

Изх. № 898/20.07.2017

Становище на Екологично сдружение За Земята относно законопроект за изменение на Административно-процесуалния кодекс

В НС е постъпил законопроект за изменение на Административно-процесуалния кодекс 754-01-16 от 01/06/2017 („ЗИД“) ¹. С предложения ЗИД и по-конкретно с § 74 и § 136 от ЗИД, се предвижда таксите по административните дела да представляват процент от стойността на инвестиционното предложение или стойността на изменението и разширението на инвестиционното предложение, за което се изисква ОВОС. Ако тези предложения бъдат приети, това би означавало завишаване на таксите до 900 пъти (не повече от 9000 лева на втора инстанция), отказ от дела, намаляване на възможността за съдебен контрол и намаляване на възможностите за защита на околната среда.

По тези причини направените предложения трябва да бъдат отхвърлени, като по-подробните ни аргументи са:

I. Правни аргументи

Противоречие с международни актове

1. ЗИД противоречи на международни актове, които са ратифицирани със закон и са част от вътрешното законодателство на Република България и при противоречие имат предимство пред нормите на националното ни законодателство.
2. Предложените изменения в ЗИД противоречат на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, приета в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г. („Орхуската конвенция“), и по-специално чл.3, „...Всяка страна гарантира, че лицата, упражняващи своите права в съответствие с разпоредбите на тази конвенция, няма да бъдат наказвани, преследвани или обезпокоявани по какъвто и да е начин за своята дейност. Тази разпоредба не засяга правомощията на националните съдилища да постановяват покриването на приемливи разходи, свързани със съдебните дела.“
3. ЗИД противоречи и на чл. 9 на Орхуската конвенция: “ 4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита,, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.“
4. ЗИД е в нарушение на чл.8 от Орхуската конвенция, защото не е направен и минимален опит за взимане на становищата на засегнатата общественост (сравни процедурата в Словакия според данни в оплакването на представители на

¹ <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66637>

ЗА ЗЕМЯТА е независима неправителствена организация, част от “Приятели на Земята” (Friends of the Earth) и член на международните организации CEE Bankwatch Network (Мрежа за наблюдение на Международните финансови институции за Централна и Източна Европа), ZWE (Нулеви отпадъци – Европа), GAIA (Глобално обединение срещу инсинераторите), както и на националните Коалиция „За да остане природа в България“, „Българска антиядрена коалиция“, „България без циниди“, „Коалиция за устойчиво ползване на фондовете на Европейския съюз“ и Коалиция за климата - България.

обществеността от Словакия пред Комитета за прилагане на Орхуската конвенция.²

5. Предложените изменения противоречат и на Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКЗПЧ), и в частност с правото на справедлив съдебен процес (чл. 6). В редица свои решения Европейския съд за правата на човека се е произнасял относно несъвместимостта на такси за съдебно обжалване с правото на достъп до правосъдие и справедлив процес.

6. Във *Weissman и други с/у Румъния*, по 63945/00, 2006, съдът преценява, че въведената такса, определена като процент от материалния интерес по делото, противоречи на чл. 6 ЕКЗПЧ. Съдът подчертава, че ограничаването на достъпа до съд е съвместимо с ЕКЗПЧ, само когато преследва легитимна цел и ако има разумна степен на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Съдът допълва, че *„(р)азмерът на таксите, оценен с оглед на особените обстоятелства на дадения случай, включително способността на жалбоподателя да ги плати и фазата на производството, на която е наложено това ограничение, са фактори, които са съществени за определянето дали дадено лице е имало или не право на достъп до съд, или поради размера на дължимите такси, самата същност на правото на достъп до съд е била нарушена“*. Изложените в мотивите към ЗИД цели да се предотврати „злоупотреба с правото на жалба“ и „многократното сезиране на един и същи решен по силата на присъдено нещо въпрос“ не отговарят на тези изисквания и следователно не съответстват на международните стандарти за достъп до съдебна защита.

7. В делото *Kreuz срещу Полша*, (28249/95) съдът намира, че такса, която се равнява на средната годишна заплата за страната, е значителна за обикновения жалбоподател и нарушава ЕКЗПЧ. Размерът на предвидената в ЗИД такса е до 9,000, което се равнява на близо 20 минимални работни заплати и близо девет средни работни заплати за страната.³

Противоречие с КРБ и принципите на административния процес

Предложеният ЗИД противоречи и на Конституцията на република България, и в частност чл. 56 КРБ. В Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по к.д. № 11 / 2006 г., Конституционният съд изтъква, че прекомерно високите такси, които биха затруднили и биха направили невъзможно обжалването на административните актове, нарушават правото на защита, уредено в КРБ.

Предвидената промяна не е съобразена с принципите на административния процес. Административните актове се ползват с изпълнителна сила след изтичане на срока на обжалване, без да се преминали контрол за законосъобразност. Поради тази причина ограничаването на достъпа до правосъдие чрез въвеждане на високи такси би ограничило възможността на гражданите и организациите за защита срещу незаконосъобразни актове на администрацията, ще увеличи възможността за произвол в администрация и ще наруши правната сигурност и доверието в институциите. Нарушава се и принципът на двуинстанционно производството и се ограничава ролята на ВАС да следи за уеднаквяване на практиката на съдилищата

² https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-120_Slovakia/Communication_Slovakia_Via_luris_08.12.2014.pdf и отговора на Словакия - https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-120_Slovakia/Party_s_response_to_communication/frPartyC120_27.11.2015_response.pdf)

³ Съгласно НСИ средната работна заплата за страната за 2017 г. е около 1 000 лв.

по административни спорове.

Въвеждането на високи такси ще направи касационната инстанция процесуална възможност само за икономически силната страна. В производствата по ОВОС и ЕО, страни обикновено са инвеститорът, административния орган и граждани и организации. Практиката показва, че такси в предложения размер биха били достъпни единствено за инвеститорите. Ограничените бюджети на държаните органи и невъзможността на граждани и организации значително биха ограничили възможността на други страни в процеса. Това ще наруши принципа на равнопоставеност на страните в процеса.

II. Мотиви свързани с обществото и бизнеса

1. Наше проучване показва, че в ЕС има едва 2 държави членки, при които стойността на таксите зависят от материалния интерес на делото. При всички останали таксите или са фиксирани или зависят единствено от стойността на процедурата, а не от материалния интерес. Например в Швеция няма съдебни такси, във Франция за 35 евро на първа и 150 евро на втора инстанция, в Словакия са 66 евро.

2. Планът за действие на ЕС за природата, хората и икономиката⁴ изисква до 2019 година да се интегрират екосистемните услуги в процеса на взимане на решения. Вместо да направи това народните представители на ГЕРБ предлагат да интегрираме стойността на инвестициите.

3. В мотивите на законодателното предложение не се отчита обстоятелството, че високата такса за касационно обжалване на решения по дела за ОВОС/ОС може да се окаже пречка до правосъдие и въздържащ фактор за завеждане на жалби още на първа инстанция. Това че високата такса за касационно обжалване е въздържащ фактор за завеждане на жалби е повече от очевидно. Достатъчно е да си представим, че дори и след спечелване на делото на първа инстанция, успешният жалбоподател рискува да бъде осъден да заплати разноските на заинтересованата страна и на административния орган на касационната инстанция, ако първоинстанционното решение бъде отменено. В законодателното предложение не се съдържа никакъв коректив на тази ситуация.

4. Към момента общественото мнение отразява притеснения относно качеството на достъп до правосъдие, а с настоящото предложение му се предлага направо премахване на правосъдие. Това не допринася да подобряване на обществените отношения и нагласи.

5. Предложените промени намаляват инструментите за контрол върху производства по ОВОС, които са основния инструмент за проверка на съответствието на инвестиционни предложения с правото за опазване на околната среда и за защита на правата на местните общности. Проучване на общественото мнение показва, че „Данните за обществените нагласи обаче показват, че най-сериозната заплаха за правовата държава произтича от липсата на законност в действията на самото правителство“⁵; Данни от същото проучване показва: „Само 37% от респондентите в България са съгласни с твърдението, че „държавата действа в съответствие със закона“, което е почти 20% по-ниско спрямо средното за останалите държави членки

⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf

⁵ http://politiki.bg/?mod=osf&lang=1&c=cc_osf_heading&m=readDoc&p_id=1137&p_inst=288413

на ЕС.

6. Основен фокус в мотивите на вносителите е бързината, а не гарантирането на правилно и ефективно изразходване на дадени инвестиции. Това съдържа риск бързината да е за сметка на качеството на инвестициите.

7. Ако ще се коментира улесняване на инвестиционния процес и бизнеса е важно да припомним, че именно бизнеса, и по-конкретно 8 търговски камари наскоро излязоха с призив за промени в съдебната система. Бизнесът никога не е настоявал за по-кратки процедури за някои от обектите, нито пък е настоявал за премахване на касационната инстанция. Бизнесът не е настоявал и за повишаване на съдебните такси. Бизнесът страда от административен произвол, а в съда – от огромни, по негова преценка, 6-8 месечни периоди между съдебните заседания, както и от забавянето на съдебните решения с месеци, а понякога и с години.

8. Съгласно мотивите на ЗИД, целите за въвеждане на такса за касационно обжалване са „злоупотреба с правото на жалба“ и „многократното сезиране на един и същи решен по силата на присъдено нещо въпрос“. Тези цели биха могли да се постигнат ефективно чрез различни правни способы, но такъв вариант не е разгледан в извършената оценка на въздействието. Не е оценено и въздействието на таксата върху достъпа до правосъдие на определени групи, както и върху различните социални групи и възможността за създаване на условия за дискриминация. Така са нарушени основните принципи и добри практики за оценка на въздействието на регулационна промяна.

9. Не е извършена обществена консултация, каквато се изисква от Закона за нормативните актове. Това изключва бизнеса и гражданите от решаването на важен за развитието на бизнес средата и гражданското общество въпрос.

За контакт:

Ивайло Хлебаров, ЕС За Земята, i.hlebarov@zazemiata.org и info@zazemiata.org

Дата: 20.07.2017 г.
София

С уважение:

Ивайло Попов и Генади Кондарев
/членове на УС на ЕС “За Земята”/