

КАКВИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ СА ПРОГРАМИТЕ ЗА КАЧЕСТВОТО НА  
АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ?*Регина Стоилова*WHAT ARE THE ADMINISTRATIVE ACTS OF THE ATMOSPHERIC AIR QUALITY  
PROGRAMS?*Regina Stoilova*

**Abstract:** *The article discusses recent court practice denying access to justice on clean air matters. Based on analysis of national and EU law, the article argues that air quality plans shall be considered measures of general nature and the population exposed to excessive air pollution shall be granted legal standing to challenge them before courts.*

**Key words:** *Environmental law, air pollution, air quality plan, measure of general nature, administrative act, legal standing, access to justice.*

В редица случаи правото на Европейския съюз (ЕС) задължава държавите членки да решават комплексни екологични проблеми посредством планове и програми. Така Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа изисква при наднормено замърсяване на въздуха да се приемат планове с подходящи мерки, които да сведат замърсяването в норма във възможно най-кратки срокове. Подобен подход е възприет в областта на отпадъците (Директива 2008/98/ЕО), управлението на речните басейни (Директива 2000/60/ЕО) и защитените територии (Директива 92/43/ЕИО). Националното ни законодателство транспонира тези директиви, като указва съдържанието на акта и органа, компетентен да го изготви и приеме. Правната същност на тези актове обаче не е нормативно определена, с което законодателят остава на практиката да определи правния ред за издаване на акта и лицата, които имат право на оспорване.

До този момент съдилищата в България поддържат тезата, че програмите за качеството на атмосферния въздух, изготвени в изпълнение на Директива 2008/50/ЕО (програми)<sup>1</sup>, са вътрешноведомствени актове, а жителите на съответните общини и неправителствените организации нямат правен интерес да ги оспорват<sup>2</sup>. С тези аргументи Върховният административен съд (ВАС) отхвърли жалби срещу програмите за качеството на въздуха на София и Пловдив.

Отказът от достъп до съд има различни последици. От една страна, гражданите и техните сдружения са лишени от възможността да упражняват права, предоставени им по силата на правото. От друга страна, се премахва ефективен механизъм за контрол, което пречатства постигането на целите и прилагането на правото за опазване на околната среда<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Директивата 2008/50/ЕО и националното законодателство използват различни наименования за тези актове. Директивата 2008/50/ЕО говори за „планове за качество на въздуха“ (чл. 23), докато чл. 27 ЗЧАВ използва термина „програма за намаляване на нивата на замърсителите в атмосферния въздух и достигане на установените норми за вредни вещества“. За целите на тази статия ще използваме наложилите се в практиката термин „програма за качеството на атмосферния въздух“ и съкращението „програми“.

<sup>2</sup> Опр. № 13138 от 01.11.2017 г. по адм. дело № 12064/2017 г. на ВАС; Опр. № 16049 от 20.12.2018 г. по адм. дело № 14184/2018 на ВАС; Опр. № 9614 от 21.06.2019 г. по адм. дело № 6249/2019.

<sup>3</sup> Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда C/2017/2616 определя значението на достъпа до съд по екологични въпроси, както следва: *Достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда обслужва целта да се даде възможност на частните лица и техните сдружения да упражняват правата, предоставени им по силата на правото на ЕС в областта на околната среда.*

Тази статия поставя под въпрос цитираната практика на националните съдилища, като изследва правната същност на програмите за качеството на атмосферния въздух и правния интерес от обжалването им в светлината на националното законодателство и утвърдената практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС).

## 1. Правна уредба на програмите за качеството на атмосферния въздух

### 1.1. Директива 2008/50/ЕО и прилагането ѝ в определени държави на ЕС

Директива 2008/50/ЕО задава нормите за опазване на човешкото здраве и растителността по отношение на конкретни замърсители, правната рамка за оценяване качеството на атмосферния въздух и задълженията на държавите членки при наднормено замърсяване<sup>4</sup>. Директивата изисква при замърсяване над нормите за опазване на човешкото здраве държавите членки да приемат програми, които да сведат замърсяването на въздуха в норма във „възможно най-кратък“ срок (чл. 23, ал. 1, § 2)<sup>5</sup>.

Задължението да се приемат мерки, които да постигнат екологичните стандарти в най-кратък срок, неизбежно поставя въпроса за границите на дискрецията на компетентния орган. В отговор на този въпрос Съдът на ЕС потвърждава, че държавите членки разполагат с „известна свобода“, а програмите следва да бъдат изготвени въз основа на постигнато равновесие между целта за намаляване на опасността от замърсяване и различните засегнати обществени и частни интереси<sup>6</sup>. Избраните мерки обаче трябва да гарантират постигане на нормите във възможно най-кратък срок, а срок от десет и повече години не

отваря на това изискване<sup>7</sup>. С тези мотиви Съдът на ЕС отхвърля аргументите на България и Полша, че поради социално-икономически и бюджетни съображения двете държави не могат да постигнат нормите за чист въздух<sup>8</sup>.

Наред с това спазването на чл. 23, ал. 1, § 2 от Директивата предполага сложен управленски процес. Различни източници дават насоки за естеството и етапите му. В решение за съответствието на програмата за качеството на въздуха на 38 района в Обединеното кралство с Директива 2008/50/ЕО Върховният съд на Англия и Уелс заключава, че подготовката на такава програма изисква, първо, да се определят мерките, които най-бързо биха постигнали необходимите намалявания на емисиите, след това да се прецени кога тези мерки биха могли да бъдат въведени и да се моделира вероятното намаляване на емисиите<sup>9</sup>. Европейската комисия допълва, че при изготвянето на програма трябва да се стигне до приемането на „ефективни, пропорционални и научно осъществими мерки“, съобразени със спецификите на замърсяването в дадения район<sup>10</sup>.

Съдилищата на някои държави членки на ЕС вече имат богата практика по прилагането на Директивата и многократно са отменяли програми за качеството на въздуха поради несъответствие с нея. Така изготвянето на програма въз основа на процес, който не е съобразен с изискванията на чл. 23, ал. 1, § 2 от Директивата, е основание Върховният съд на Англия и Уелс да отмени програмата за качеството на въздуха за 38 района в Обединеното кралство, а административният съд във Висбаден, Германия, отменя програма, която не предвижда най-ефективната мярка за намаля-

*Същевременно той допринася да се гарантира постигането на целите и изпълнението на задълженията, залегнали в законодателството на ЕС в областта на околната среда.*“ В преамбюла на Орхуската конвенция се казва: *загрижени, че обществеността, включително организациите, трябва да има достъп до ефективни съдебни механизми, така че нейните законни интереси да бъдат защитени и законът да се прилага.*

<sup>4</sup> Директивата определя пределно допустими стойности за опазване на здравето по отношение на серен диоксид, азотен диоксид, бензен, азотен оксид и фини прахови частици; информационни и алармени прагове по отношение на серен диоксид и азотен диоксид; критични прагове за опазване растителността по отношение на серен диоксид и азотни оксиди; национална цел за ограничаване на експозицията, целева стойност и пределно допустима стойност за ФПЧ целеви стойности и дългосрочни цели за озона. За целите на това изследване тези термините се означават чрез общи понятия като „стандарти“ и „норми“.

<sup>5</sup> Чл. 23, ал. 1, параграф 2 се прилага, когато крайният срок за постигане на нормите е изтекъл: *В случай на превишавания на тези пределно допустими стойности, за които крайният срок за постигане е изтекъл, плановете за качество на въздуха посочват подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък.*

<sup>6</sup> Реш. от 25 юли 2008 г. по дело Dieter Janeczek/Freistaat Bayern (С 237/07, т. 46).

<sup>7</sup> Реш. от 5 април 2017 г. Комисия/България (С-488/15, т. 109–118) и Решение от 22 февруари 2018. По дело Комисия/Полша (С-336/16, т. 93–104).

<sup>8</sup> Пак там. С-488/15, т. 64, С-336/16, т. 100.

<sup>9</sup> Решение на Върховния съд на Англия и Уелс [2016] EWHC 2740, т. 64.

<sup>10</sup> Становище на Европейската комисия по дело С-488/15 на СЕС, т. 63.

ване на замърсяването – въвеждане на нискоемисионна зона за ограничаване на трафика<sup>11</sup>.

Практиката на държавите членки е показателна за значителното въздействие, което Директива 2008/50/ЕО и по-конкретно чл. 23, ал. 1, § 2 имат върху управленските решения за подобряване качеството на атмосферния въздух. Многократните случаи, в които съдът отменя програми за качеството на въздуха, са силен сигнал, че въпреки икономическите и други съображения, които властите могат да имат, трябва да се търсят ефективни решения, гарантиращи бързо постигане на екологичните стандарти.

### 1.2. Българската перспектива

Директива 2008/50/ЕО е транспонирана в националното ни законодателство посредством Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ) и Наредба № 12 от 15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух. Програмите за качеството на въздуха се изготвят от кмета на общината и се приемат от общинския съвет<sup>12</sup>. Като съержание програмите включват две основни части: (i) аналитична част, която разглежда местоположението, концентрациите и източниците на замърсяване, и (ii) мерки за постигане на нормите за чист въздух<sup>13</sup>.

Макар задължението за изготвяне на програми да е въведено в законодателството ни още с приемането на ЗЧАВ през 1996 г., ефективността на програмите, действали до момента в България, е спорна. С решение от 5 април 2017 г. Съдът на ЕС осъди България както за неспазване на стандартите за чист въздух, така и за нарушаване на задължението да се приемат мерки, които да постигнат нормите във възможно най-кратък срок. С това Съдът индиректно потвърди, че самият факт на дългогодишно наднормено замърсяване свидетелства за несъответствието на общинските програми с чл. 23, ал. 1, § 2 Директива 2008/50/ЕО<sup>14</sup>.

Историческото неспазване на нормите за качество на въздуха има и чисто нормативно обяснение. Едва в началото на 2019 г. българското законодателство транспонира правилно текста на чл. 23, ал. 1, § 2 от Директива 2008/50/ЕО<sup>15</sup>. До

този момент при наднормено замърсяване законодателството ни изискваше приемането на „краткосрочни“ мерки, а не на мерки, които да осигурят постигане на стандартите в най-кратък срок<sup>16</sup>. В изпълнение на грешно транспонираната норма на чл. 23, ал. 1, § 2 от Директива 2008/50/ЕО общинските програми съдържаха и продължават да съдържат дълъг списък с краткосрочни, средносрочни и дългосрочни мерки, но не и анализ на подходящите мерки и срок, в който ще бъде постигнато съответствие с екологичните стандарти.

Достъпът на гражданите и техните организации до съд би имал ключова роля в процесите по прилагане на законодателството за чистота на атмосферния въздух. Гражданите са не просто потърпевши от несполучливите управленските решения. Упражнявайки своите права, те създават силен инструмент за контрол върху актовете на администрацията. Видно е от опита на много държави в ЕС, че съдебната власт може да бъде двигател в прилагането на общностното право, като задължава институциите да приемат ефективни решения, дори те да са непопулярни и скъпоструващи. В този смисъл отказът на националните съдилища да допуснат засегнатите от наднорменото замърсяване на въздуха в съдебната зала е както отказ от правосъдие, така и ограничение на средствата за контрол върху актовете на администрацията.

## 2. Правна същност на програмите за качество на атмосферния въздух

Правната същност на един акт определя производството, приложимо при издаването му, и непряко влияе върху преценката на съда относно кръга на лицата, заинтересовани от оспорване. За момента съдилищата заключават, че програмите имат вътрешноведомствен характер и поради това не са нито индивидуални, нито общи, нито нормативни актове. Този извод затваря пътя към съдебна защита за потърпевшите от наднорменото замърсяване на въздуха.

### 2.1. Представяват ли програмите вътрешноведомствени актове?

Теорията разграничава вътрешноведомствените актове от актовете с „външно“ действие. Според Петко Стайнов: *(в)ътрешно-служебните актове се явяват като израз не толкова на пряко приложение на правна норма, кол-*

<sup>11</sup> Решение на Административния съд във Висбаден от 10.10.2011 г., 4 К 757/11.WI.

<sup>12</sup> Чл. 27 ЗЧАВ.

<sup>13</sup> Чл. 27, ал. 4 ЗЧАВ; Приложение № 15 на Наредба № 12 от 15.07.2010 г.

<sup>14</sup> Решение от 5 април 2017 г. Комисия/България (С-488/15, т. 94).

<sup>15</sup> ЗИД на ЗЧАВ, обн., ДВ, бр. 1 от 03.01.2019 г.

<sup>16</sup> Чл. 38 Наредба № 12 от 15.07.2010 г., преди изменение ДВ, бр. 79 от 2019 г.

кото на йерархията, дисциплината, традицията, техниката на „канцеларския ред“ и на организацията при развоя на организирането на обществената служба<sup>17</sup>. Христина Балабанова допълва, че вътрешноведомствените актове са израз на държавното управление „спрямо органите на държавния апарат“, което го отличава случаите, когато управлението е насочено навън, към гражданите и организациите<sup>18</sup>. Адресатите на вътрешноведомствените актове са органи и структури, които са йерархически подчинени на автора на акта<sup>19</sup>.

В този смисъл е и съдебната практика. Съдилищата приемат, че заповед от директора на Областна дирекция на МВР да се извърши проверка на неприключилите досъдебни производства<sup>20</sup> и заповед на председателя на Софийския градски съд, с която се определя председател на състав<sup>21</sup>, имат характер на вътрешнослужебен акт.

Изводът за вътрешноведомствения характер на програмите за качеството на атмосферния въздух явно се основава на насочеността на част от мерките за намаляване на замърсяването на въздуха към общински органи, служби и фирми. Този извод обаче не взема предвид, че често програмите съдържат и мерки, чиито адресат не е структура на общинските органи. Той произтича и от неточен анализ относно лицата, чиито права, свободи и законни интереси са нарушени или застрашени.

Вътрешноведомствените актове не са по дефиниция изключени от съдебен контрол. Конституционният съд потвърждава, че вътрешноведомствените актове: *остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове не поради вида си, а защото липсва едно от конституционните условия на чл. 120, ал. 2 от Конституцията – да са нарушени или застрашени права или законни интереси на граждани и/или юридически лица*<sup>22</sup>. Това разбиране на обжалваемостта на вътрешноведомствените актове е намерило нормативно изражение в АПК (чл. 2, ал. 2, т. 3).

Това изследване застъпва тезата, че програмите за качеството на въздуха засягат прав-

ната сфера на лицата, изложени на наднормено замърсяване на атмосферния въздух в съответната община. Ако тази теза се утвърди, то изводът за вътрешноведомствения характер на програмите би бил погрешен.

## 2.2. Програмите за качеството на въздуха като общи административни актове

Настоящото изследване стига до извода, че програмите за качеството на въздуха имат белезите на общи административни актове. В този смисъл, макар и с различни аргументи, тезата, че програмите не са индивидуални или нормативни административни актове, следва да бъде споделена.

### 2.2.1. Отклик от индивидуални и нормативни административни актове

ВАС приема, че програмите за качеството на въздуха имат действие само спрямо органи на общинската администрация, поради което отрича възможността те да са индивидуални административни актове. Индивидуални са административните актове, които създават права или задължения или засягат правата на определен орган или определен кръг лица<sup>23</sup>. Това изследване застъпва тезата, че програмите засягат лицата, които са изложени на замърсения въздух в дадена община. Кръгът от тези лица трудно би могъл да бъде конкретно определен, тъй като включва както лица, които пребивават постоянно, така и временно пребиваващите. Поради това програмите не могат да бъдат индивидуални актове.

Правилен е и изводът, че програмите не са нормативни актове, тъй като те не съдържат правни норми. Мерките в програмите не предписват правила за поведение и нямат многократно действие.

### 2.2.2. Понятие за общ административен акт

Според правната теория общият административен акт се ситуира между нормативния и индивидуалния акт и съдържа конкретно волеизявление спрямо неопределен брой адресати<sup>24</sup>. Легалната дефиниция в чл. 65 на АПК указва, че това са: *актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или закон-*

<sup>17</sup> Стайнов П. Административно правосъдие, С.: Изд. на БАН, 1993., с. 94.

<sup>18</sup> Балабанова, Х. Към понятието вътрешно служебен акт. // *Държава и право*, 1988, с. 23.

<sup>19</sup> Пак там, с. 24–25.

<sup>20</sup> Определение № 4824 от 16.04.2018 г. на ВАС по адм. д. № 4427/2018 г.

<sup>21</sup> Определение № 10284 от 4.08.2017 г. на ВАС по адм. д. № 7711/2017 г.

<sup>22</sup> Решение № 21 от 26.10.1995 г. на КС на РБ.

<sup>23</sup> Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С.: Сиела Норма АС, 2013, с. 96.

<sup>24</sup> Лазаров, К. Още веднъж за общите административни актове. // *Правна мисъл*, 1995, № т. 4.

ни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове.

і) Действие навън

Разграничителната линия между актовете, които подлежат на съдебен контрол, и вътрешно-ведомствените актове е действието извън пределите на администрацията, спрямо гражданите и организациите. Това действие на общия административен акт може да се прояви не само в пряко създаване на права или задължения, но и в засягане на права, свободи или законни интереси.

Засягането на интереса се: *обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава*<sup>25</sup>, като тази норма от по-висок ранг възплъщава засегнатото право или интерес. То може да се изрази както в нарушаване на права или законни интереси, така и в тяхното застрашаване<sup>26</sup>. Засягането не се свързва непременно с причиняване на материални щети, а може да се прояви и в морални такива<sup>27</sup>.

Българската конституция прокламира правото на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи<sup>28</sup>. По отношение на атмосферния въздух чл. 55 КРБ гарантира правото на българските граждани да живеят в среда, в която се спазват нормите за чистота на атмосферния въздух. Така още на конституционно ниво националното ни законодателство признава влиянието, което околната среда има върху здравето и живота на гражданите.

Българската конституция установява принципа за непосредственото действие на своите разпоредби<sup>29</sup>. Според Конституционния съд непосредствено действие означава, че „не е необходимо да има опосредствуваш елемент“, че Конституцията е „живо, приложимо право“, на което страните могат да се позовават, за да защитят своите права пред съд<sup>30</sup>. В този смисъл непра-

вилно съдилищата са отхвърлили оспорванията срещу програми за качеството на атмосферния въздух, без да изследват връзката между замърсяването на въздуха и неговото въздействие върху човешкото здраве, от една страна, и конституционното право на благоприятна околна среда, от друга. Съдът е следвало да вземе предвид следните факти:

В България е налице историческо превишаване на нормите за чист въздух, което нарежда страната ни на челни места по замърсяване на атмосферния въздух в Европа<sup>31</sup>. По данни на МОСВ към 2016 г. общините с наднормено замърсяване на атмосферния въздух в България са 27, като измежду тях са големите общини в България – София, Пловдив, Бургас, Варна и Стара Загора. В София се превишават нормите по показател прахови частици, а в Пловдив – по показатели прахови частици, азотен диоксид и полициклични ароматни въглеводороди<sup>32</sup>. Негативните последици от излагането на замърсен въздух са научно доказани и общоизвестни. Признати научни източници алармират, че наднорменото замърсяване с фини прахови частици води до сериозни здравни последици като астма, заболявания на белите дробове, дихателните пътища и сърдечно-съдовата система и е причина за преждевременна смърт<sup>33</sup>.

Връзката между превишаването на нормите за атмосферния въздух и риска за здравето и живота на лицата е заложена в самите дефиниции за екологични стандарти. Пределно допустима стойност, при превишаването на която следва да се изготви програма, е: *ниво, определено на основата на научни познания, с цел да се избегне, предотврати или намали вредното въздействие върху човешкото здраве и/или околната среда като цяло*<sup>34</sup>.

<sup>25</sup> Решение № 21 от 26.10.1995 г. на КС на РБ.

<sup>26</sup> Пак там.

<sup>27</sup> **Къндева, Е.** Понятието „интерес“ в административното право и процес. // *Юридически сборник*, 2011, т. XVII, с. 11.

<sup>28</sup> Чл. 55 КРБ.

<sup>29</sup> Чл. 5, ал. 2 от КРБ.

<sup>30</sup> Решение № 10 от 6 октомври 1994 г. на КС на РБ.

<sup>31</sup> Световна здравна организация. Замърсяване на атмосферния въздух: Глобална оценка на излагането и тежестта на заболяването, 2016, с. 96; WHO, Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease (2016), <http://www.who.int/iris/bitstream/10665/250141/1/9789241511353eng.pdf>

<sup>32</sup> Уебсайт на РИОСВ София: <https://www.riew-sofia.org>; уебсайт на РИОСВ Пловдив: <https://plovdiv.riosv.com/>

<sup>33</sup> Световна здравна организация. Замърсяване на атмосферния въздух: Глобална оценка на излагането и тежестта на заболяването, 2016, с. 39–40.

<sup>34</sup> Чл. 2, т. 5 Директива 2008/50/ЕО.

Правото на благоприятна околна среда предполага компетентните органи да предприемат необходимите действия, така че нивата на замърсители в атмосферния въздух в населените места да бъдат под установените норми. Директива 2008/50/ЕО и съответното национално законодателство предписват това да се случи посредством програми за качеството на въздуха. След като науката не оставя съмнение, че излагането на наднормено замърсяване на въздуха уврежда здравето и е причина за преждевременна смърт, то самият факт на пребиваване в населено място със замърсяване над нормите би следвало да се разглежда като достатъчно основание за застрашаване на конституционното право на благоприятна околна среда.

Това засягане е имплицитно потвърдено от производството по издаване на програмите, уредено в Инструкция на министъра на околната среда и водите. Подобно на реда за издаване на общи административни актове тази институция изисква участие на засегнатата общественост<sup>35</sup>.

ii) Насочени към неопределен брой лица

Общите административни актове са насочени към граждани или организации, които не са идентифицирани индивидуално, а чрез техни общи признаци<sup>36</sup>. Такъв признак може да бъде дали лицата са родители, или настойници на деца, подлежащи да постъпят в първи клас през дадена учебна година<sup>37</sup>, или собствеността върху недвижими имоти, спрямо които е издадена строителна забрана<sup>38</sup>. Аналогично програмите са насочени към неопределен, но определяем кръг лица, които са изложени на наднормено замърсяване на атмосферния въздух на територията на дадена община.

iii) Еднократно действие

Изискването за еднократност е изпълнено, когато актът урежда един случай или има дейст-

вие през определен период от време<sup>39</sup>. Програмите се изготвят, за да решат конкретен проблем – превишаване на нормите за чист въздух по даден показател. Те действат за определен период от време. Фактът, че някои мерки се изпълняват чрез множество действия, които могат да са повтаряеми (например машинно миене на улиците) е неотноситим към този извод.

2.2.3. Съдебната практика

Въз основа на изложените тук аргументи, може да се заключи, че програмите засягат правото на благоприятна околна среда на лицата, изложени на наднормено замърсяване на въздуха в дадена община. В своята практиката съдилищата многократно са определяли актове със сходен характер като общи административни актове.

i) Не се спори, че решението на Министерския съвет за преодоляване на кризата в сметосъбирането в Столичната община отговаря на понятието за общ административен акт<sup>40</sup>. Подобно на програмите за качеството на въздуха този акт е насочен към решаването на конкретен проблем – преодоляване на кризата в сметосъбирането и претворяване на екологични щети, като за целта предписва комплекс от мерки.

ii) Съдилищата единодушно приемат, че заповедните на кметовете на общини за обявяване на бедствено положение на основание чл. 49 от Закона за защита при бедствия са общи административни актове<sup>41</sup>. Тези актове предписват мерки за овладяване на бедствието и предотвратяване на щети, които имат действие към неопределен кръг от лица, находящи се на територията на общината.

iii) Върховният административен съд нееднократно се е произнасял, че плановете за управление на речните басейни, приемани с решение на Министерския съвет, са общи административни актове<sup>42</sup>. Плановете за управление на речните

<sup>35</sup> Чл. 6 на Инструкция за разработване на програми за намаляване на емисиите и достигане на установените норми за вредни вещества в районите за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух, в които е налице превишаване на установените норми, утвърдена със Заповед № РД-996/20.12.2001 г. на министъра на околната среда и водите. Инструкцията предвижда създаването на Програмен съвет за оценка и управление на КАВ с представители на компетентните институции, неправителствени организации и засегнатата общественост, който да участва в разработването и приемането на програмите.

<sup>36</sup> Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С.: Сиела Норма АС, 2013, с. 96.

<sup>37</sup> Опр. № 5367 от 24.04.2018 г. адм. д. № 4503/2018 г. на ВАС.

<sup>38</sup> Реш. № 12307 от 16.10.2017 г. по адм. д. № 6308/2017 г. на ВАС.

<sup>39</sup> Петров, В. Общият административен акт, С.: Сиела Норма, 2017, с. 103.

<sup>40</sup> Опр. от 16.04.2009 г. по хода на адм. дело № 5214/2009, ВАС.

<sup>41</sup> Определение № 13202 от 05.11.2014 г. по адм. д. № 13430/2014 на ВАС; Определение № 13337 от 07.11.2014 г. по адм. д. № 13709/2014 на ВАС.

<sup>42</sup> Решение № 11154 от 29.07.2013 г. по адм. д. № 511/2013 г. на ВАС; Решение № 10922 от 1.08.2012 г. по адм. д. № 5502/2010 г. на ВАС; Решение № 2802 от 27.02.2013 г. по адм. д. № 15042/2012 г. на ВАС.

басейни са аналогични по своите съдържание и цели с програмите качеството на въздуха. Те съдържат описание на характеристиките на района и състоянието на водите и мерки, чрез които да се постигнат целите на законодателството за управление на водите<sup>43</sup>.

Въз основа на изложените тук аргументи може да се заключи, че програмите за качеството на атмосферния въздух имат белезите на общ административен акт и към тях следва да се прилага производството по издаване на такива актове, предвидено в АПК.

Правната същност на административния акт е пряко свързана с неговата обжалваемост и често двата въпроса са разглеждани в съвкупност от теорията и практиката. Това е така, тъй като и двете правни фигури включват преценка дали е налице засягане на правната сфера на дадено лице, или на кръг от лица.

3. Кой има интерес да оспорва програмите за качество на атмосферния въздух?

### 3.1. Българската перспектива

Правният интерес е предпоставка за упражняване на правото за оспорване на административни актове както по административен, така и по съдебен ред. Според проф. Кино Лазаров такъв интерес ще е налице, ако без това обжалване жалбоподателят не би могъл да защити своите права и законни интереси, а подаването на жалбата е: *абсолютно необходим и единствен път за правна защита, чието не използване би довело до неблагоприятни за жалбоподателя правни последици*<sup>44</sup>. Проф. Къндева намира, че това разбиране поставя обжалващия в неблагоприятно положение, като му вмения тежестта да докаже, че не разполага с друг ред на защита<sup>45</sup>. Тя приема по-общо понятие, според което „правен интерес“ е: *възможността на жалбоподателя да премахне чрез процеса на оспорване породените от административния акт неблагоприятни последици*<sup>46</sup>.

С кодификацията на административния процес се установи широко понятие за правен интерес, което включва хипотези на нарушаване и

застрашаване на права, свободи и законни интереси на гражданите и организациите, и хипотези, в които актът поражда задължения<sup>47</sup>. Правната теория и практика приемат, че за да се обоснове правен интерес от обжалване на административен акт, то интересът на оспорващия трябва да бъде правен, личен и пряк. В определенията си относно обжалваемостта на програмите за качеството на атмосферния въздух ВАС заключи, че тези изисквания не са налице за жителите на София и Пловдив. По-подробният анализ на фактите и приложимото право обаче налага друг извод.

#### і) Правен интерес

Правен е интересът на лице, когато са засегнати (нарушени или застрашени) негови права, свободи или законни интереси, или за което административният акт поражда задължения<sup>48</sup>. В част 2.2.2. на това изследване се изложиха подробни аргументи, че програмите за качество на въздуха засягат правото на благоприятна околна среда на лицата, които пребивават на територията на общини с наднормено замърсяване.

#### іі) Личен интерес

Интересът е личен, когато се уврежда правната сфера на жалбоподателя. Правото на благоприятна околна среда е лично, доколкото негов носител е лице, чиито здраве и живот са застрашени от замърсяването на въздуха. Интензитетът на засягане спрямо отделното лице обаче не намалява поради факта, че и други лица са увредени от атмосферния въздух, чиито показатели не отговарят на нормативите. Екологичните права се различават от традиционното право на собственост в този смисъл. Ако правото на собственост на две лица има различен предмет (отделните имоти, които лицата притежават), то правото да благоприятна околна среда, в която качеството на атмосферния въздух е нарушено, има общ предмет за всички лица, които пребивават на дадено място, доколкото всички те дишат въздух, който трудно може да бъде изолиран. Неправилно е да се приеме, че общността на предмета на правото (въздуха, който жителите в едно населено място или район дишат) изключва личния аспект.

<sup>43</sup> Чл. 157 Закона за водите.

<sup>44</sup> Лазаров, К. Правен интерес от съдебно обжалване на административни актове. // Юбилеен сборник в чест на проф. Живко Сталев, София: Сиби, 2005, с. 219.

<sup>45</sup> Къндева, Е. Понятието „интерес“ в административното право и процес. // Юридически сборник, 2011, т. XVII, 6–21.

<sup>46</sup> Пак там.

<sup>47</sup> Чл. 147, ал. 1 АПК.

<sup>48</sup> Къндева, Е. Понятието „интерес“ в административното право и процес. // Юридически сборник, 2011, т. XVII, с. 11.

Поради тази взаимосвързаност на субективните права на група лица, които се ползват от общо благо (въздух, вода, почва), когато едно лице защитава своите лични права, то защитава и правата на всички останали, а правото на околната среда законодателства „в полза на широки обществени интереси“<sup>49</sup>.

iii) Пряко засягане

Пряко засягане има, когато със самия акт се отнемат, изменят или ограничават права, без да е необходимо да се издава последващ акт. Необходимо е засягането на правата на жалбоподателя да е резултат от действието на самия обжалван акт, а не на следващ или предхождащ административен акт. На пръв поглед програмите за качеството на въздуха не засягат пряко правото на благоприятна околна среда, тъй като задават мерки, които често ще бъдат изпълнени посредством последващи актове и действия на администрацията. За да се реализира мярката „изграждане на велоалеи“ например, компетентните органи ще трябва да одобрят необходимите строителни дейности.

На тази плоскост обжалването на програмите за качеството на въздуха би било недопустимо, само когато въз основа на тях се издаде друг административен акт, спрямо който жалбоподателят ще може да упражни правото си на защита<sup>50</sup>. Много малко жители на София обаче ще имат право да оспорват разрешението за строеж на булевард, ако считат, че ще има негативно въздействие върху качеството на въздуха, тъй като ще трябва да докажат вещни права върху съседен имот. Не по-малко трудно би било да се докаже правен интерес, за да се оспори лошото изпълнение на задължението за машинно миене улиците.

За да се оцени дали е налице пряко засягане, следва да се вземе предвид и това, че програмите за качеството на въздуха засягат правото на благоприятна околна среда посредством комплекса от мерки, които предвиждат. Това е видно от изискването на чл. 23, ал. 1, § 2 от Директивата, който задължава държавите членки

да изберат подходящи мерки, които в своята съвкупност да постигнат екологичните стандарти.

Изложените тук разсъждения показват, че ограничителното тълкуване на националните съдилища относно процесуалната легитимация при оспорване на програми за качеството на въздуха не отговаря на целите и спецификите на правото за опазване на околната среда. Този асинхрон ясно се отличава в практиката на Съда на ЕС, която признава правната възможност на граждани и организации да отстояват пред съд свои права, предоставени от общностното право, и в частност Директива 2008/50/ЕО.

3.2. Практиката на Съда на Европейския съюз

Съдът на ЕС прогласява правото на граждани и организации да се позовават директно на законодателството на Съюза в случаи, когато замърсяването представлява опасност за човешкото здраве: (...) когато превишаването на нормата на замърсяване би могло да застраши човешкото здраве, засегнатите лица трябва да бъдат в състояние да разчитат на задължителни правила, за да могат да се упражнят своите права<sup>51</sup>. В решение от 25 юли 2008 г. на Съдът прие, че разпоредбата на чл. 23, ал. 1 на Директивата 2008/50/ЕО е именно такова правило и овластява лицата, пряко засегнати от опасността от превишаване на стандартите за чист въздух, да изискат чрез съд изготвянето на план за действие<sup>52</sup>. Макар и не така изрично формулирано, практиката на Съда признава и правото вече приетите програми да бъдат оспорвани пред съд.

Съдът на ЕС счита, че по екологични дела съдилищата следва да тълкуват националните правила за правен интерес в максимална степен в съответствие с целите на чл. 9, ал. 3 от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда („Конвенция от Орхус“)<sup>53</sup>, който установява правото на достъп до съд, и на чл.47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който

<sup>49</sup> Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда C/2017/2616, т. 32.

<sup>50</sup> Лазаров, К. Правен интерес от съдебно обжалване на административни актове. // Юбилеен сборник в чест на проф. Живко Сталев, София: Сиби, 2005, с. 219.

<sup>51</sup> Реш. от 30 май 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-59/89, т.19).

<sup>52</sup> Реш. от 25 юли 2008 г. по дело Dieter Janecek/Freistaat Bayern (C 237/07, т. 39-40).

<sup>53</sup> Чл. 9, ал. 3 от Конвенцията от Орхус: В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда. Конвенцията от Орхус е част както от националното ни законодателство, така и от правото на ЕС.



утвърждава правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес<sup>54</sup>. Макар „Конвенцията от Орхус“ да допуска държавите членки да приемат национални критерии за процесуална легитимация, правото на достъп до съд по въпроси за околната среда би било лишено от полезен ефект, ако с налагането на подобни критерии, засегнатата общественост е лишена от възможност за обжалване<sup>55</sup>. С тези аргументи Съдът решава, че изискването на австрийското право разрешението за проект да бъде обжалвано само от лица, които са страна в производство по издаване на акта, противоречи на правото на ЕС<sup>56</sup>.

Този подход е утвърден и в дела относно прилагането на европейското право за чистота на въздуха Съдът на ЕС в решение по запитване от Върховния съд на Англия и Уелс, вменява на националните съдилища компетентност да следят за съответствието на програмите за качеството на въздуха с изискванията на Директивата<sup>57</sup>. Съдът уточнява, че националната юрисдикция е длъжна да предприеме: *всяка необходима мярка, като например издаването на съдебно разпореждане* по отношение на националния орган, изготвил програмата, с цел този орган да изготви акт в съответствие с Директивата<sup>58</sup>. Без значение от спецификите на националния правен ред, съдът би могъл да задължи орган на власт да издаде акт в съответствие с приложимото право само след проверка на акта по същество. В този смисъл Съдът на ЕС прогласява правото на граждани и организации да оспорват програмите за качеството на въздуха пред съд, макар и без директно да го изписва в решението си.

Логиката на Съда на ЕС е много проста – безсмислено би било ЕС да признава права, ако лиши гражданите на Съюза от възможността да ги отстояват пред съд. Директива 2008/50/ЕО повелява, че при наднормено замърсяване следва да се приемат с мерки, които да постигнат нормите във възможно най-кратък срок. Ако се откаже достъп до съд, правото такава програма да бъде приета е на практика отнето.

Практиката на Съда на ЕС е задължителна за българските съдилища и при конфликт с националното законодателство тя следва да се приложи с предимство. Съдилищата са задължени да тълкуват националното законодателство в съответствие с правото на ЕС, а в случай че подобно тълкуване е невъзможно, да оставят без приложение разпоредбата от националното процесуално право. Нещо повече, националният съд трябва: *да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка за пълното действие на нормите на Съюза*<sup>59</sup>.

В светлината на изложените тук аргументи съдилищата у нас следва да преосмислят тезата си, че нито националното, нито общностното право признават правото на лицата, засегнати от наднорменото замърсяване на въздуха, да оспорват общинските програми за качеството на въздуха.

### Заклучение

Осъдителното решение от 5 април 2017 г. на Съда на ЕС даде тласък към по-амбициозни политики за справяне с мръсния въздух в България. През юни 2019 г. Министерският съвет прие Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух<sup>60</sup>. Към момента много общини изготвят и приемат програми с хоризонт след 2020 г. В светлината на тези процеси постигането на яснота относно правната същност и обжалваемостта на програмите за качеството на въздуха е наложително, за да се определи производството, което ще се приложи при издаването на тези актове, и лицата, които имат право на оспорване.

Тези въпроси биха могли да решат по законодателен път. Така в Чехия законът за опазване на въздуха изрично указва, че програмите за качеството на въздуха са общи административни актове<sup>61</sup>. Докато българският нормотворец по традиция оставя на практиката да определи правната същност на даден административен акт, похватът по нормативен ред да се установи правото на участие в производства по издаване и

<sup>54</sup> Решение от 20 декември 2017 по дело Protect /Bezirkshauptmannschaft Gmünd (C-664/15, т. 54).

<sup>55</sup> Пак там, т. 47.

<sup>56</sup> Пак там,

<sup>57</sup> Решение от 19 ноември 2014 г. по делото Client Earth/The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (C 404/13).

<sup>58</sup> Пак там, т. 58.

<sup>59</sup> Решение от 20 декември 2017 по дело Protect /Bezirkshauptmannschaft Gmünd (C-664/15, т. 55-57).

<sup>60</sup> Решение № 334 на Министерския съвет от 07.06.2019 г.

<sup>61</sup> Чл. 9(1) от Закон за опазване на въздуха 201/2012 на Чехия предписва, че програмите за качеството на въздуха са общи административни актове, които се издават от министъра на околната среда.

оспорване на административни актове, е добре познат у нас. АПК признава правото на прокурора да участва като страна в процеса, която защитава държавния и обществен интерес<sup>62</sup>. Аналогично, Законът за местното самоуправление и местната администрация признава правото на различни органи да оспорват административни актове пред съд, не защото е нарушена лична сфера на лицата, които заемат съответната длъжност, а за да се установи още един механизъм на контрол срещу незаконосъобразни актове. Подходът правото на засегнатата общественост да обжалва определени актове, които имат въздействие върху околната среда, вече многократно е прилаган у нас. Изменение на ЗЧАВ в този смисъл би преодоляло препятствията пред достъпа до правосъдие, с които към днешна дата се сблъскват засегнатите от наднорменото замърсяване на въздуха.

Възможността за нормотворческа намеса далеч не изключва ролята на съда. Както е видно от практиката на някои държави членки на ЕС, съдилищата могат да бъдат двигател в процесите по прилагането на екологичното право. Подобно на своите колеги, българските съдии трябва да припознаят значимостта и спецификите на правата и задълженията, свързани с опазването на околната среда. Съдебната преценка относно същността на акта и правният интерес от обжалването му не може да са формално повтаряне на установени решения. Те трябва да са оценка на фактите по делото, които отчитат обществените нужди и процесите в съвременното общество. Във време, в което замърсяването на въздуха, почвите и водите създава съществени рискове за здравето и живота на населението, правото на благоприятна околна среда не може да има „по-малка“ тежест от правото на собственост. В този смисъл, когато актът има въздействие върху чистотата на атмосферния въздух, установените концепции за правната му същността

и възможността да бъде оспорен, трябва да се прилагат в съответствие със заложените в законодателството цели, а именно опазване на човешкото здраве и околната среда, определяне и изпълняване на най-ефективните мерки за намаляване на емисиите на местно, национално и общностно равнище<sup>63</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Стайнов П.** Административно правосъдие, С.: Изд. на БАН, 1993. // **Staynov P.** Administrativno pravosadie, S.: Izd. na BAN, 1993.

**Балабанова, Х.** Към понятието вътрешно служебен акт. // *Държава и право*, 1988. // **Balabanova, H.** Kam ponyatiето vatreshno sluzheben akt. // *Darzhava i pravo*, 1988.

**Лазаров, К., Тодоров, И.** Административен процес, С.: Сиела Норма АС, 2013. // **Lazarov, K., Todorov, I.** Administrativen protses, S.: Siela Norma AS, 2013.

**Лазаров, К.** Осъществяване на общите административни актове. // *Правна мисъл*, 1995, № 4. // **Lazarov, K.** Oshte vednazh za obshtite administrativni aktove. // *Pravna misal*, 1995, № 4.

**Къндева, Е.** Понятието „интерес“ в административното право и процес. // *Юридически сборник*, 2011, т. XVII. // **Kandeva, E.** Ponyatiето „interes“ v administrativnoto pravo i protses. // *Yuridicheski sbornik*, 2011, t. XVII.

**Петров, В.** Общият административен акт, С.: Сиела Норма, 2017 // **Petrov, V.** Obshtiyat administrativen akt, S.: Siela, Norma, 2017.

**Лазаров, К.** Правен интерес от съдебно обжалване на административни актове. // *Юбилеен сборник в чест на проф. Живко Сталев*, С.: Сиби, 2005. // **Lazarov, K.** Praven interes ot sadebno obzhalvane na administrativni aktove. // *Yubileen sbornik v chest na prof. Zhivko Stalev*, S.: Sibi, 2005.

**Янкулова, С.** Прокурорът в административния процес, С.: Сиби, 2016. // **Yankulova, S.** Prokurorat v administrativnia protses, S.: Sibi, 2016.

<sup>62</sup> **Янкулова, С.** Прокурорът в административния процес, София: Сиби, 2016, с. 111.

<sup>63</sup> Параграф 2 от Преамбюла на Директива 2008/50/ЕО.