 2/2020 г., решение № 14/2020 г. (Държавен вестник бр.92 от 2020 г.).

[35] В  този пример адвокатската кантора предоставя до 40 часа годишно безплатна адвокатска помощ.

[36] Съгласно чл. 22, т. 1 от АПК, процедурата за издаване на индивидуални административни актове, не се прилага за административни актове, които по силата на специален закон се издават и изпълняват незабавно или е предвидено специално производство с оглед на естеството им. Ефектът от актовете, които се изпълняват незабавно, може да бъде освободен не само от условията за изтичане на срока за обжалване и възпрепятствания (суспензивен) ефект на обжалването или протеста за тяхното оспорване, но и от изискването да се уведомят адресатите на акта. Прилагането им е безусловно при предпоставките, заложи от законодателя в съответния специален закон, най-често във връзка с действия, налагащи принудителни административни мерки. Например решенията на комисията, с които се забранява концентрация между предприятия или се постановява прекратяване на нарушението, включително чрез налагане на поведенчески и/или структурни мерки за възстановяване на конкуренцията, подлежат на незабавно изпълнение (Член 66, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията).

[37] 1 BGN е приблизително 0,5 EUR, а обменният курс е фиксиран със закон.

[38] С изменения в АПК ДВ бр. 15/2021 г. се преурежда проверката за редовност на касационната жалба чл. 213а - ще се извършва от съда, чието решение се обжалва, включително с произнасяне за освобождаване от внасяне на държавна такса, спиране на изпълнение чл. 166 или допускане на предварително изпълнение чл. 167. Първоинстанционният съд може да остави жалбата без движение или да прекрати делото с определение на основанията по чл. 215 АПК и чл. 213а, ал. 3. Съгласно новелата на чл. 229, ал. 1, т. 1, не подлежат на обжалване с частна жалба определенията за прекратяване по чл. 213а, ал. 7, т.е. произнесени по жалба срещу актове за връщане и прекратяване поради неизпълнено в срок на указание за отстраняване на нередовност, в съответната фаза на процеса, на която е установено – при проверката за редовност на касационната жалба от първоинстанционния съд - чл. 213а, ал. 1 изр 2 или ал. 2 (на основание чл. 215), при контролната проверка на първоинстанционната проверка от председателя на касационния съд или неговите заместници, съответно председателя на отделението - чл. 213а, ал. 6 и (накрая) - от съда в хода на касационното производство - чл. 213а, ал. 6, т. 2, втора хипотеза, както и по жалба срещу отказ за освобождаване от държавна такса. С изменението е предвидено и ново служебно правомощие на съда за следене на редовността и даване на указания за нередовност на процесуалните действия -чл. 142б

[39] т.4.3 от Решението на Конституционния съд, по к.д № 12/2018 г., ДВ бр.36/2019 г.


[40] Напр. на лица и семейства, които отговарят на условията за получаване на месечна помощ по реда на чл. 9 и 10 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.

[41] Въпросът с допустимостта на жалбата е решен с Определение № 13598/09.11.2017 г., по адм. дело № 9701/2017 г. ВАС.

[42] Виж по-горе бележка под линия 27 относно адм. дело № 12064/2017 г., ВАС.

[43] Виж по-горе бележка под линия 27 относно адм. дело № 12064/2017 г., ВАС.

[44] Определение № 6343/15.05.2018 г., адм. дело № 5051/2018 г., 5-членен състав, ВАС.

[45] Юридическите лица с нестопанска цел (НПО) свободно определят целите си и могат да се определят като организации, извършващи дейности в обществена или частна полза. Това определяне се извършва чрез устава, учредителния акт или измененията в тях. Правилата за НПО в обществена полза са подробно описани в глава III от  Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

[46] Трябва да се спомене, че в констатациите на Комитета за съответствие към Орхуската Конвенция (АССС) се подчертава, че такова право трябва да бъде предоставено дори на обществеността на дадена държава, чиито органи не са предприели стъпки за провеждане на трансгранична процедура за ОВОС (вж. Констатации на АССС в С-71 и С-91).

[47] В своите констатации Комитетът за съответствие към Орхуската Конвенция (АССС) по процедурата АССС/С/58 заявява, че „като не гарантира, че всички заинтересовани граждани, които имат достатъчен интерес, и по-специално екологичните организации, имат достъп до процедури за преглед, за да оспорят окончателните решения, разрешаващи дейности, изброени в Анекс I към Конвенцията, (параграфи 79-81), съответната страна (България) не спазва член 9, параграф 2, във връзка с член 9, пара. 4 от Конвенцията.

[48] За издадено разрешение за строеж, приложение към което е решение по ОВОС или решение за преценяване на необходимостта от извършване на ОВОС, както и решение за одобряване на доклад за безопасност за изграждане или реконструкция на предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал или на части от него. (чл. 149, ал.6 ЗУТ)

[49] Определение № 9488/28.06.2011 г. по адм.дело № 5702/2011 г., III отделение ВАС.

[50] “В рамките на съответните разпоредби на настоящата Конвенция, обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.”

[51] Административнопроизводствените волеизявления, действия и бездействия на административния орган по издаване на акта не подлежат на самостоятелно обжалване, освен ако в този кодекс или в специален закон е предвидено друго. (чл. 64 АПК)

[52] Виж също дело С-529/15 г, на Съда на Европейския съюз.

[53] Общозвестните факти, фактите, за които законът формулира презумпция, както и фактите, които са известни на органа служебно, не подлежат на доказване. (чл.37, ал.2 АПК). Не е необходимо да се доказват факти, за които съществува установено от закон предположение. Оборване на такива предположения се допуска във всички случаи, освен когато закон забранява това. (чл.154, ал.2 ГПК).

[54] ЗОПОЕЩ посочва тук компетентните органи, изброени в 1.8.3.7, а именно: директорите на регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ); директорите на басейновите дирекции за управление на водите; директорите на националните паркове. Същото се отнася и до компетентните органи в този раздел.

[55] Мерки за контрол, улавяне, премахване на замърсителите и/или други фактори, причинили екологичните щети, с цел ограничаване или предотвратяване на последващи екологични щети, отрицателни въздействия върху човешкото здраве и последващо засягане на услуги от природните ресурси.

[56] Мерки за контрол, улавяне, премахване на замърсителите и/или други фактори, причинили екологичните щети, с цел ограничаване или предотвратяване на последващи екологични щети, отрицателни въздействия върху човешкото здраве и последващо засягане на услуги от природните ресурси.

[57] „В рамките на съответните разпоредби на тази конвенция обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.“

[58] Следователно лицата, които не са граждани, имат права и интереси съгласно Конвенцията. Например, в случаите, когато зоната, потенциално засегната от предложена дейност, пресича международна граница, обществеността в съседната държава ще бъде член на „засегнатата общественост“ за целите на член 6. Освен това в своите констатации относно комуникацията АССС/С/2004/03 (Украйна), Комитетът отбеляза, че „чуждестранни или международни неправителствени екологични организации, които са изразили по подобен начин интерес или загриженост относно процедурата, също биха попаднали под тези определения“.

[59] Наръчник за прилагане на Орхуската Конвенция. Второ издание. 2014

[60] Виж по-горе бележка 54.

[61] “В рамките на съответните разпоредби на настоящата Конвенция, обществеността следва да има достъп до информация, възможност да участва при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда без дискриминация въз основа на гражданство, националност или местожителство, а в случай на юридически лица, без дискриминация въз основа на мястото, където са регистрирани, или действителното място на упражняване на дейност.”

[62] „при съгласие за участие в процедурата по ОВОС предоставя на засегнатата държава описание на инвестиционното предложение и възможната информация за евентуално трансгранично въздействие върху околната среда, както и информация за характера на решението, което се предполага, че ще бъде взето.“ (чл. 98, ал.1, т.2 ЗООС)

Последна актуализация: 03/08/2021

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.

**Достъп до правосъдие извън приложното поле на ОВОС, комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването съгласно Директивата относно емисиите от промишлеността, достъпа до информация и Директивата за екологичната отговорност**

**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<sup>[1]</sup>**

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 консервационните 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 [\[2\]](#) 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 помещението за работа с ГМО в контролирани условия и за освобождаване на ГМО в околната среда. Решенията за регистриране на помещението 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 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 (ЗШОС)**

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 ЗШОС.

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 отреджането 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 съществения 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 разностите 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 разности и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разностите не трябва да бъдат възпиращо високи?**

Съответно се прилагат общите правила относно разностите, 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 „засегнатата 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 Срещата 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 разностките за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последици 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 разностките не трябва да бъдат възпиращо високи?**

Да, съответно се прилагат общите правила относно разностките, 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<sup>[6]</sup>**

**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 прецедурна процедура пред Комитета за съответствие към Орхуската конвенция, изтъквайки като нарушение на Конвенцията, недопускането на гражданите и НПО до обжалване по съдебен ред на програмите за <sup>[6]</sup> 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 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. Същото би се отнасяло и за други ПП, които не засягат правата и интересите на гражданите и НПО и не са общи<sup>[7]</sup> 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 (разпореджане 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 последици 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<sup>[8]</sup>**

**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 който 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<sup>[9]</sup>, 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<sup>[10]</sup>.

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 (разпореджане 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 исковите 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 исковите 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 Софийския 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 разностите за внасяне на иск за оспорване във връзка с достъпа до правосъдие в тези области? Какви са възможните последици при загуба на съдебно дело? Какви са защитните мерки срещу възпиращо високи разности и тези мерки включват ли изрично позоваване на нормативно изискване, съгласно което разностите 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<sup>[11]</sup>**

**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 (подзаконовни 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 подзаконовни 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 подзаконовни 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<sup>[12]</sup> 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<sup>[13]</sup>?**

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 CEO 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 [ACCSC/C/2010/54](#) на Комитета за съответствието към Орхуската Конвенция за пример на план, който не е подложен на CEO, 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 Hoekschevaards 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 Hoekschevaards Landschap, ECLI:EU:C:2017:774.

Последна актуализация: 03/08/2021

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.

## Други уместни правила относно жалби, средства за правна защита и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда

### Средства за защита срещу бездействие на администрацията (административна пасивност)

Непроизнасянето на административния орган в установения срок се счита за мълчалив отказ за издаване на акта и може да бъде оспорено от заинтересованите лица (НПО се считат за заинтересовани лица за административни актове в областта на околната среда). Когато производството е образувано пред конкретен орган и посоченият орган трябва да направи предложение до друг орган за издаване на акта, мълчалив отказ настъпва, независимо дали органът, който трябва да издаде акта, е бил сезиран с предложение.

Когато производството е образувано пред конкретен орган и посоченият орган трябва да направи предложение до друг орган за издаване на акта, ще настъпи мълчалив отказ, независимо дали органът, издал акта, е бил сезиран с предложение.

Когато е започната процедура пред определен орган и този орган е трябвало да направи предложение до друг орган за издаването на акта, мълчалив отказ възниква независимо от това дали органа, издал акта беше сезиран с предложение.

Когато мълчаливият отказ е отменен в рамките на административна или съдебна процедура за оспорване, изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна, също се счита за отменен.

Мълчаливият отказ може да се оспори по административен ред в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато на заинтересованите лица не е съобщено за образуването на производството, срокът за оспорване е двумесечен от изтичането на срока за произнасяне (чл. 84, ал.2 АПК)

Оспорване за законосъобразност по съдебен ред на мълчалив отказ или мълчаливо съгласие е допустимо в едномесечен срок от изтичането на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. Когато мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие са били оспорени по административен ред, срокът започва да тече от съобщението, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение, а в случай, че органът не се е произнесъл - от крайната дата, на която е следвало да се произнесе. Когато прокурорът не е участвал в административното производство, той може да оспори акта до един месец от издаването му. Оспорването на административните актове с искане за обявяване на нищожността им, не е ограничено във времето (чл. 149 АПК).

Когато мълчаливият отказ или мълчаливото съгласие бъдат отменени, изричен отказ или изрично съгласие, последвали преди постановяване на решение на съда за отмяна, също се считат за отменени (чл. 172, ал.3 АПК)

Длъжностно лице, което не изпълни изискванията за оказване на съдействие и предоставяне на информация на заинтересованите граждани и организации, носи административнонаказателна отговорност по реда на предвидена в АПК процедура, без това да засяга действителността на административния акт (чл. 28, ал. 3 АПК).

### Санкции за фактическото неуважение към съда, напр.

Наказания за де факто презрението на съда, например:

неизпълнение на решенията на съда когато решението на съда не се спазва и зачита.

когато решението на съда не е последвано и уважаван.

Длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт, извън случаите по Дял пети (изпълнение на административни решения и решения на съда) от АПК, се наказва с глоба от 200 до 2000 лв.

Повторно нарушение от същия вид е наказуемо с глоба от 500 лв. за всяка седмица на неизпълнението, освен ако се дължи на обективна невъзможност. Санкции за друго нарушение на АПК се налагат на всяко лице, което не е изпълнило свое задължение в административния процес съгласно АПК, като той/тя заплаща 150 до 1500 лв., освен ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 304-305 АПК)

При виновно неизпълнение, съдебният изпълнител налага глоба от 50 до 1200 лв. на седмица на длъжностни лица, изпълняващи функции на държавен орган, до изпълнението на задължение за определено действие. Ако задълженият орган е колективен, на членовете му, гласували за изпълнение на задължението, глоби не се налагат. Същите глоби се налагат и при неизпълнение на задължението за въздържане от действие.

### Други относими правила и административна/съдебна практика

Парламентът има задължение да уреди правните последици от обявяването на противоконституционността на закон. Междувременно съдилищата са задължени при решаване на делата да прилагат Конституцията и правните принципи, съгласно решение на [Конституционния съд по дело № 5/2019 г.](#) В законодателството не е възможен правен вакуум. Народното събрание трябва да уреди правните последици от прилагането на противоконституционния закон.

В съответствие с това решение и новата съдебна практика на Конституционния съд, Върховният касационен съд (ВКС) постанови решение № 71/6 април 2020 г. със същите заключения, предшествашо решението на Конституционния съд, по иска за обезщетение на основание на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Искът е за вреди, претърпени поради бездействие да бъдат уредени последиците на изменение на Закона за държавния бюджет в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ), признато за неконституционно. Съгласно заключението на съдебната експертиза за процесния период от ищеца са удържани 20% такси за производство на електроенергия от вятърна и слънчева енергия по чл. 35а ЗЕВИ (отменен от КС, дело № 13/2014). След отмяната от Конституционния съд на тази разпоредба - § 6, т. 2 и т. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., последиците не са уредени. ВКС постанови, че държавата трябва да плати обезщетение от 564 986,04 лева на оператора на фотоволтаична централа, пострадал от бездействието на Народното събрание. Присъдената сума представлява сбор от дължимото обезщетение, част от лихвите върху него и направените съдебни разноски на трите съдебни инстанции. Съдът се мотивира, че обезщетението се дължи на неправомерно поведение на Парламента, който първо е приел закон, обявен за противоконституционен, и второ, поради бездействието си за уреждане на последиците - с други думи, потвърждава отговорността на държавата в случай на неизпълнение на задължението противоконституционните законови разпоредби да бъдат заменени.

Последна актуализация: 03/08/2021

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.