

Софийски университет „Св. Климент Охридски”

Юридически факултет

Катедра „Административноправни науки”

Регина Иванова Стоилова

**АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН РЕЖИМ НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ В
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертационен труд

*за присъждане на образователна и научна степен „доктор”, Професионално
направление: 3.6. Право (Административно право и административен процес)*

Научен ръководител

Проф. д-р Цветан Сивков

София, 2024 г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Актуалност на темата

Актуалността на темата се определя от няколко фактора: негативното въздействие на замърсяването на въздуха върху човешкото здраве, материалните активи и околната среда; нивата на замърсяване на въздуха в България и Европейския съюз („ЕС“), които значително превишават препоръките на Световната здравна организация („СЗО“); установените нарушения на правнозадължителните норми за вредни вещества във въздуха и предстоящото пренасяне на ревизираната Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа („ДКАВ“) в националното законодателство.

Замърсяването на въздуха се оценява като най-значимия здравен риск в Европа. През 2020 г. 96 % от градското население в ЕС е изложено на нива на фини прахови частици („ФПЧ“) над равнището, определено от СЗО като препоръчително за здравето. През 2021 г. са отчетени 238 000 случая на преждевременна смърт в държавите членки на ЕС в резултат на излагане на ФПЧ над препоръчаните нива.

България заема челното място в ЕС по преждевременна смърт поради замърсяване на въздуха. През 2021 г. високият процент от 30,85% от населението на страната ни продължава да живее при наднормени нива на замърсяване с ФПЧ₁₀, а на отделни места в страната системно се отчитат превишения на нормите за серен диоксид, азотен диоксид и бензо(а)пирен. През 2017 г. и 2021 г. Съдът на Европейския съюз („СЕС“) установи, че България системно и постоянно нарушава нормите за опазване на човешкото здраве по показатели ФПЧ₁₀ и серен диоксид.

Нормите за вредни вещества във въздуха, спрямо които България отчита нарушение, значително превишават препоръчаните от СЗО концентрации на

замърсяване. Този факт илюстрира, че здравният проблем, причинен от замърсения въздух в страната ни, значително превишава правното несъответствие.

На фона на назряващата нужда от ефективни управленски решения в борбата със замърсяването на въздуха, дисертационният труд прави опит да представи на вниманието на научната общност анализ и оценка на действащата нормативната уредба и пригодността ѝ да отговори на обществените нужди от защита правата на гражданите от замърсяването на въздуха.

2.Предмет и цел на изследването

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. Обект на научния анализ са административните правоотношения, които възникват във връзка с оценката, поддържането и подобряването на качеството на атмосферния въздух („КАВ“) в България.

Дисертационният труд има за цел да изследва източниците на административноправния режим на КАВ, субектите на правоотношенията, които възникват по повод прилагане на тези източници, административните актове, издавани в тази сфера, и контрола за спазване на нормативната рамка. Така поставената цел се постига чрез следните задачи:

– Очертаване обхвата на административноправния режим на КАВ на национално, европейско и международно ниво и отграничаването му от другите правни режими, които са част от законодателството за опазване чистотата на въздуха.

– Установяване дали националната ни правна рамка относно КАВ съответства на приложимото европейско и международно право и съдебната практика на СЕС.

– Установяване дали гражданите и организациите са субекти на административноправния режим на КАВ.

- Установяване на правомощията на органите в сферата на КАВ и оценка на разпределението им.
- Установяване на правната характеристика на административните актове в сферата на КАВ.
- Оценка дали способите за контрол в сферата на КАВ са достатъчни, за да гарантират ефективно и правилно прилагане на нормативната рамка и постигане на нормите за КАВ.
- Препоръки за подобряване на правната рамка и правоприлагането.
- Полагане на основите за последващи правни изследвания по темата.

3.Методология на изследването

За постигане на научната цел и поставените задачи в дисертационния труд са използвани общонаучните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Използван е методът на историческия анализ, който позволява да се проследи развитието на регулацията на обществените отношения в областта на опазване чистотата на атмосферния въздух, както и сравнителноправният метод, чрез който са изведени общите тенденции и отликите на регулацията на европейско ниво.

4.Практическо значение

Дисертационният труд представлява опит за подробно и пълно научно изследване на административноправния режим на КАВ. Ползите за практиката могат да се обобщят по следния начин:

- Извършен е анализ на съвременната нормативна рамка на национално, международно и европейско ниво, включително на относимата практика на СЕС и на Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“). Разгледани са съдебни

решения на национални съдилища на държави-членки в ЕС.

–Извършен е исторически анализ на развитието на националното и европейското законодателство по темата.

– Изследвани са конкретни административни актове за оценка и управление на КАВ.

– Изследвана е практика на националните съдилища по относими въпроси.

– Извършен е анализ на правни изследвания на български и английски език по темата.

– Извършен е преглед на документи, които съдържат относими към темата факти.

5.Обем и структура на изследването

Дисертационният труд е в общ обем от 232 страници (шрифт Times New Roman, размер 14, разредка 1,5), от който 221 страници представляват същински текст. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 100 заглавия, от които 64 на кирилица и 35 на латиница. Направени са 487 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на части, означени с арабски цифри. Частите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точки и подточки. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода се обосновава актуалността на темата. Посочва се предметът на изследване и задачите на изследването. Обоснована е значимостта на

обществените отношения, които възникват във връзка с опазване чистотата на атмосферния въздух.

Глава първа: Административноправен режим на качеството на атмосферния въздух

КАВ е състоянието на въздуха, което се определя от състава и съотношението на естествените съставки на атмосферата и замърсителите в нея на дадено място. Административноправният режим на КАВ е част от правния режим за опазване чистотата на атмосферния въздух. За да очертае приложното поле на административноправния режим на КАВ, глава първа разглежда общия режим за опазване чистотата на атмосферния въздух и прави кратко обобщения на другите правни режими в него.

§ 1. Административноправен режим на качеството на атмосферния въздух

В позитивното право няма единно разбиране относно границите на правото на опазване чистотата на въздуха. Европейското законодателство включва в това понятие директивите за КАВ – ДКАВ и Директива 2004/107/ЕО относно съдържанието на арсен, кадмий, никел и полициклични ароматни въглеводороди в атмосферния въздух („Директива 2004/107/ЕО“), правния режим за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители и нормативните актове, които уреждат отделните източници на замърсяването на въздуха като промишлеността и транспорта. Българският закон за опазване на околната среда („ЗООС“) очертава по-широки граници на режима за опазване чистотата на атмосферния въздух, като включва нормативната рамка за опазване на озоновия слой и правото на климатичните промени.

Административноправният режим на КАВ борави със специфични понятия. Дисертационният труд изследва понятията „въздух“, „атмосфера“, „атмосферен въздух“ „замърсяване на въздуха“ и „замърсители“ в техния общоупотребим и правнотехнически смисъл. Потвърждава се широкото понятие „замърсяване на атмосферния въздух“ в националното законодателство и се отхвърлят критиките на някои автори, които призовават за неговата промяна.

Спецификите на замърсяването на въздуха като екологично явление предопределят характеристиките на регулаторните методи, възприети в тази сфера на управление на обществените отношения. Такива специфика е трансграничната природа на замърсяването на въздуха – то не спира на националните граници. На следващо място замърсяването на въздуха се предизвиква от дейността от различни по вид оператори – както отделни потребители на стоки и услуги, така и промишлени инсталации. Това налага да бъдат регулирани обществени отношения, които засягат различни по вид субекти. Концентрациите на замърсители във въздуха се установяват чрез технически измервания, а научни изследвания доказват въздействието на замърсяването върху човешкото здраве, околната среда и определени активи. Това прави замърсяването „невидимо“, а прилагането на правото зависи от технически и научни способности за измерване на замърсяването и изследване на неговото въздействие. Тези специфики на регулирания обект предопределят особеностите на правната уредба и правоприлагането в тази сфера на държавно управление.

За да се открие предмета на изследване в общата система на правото за опазване чистотата на атмосферния въздух, дисертационният труд прави обобщение на другите правни режими за опазване чистотата на атмосферния въздух: правен режим на националните тавани; правни режими на източниците на замърсяване на въздуха; правен режим на климатичните промени; правен режим

на изтъняването на озоновия слой. Макар да регулират различни екологични явления, тези режими са в тясна взаимовръзка. Административноправният режим на КАВ задава желаното състояние на атмосферния въздух, което по презумпция не излага на риск здравето на хората и качествата на околната среда. Постигането на това състояние е в различна степен обусловено от ефективността на регулациите спрямо отделните източници на замърсяване и от правния режим на националните тавани. Наред с това, КАВ се влияе от законодателството за климатичните промени. Това налага засилване на връзките между отделните правни режими, така че регулациите на различните източници на замърсяване и в другите сфери на държавното управление, които имат въздействие върху КАВ, да вземат предвид необходимостта от постигане на нормите за чист въздух.

§ 2. Административноправен режим на качеството на атмосферния въздух („КАВ“)

Тази част на дисертационния труд разглежда приложимите източници на правото, понятието „качество на атмосферния въздух“ и основните му елементи.

Правната рамка на КАВ има своите елементи в международните актове, в правото на ЕС и в националното ни законодателство. Макар КАВ да се определя в голяма степен от местни източници на замърсяване като промишленост и транспорт, някои замърсители биват пренасяни на хиляди километри и оказват влияние върху състоянието на въздуха в други държави. Това поражда необходимостта от правна рамка на международно и европейско ниво. На международно ниво КАВ се урежда от Женевската конвенция за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния, приета под егидата на Икономическа комисия на ООН през 1979 г. В ЕС правоотношенията, възникнали във връзка с оценката и управлението на КАВ, се уреждат от ДКАВ и Директива 2004/107/ЕО.

Административноправният режим на КАВ на национално ниво е уреден в ЗООС, в Закона за опазване чистотата на атмосферния въздух („ЗЧАВ“) и в подзаконови нормативни актове. В исторически аспект, след приемането на ЗЧАВ през 1996 г. и подзаконовата нормативна уредба по прилагането му, националната нормативната рамка се развива реактивно и основно за нуждите на транспониране на европейското законодателство. С приемането на подзаконовите нормативни актове, които транспонират сега действащото европейско законодателство, не е извършена цялостна хармонизация на действащата нормативна уредба. Това създава предпоставки за неясноти и противоречия в правоприлагането. Дисертационният труд разглежда няколко възможни въпроса, за да онагледява тези слабости на националната нормативна рамка.

Административноправният режим на КАВ включва следните елементи:

- 1) норми на вредни вещества в атмосферния въздух, които задават пределни допустимите концентрации на замърсители във въздуха;
- 2) оценка на КАВ, която включва задълженията на компетентните органи да измерват и/или изчисляват концентрациите на замърсителите във въздуха;
- 3) управление на КАВ, което включва правомощията на органите за поддържане и намаляване на замърсяването спрямо установените норми за вредни вещества;
- 4) задължения за информиране на обществеността.

Нормативната рамка предвижда пределно допустими концентрации на замърсители за отделните замърсители във въздуха. Пример са нормите за качеството на атмосферния въздух за опазване на човешкото здраве и околната среда за ФПЧ₁₀, серен диоксид и азотен диоксид, целевите норми за кадмий, целта за ограничаване на експозицията на населението на ФПЧ_{2,5}, алармените прагове за

серен и азотен диоксид и други. В правен аспект те имат различна правнозадължителна сила и цел, а с постигането им настъпват различни правнозначими последици. Изследването предлага въвеждането на общо понятие „норма на вредни вещества в атмосферния въздух“, което да обедини различните видове пределно допустими концентрации съгласно действащата нормативна уредба. Този подход цели да улесни правоприлагането и доктриналното изследване на тази материя.

Сега действащите норми за вредни вещества във въздуха значително надвишават препоръките на СЗО за защита на човешкото здраве. Това води до несъответствие между правнодопустимото ниво на замърсяване и научните препоръки. Ревизираната ДКАВ предвижда правнозадължителните норми за вредни вещества да се изравнят с препоръките на СЗО едва през 2030 г. Въпреки това България, подобно на други държави-членки на ЕС, продължава да отчита превишение по някои показатели. Следващите части на изследването правят опит да установят факторите, които биха могли да подобрят националната правна рамка.

§ 3. Българската правна теория

След монографията на П. Стайнов „Защита на природата: Правни изследвания“ от 1970 г. трудовете в националната правна доктрина с фокус опазване чистотата на атмосферния въздух са спорадични и представляват обзор на законодателството. Липсват изследвания, които да анализират нормативната рамка за КАВ в България, субектите, административните актове и контрола в тази сфера на държавното управление. Дисертационният труд прави опит да постави началото на дискусия в националната доктрина по тези въпроси.

Глава втора: Субекти на административноправния режим на КАВ

Ролята на държавните органи като субекти на административноправния режим на КАВ е безспорна. Стои въпросът дали гражданите и организациите са субекти, които могат да пораждат, променят и прекратяват правоотношения и по този начин да влияят върху държавното управление в сферата на КАВ. Съдилищата в България приемат, че актовете за управление на КАВ не засягат правната сфера на лицата, които живеят или пребивават на територията на действие на акта. Така съдебната практика отказва на гражданите и организациите качеството на субекти на административноправния режим на КАВ. Анализ на приложимото право отхвърля това положение и потвърждава, че гражданите и организациите са носители на права и субекти в административноправния режим на КАВ.

§ 1. Субекти на административноправния режим на КАВ

Субекти на административното право са административният орган, който в рамките на своите властнически правомощия едностранно създава права и задължения или засяга интересите и субективните права на другата страна в правоотношението – гражданин, организация или друг орган на власт. Страните в административното правоотношение се намират в неравнопоставено отношение. Тези особености на субектите в административното право са валидни и за правоотношенията в административноправния режим на КАВ.

§ 2. Гражданите и организациите като субекти на административноправния режим на КАВ

За да определи дали гражданите и организациите са субекти на административноправния режим на КАВ, дисертационният труд изследва дали те са носители на субективни права по силата на този режим. Поставя се въпросът

дали позитивното право признава правото на здравословна околна среда и правото на чист въздух.

Според специалния докладчик към Съвет по правата на човека на ООН Дейвид Бойд чистият въздух е един от „жизненоважните елементи“ в правото на здравословна околна среда, заедно с „чистата вода, подходящите санитарни условия, здравословната и устойчива храна, безопасния климат и здравословното биологично разнообразие и екосистеми“. В този смисъл правото на здравословна околна среда включва правото на достъп до отделните компоненти на околната среда, които имат отношение към непосредствените потребности на човека. Такъв компонент е чистият въздух. *Ergo*, правото на здравословна околна среда включва съдържателно правото на чист въздух.

Правото на здравословна околна среда еволюира в непосредствена връзка с правата на човека. Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи („ЕКЗПЧОС“) не признава субективното право на чиста околна среда и правото на чист въздух. В практика на Европейския съд по правата на човека, обаче, се оформя значителен брой решения, които намират нарушение на правото на живот по чл. 2 ЕКЗПЧОС, на правото на дом, личен и семеен живот по чл. 8 ЕКЗПЧОС в резултат на замърсяване на околната среда и в частност в резултат на замърсяване на въздуха. Така в решенията *López Ostra c/у Испания* по жалба № 16798/90 и *Павлов и други срещу Руската федерация* по жалба № 31612/09 Съдът отсъжда, че замърсяването на въздуха нарушава правото на личен и семеен живот на жалбоподателите.

Субективното право на здравословна околна среда и правото на чист въздух не са признати в международноправен акт с обвързващ характер, нито в първичното или вторичното право на ЕС. Въпреки това международният правен ред и европейското законодателство признават екологични права от процесуален характер, които определят съдържанието на правото на чист въздух.

В националния ни правов ред Конституцията от 1991 г. прогласява правото на гражданите на *„здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи“* (чл. 55). В практиката си националните съдилища се позовават на тази разпоредба, за да утвърдят приложението на законоустановените права на достъп до екологична информация и достъп до съд спрямо определени административни актове за управление на околната среда. По този начин съдебната практика не признава приложното поле на правото на здравословна околна среда съгласно чл. 55 от Конституцията отвъд екологичните права, изрично формулирани в закон.

Дисертационният труд стига до извод, че правото на чист въздух като съдържание се припокрива с изрично предоставените самостоятелни екологични права, които имат преимуществено процесуален характер. На международно ниво Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (**„Орхуската конвенция“**) предоставя на членовете на обществеността право на достъп до информация за околната среда, право да участват във вземането на решения и право на достъп до съд по въпроси, които касаят околната среда. В контекста на административноправния режим на КАВ тези права могат да се разбират като достъп до информация за КАВ, право на участие във вземането на решения в сферата на КАВ и право на достъп до съд спрямо актовете за оценка и управление на КАВ.

Само първият е стълб на Орхуската конвенция, който определя условията за достъп до информация за околната среда, е цялостно транспониран в националното ни законодателство. Националната правна рамка не предвижда условия за упражняване на правото на участие във вземането на решения относно управлението на КАВ и на достъп до правосъдие относно актовете за оценка и

управление на КАВ. Това поражда пречки оправомощените лица да упражняват правата си на практика.

Правото на чист въздух е доразвито в практиката на СЕС. В поредица от съдебни решения СЕС признава правото на достъп до съд на засегнатите лица и неправителствените организации за опазване на околната среда спрямо програмите за КАВ (*Комисия/Германия, С-59/89; Janesek, С-237/07; ClientEarth, С-404/13*). При превишаване на нормите за опазване на човешкото здраве, държавите членки са задължени да изготвят програми, които да предвидят мерки за постигане на нормите за вредни вещества, наричани „**програми за КАВ**“. СЕС постановява, че *„(...) 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 упражнят своите права.“* (*Комисия/Германия, С-59/89, т. 19*).

Достъпът до правосъдие е процесуално право, което само по себе си не гарантира постигане на определено качество на околната среда. Правото на здравословна околна среда, а оттам и правото на чист въздух, може да се изпълни със съдържание само чрез материалноправни изисквания каквито са нормите за вредни вещества във въздуха. В този смисъл ДКАВ изисква програмата за КАВ да включва *„подходящи мерки, така че периодът на превишаване да бъде възможно най-кратък“* (Чл. 23, пар. 1, ал. 2 ДКАВ). Широкият достъп до правосъдие, съчетан с ясни изисквания спрямо съдържанието на обжалвания акт и връзка с постигането на нормите за вредни вещества във въздуха, биха могли да осигурят ефективно прилагане на правото на чист въздух.

С решение по дело *Craeynest и др., С-723/17*, СЕС прогласи правото на достъп до съд спрямо актовете, които определят местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ. Административноправният режим на КАВ изисква тези

пунктове да бъдат разположени в зоните, където са възможни най-високите нива на замърсители. Нарушаването на това изискване може да доведе до неправилна оценка на КАВ и подценяване на замърсяването, включително да се „скрият“ превишения на нормите за вредни вещества във въздуха. Поради тази причина СЕС посочи, че *„самото постигане на целта на Директива 2008/50 би било възпрепятствано, ако пунктовете за вземане на проби (...) не са били разположени съобразно с предвидените от нея критерии.“* (Craeynest и др., C-723/17, т. 47-49).

През 2022 г. СЕС прие позиция, че разпоредбите на ДКАВ не предоставят право на обезщетение на частноправните субекти вследствие на нарушения на нормите за опазване на човешкото здраве по принципа на отговорност на държавата за вреди (*Ministre de la Transition écologique and Premier ministre*, C-61/21). СЕС потвърди, че такива искиове следва да се разглеждат по реда на националното законодателство. Ревизираната ДКАВ предлага решение в тази посока, като предвижда специален ред за разглеждане на такива искиове. Практиката ще покаже дали тази нормативна рамка ще облекчи реда за доказване на вреди от замърсяване на въздуха и дали ще се превърне в ефективен механизъм за осигуряване на съответствие.

Процесуалните права на достъп до информация за КАВ, право на участие във вземането на решения за управлението на КАВ и право на достъп до съд спрямо актовете за оценка и управление на КАВ са средство за упражняване на материалното право на чист въздух, прогласено в Конституцията на България от 1991 г. Към момента съдилищата в България отказват да предоставят достъп до правосъдие спрямо програмите за КАВ. Това фактическо положение е нарушение на приложимо право. То не отнема от факта, че членовете на обществеността са носители на правото на чист въздух в признания от източниците на правото обем,

и следователно са субекти на административноправния режим на КАВ.

§ 3. Органи с правомощия в административноправния режим на КАВ

Държавните органи с правомощия в административноправния режим на КАВ са субект на правото. Те издават държавновластнически актове, които предвиждат мерките за борбата със замърсяването на въздуха. Правомощия в административноправния режим на КАВ имат органи на централната изпълнителна власт и местни органи.

Министерският съвет има нормотворческа функция в сферата на КАВ, като упражнява законодателната инициатива при изготвяне на първичните норми относно чистотата на въздуха. С измененията в ЗЧАВ от 2018 г. на Министерския съвет е вменено правомощие да одобрява Национална програма за подобряване на КАВ. Така се създаде механизъм за координиране на местните политики по подобряване на КАВ и за приемане на национални такива, които да имат унифицирано приложение по места, включително законодателни инициативи.

Министърът на околната среда и водите, заедно с министъра на здравеопазването, приемат подзаконови нормативни актове, които определят нормите за вредни вещества във въздуха, реда за извършване на оценка на КАВ и за постигане на нормите за вредни вещества. Макар да не е изрично разписано, приложимата нормативната уредба налага извода, че министърът на околната среда и водите определя местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ. Доколкото правната рамка не вменява това правомощие на долустоящ орган, следва да се заключи, че оправомощен е министърът на околната среда и водите.

Изменение от края на 2018 г. ЗЧАВ вмени правомощия на министъра на околната среда и водите по управлението на КАВ. Той изготвя национална програма за КАВ, която се представя на Министерския съвет за одобрение. На министъра на околната среда и водите е вменена изцяло нова функция по управлението на КАВ, с което той става „двигател“ на държавната политика в

управлението на КАВ и постигането на нормите за вредни вещества във въздуха.

Основната функция на Изпълнителната агенция по околна среда („ИАОС“) спрямо КАВ е да администрира Националната система за мониторинг на околната среда, която включва и системата за мониторинг на КАВ. Пряко значение за състоянието на КАВ и постигането на нормите за вредни вещества във въздуха има правомощието на изпълнителния директор на ИАОС да издава разрешителни за експлоатация на промишлени инсталации, които уреждат условията за изпускане на емисии във въздуха.

Връзката между постигането целите на административноправния режим на КАВ и условията за експлоатация на промишлени инсталации е потвърдена от СЕС в решение по дело *Sdruzhenie "Za Zemyata - dostap do pravosadie" и др.*, С-375/21. СЕС постанови, че когато норма вредни вещества е превишена в района на въздействие на промишлена инсталация, при определяне на условията за експлоатацията ѝ, компетентният орган трябва да вземе предвид мерките за относимата програма за КАВ. Това решение на СЕС ясно очертава връзката между административноправния режим на КАВ и режима на комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, за чието прилагане отговаря преимуществено Изпълнителната агенция по околна среда.

Към момента административноправният режим на КАВ в България не урежда механизми, които да гарантират връзката между мерките в общинските програми за КАВ и разрешителните за експлоатация на промишлени инсталации. Това налага промяна на националната нормативна уредба, която да предвиди координация между двата режима, така че да се гарантира спазване целите на законодателството за опазване на човешкото здраве и околната среда.

На местно ниво правомощия в сферата на КАВ имат кметът на общината, общинският съвет и директорът на Регионалната инспекция по околната среда и водите („**РИОСВ**“).

Кметът на общината изготвя проект за общинска програма за КАВ. Програмите за КАВ на общините са основният административен акт за управление на КАВ в националното ни законодателство. Макар да не е изрично указано от нормативната уредба, може да се заключи, че кметът има аналогично задължение за разработване на оперативен план за действие.

Измененията на ЗЧАВ от началото на 2019 г. поставят под въпрос компетентността на кмета да спра и ограничава производствени дейности, чиито емисии във въздуха предполагат риск за човешкото здраве. Логиката на нормативната рамка за управление на КАВ налага извода, че кметът разполага с тези правомощия. Кметът отговаря за изпълнението на общинските програми за КАВ, а с измененията на ЗЧАВ от началото на 2019 г. намаляването на нивата на замърсяване на територията на общината е скрепено с личната му административнонаказателната отговорност. Съответно на вменените му задължения и отговорност, ЗЧАВ би следвало да му предостави и пропорционални правомощия по управлението на КАВ.

Общинският съвет е органът, който определя мерките за борба със замърсяването, като приема общинска програма за КАВ и зони с ниски емисии. Макар да не е изрично указано в нормативната уредба, може да се заключи, че Общинският съвет следва да приема и оперативен план за действие, който се прилага при риск от превишения на нормите за вредни вещества.

Директорът на РИОСВ има множество правомощия в управлението на КАВ. Той участва в изготвянето на общинска програма за КАВ и оперативни планове за действие и упражнява контрол спрямо източниците на замърсяване на въздуха. Той

контролира изпълнението на програма за КАВ и реализира административнонаказателна отговорност на кмета в случай на нарушение на задълженията му по приемане и изпълнение на общинските програми за КАВ.

Активна роля в изготвянето и изпълнение на общинските програми за КАВ играе Програмният съвет за оценка и управление на КАВ. Анализ на вменените му функции показва, че този съвет не е административен орган, а има консултативна и експертна роля да подпомага кмета на община в изготвянето на програмите за КАВ. Нормативната рамка по устройството и правомощията на този съвет разкрива множество слабости. Дисертационният труд прави предложения за нормативни промени, които биха имали положителна роля за постигане целите на административноправния режим на КАВ.

Законодателството ни е заложило висока степен на децентрализация в управлението на КАВ. Причината за това може да се търси на две нива. Местните органи познават спецификите на замърсяването, местните природни особености и по тази причина са в най-добра позиция да вземат управленски решения. Второ, те са най-близо до населението, което, от една страна, търпи негативните последици от наднорменото замърсяване, а от друга - изпълнява мерките на намаляване на замърсяването. Децентрализацията в борбата със замърсения въздух може да се тълкува като утвърждаване на местното самоуправление в тази сфера. Местното самоуправление по въпросите на КАВ би било допълнително утвърдено, ако цитираните актове се приемат при осигурени условия за навременно и ефективно участие на обществеността при вземането на решения.

Глава трета: Административни актове и контрол в сферата на КАВ

§ 1. Административните актове в сферата на КАВ

Административните актове са основно проявление на изпълнителната дейност. От практическо значение за прилагане на административноправния режим на КАВ е разделението на актовете на индивидуални, общи и нормативни в зависимост от конкретизацията на засегнатите лица, както и делението им на актове с външно и вътрешно действие.

Приложението на индивидуалните административни актове в сферата на КАВ е сравнително ограничено. Индивидуални са административните актове, с които се ограничават дейности на промишлени инсталации при значителен риск за човешкото здраве и за околната среда. Тези актове имат индивидуално определени адресати – операторите на съответните промишлени дейности.

Голяма част от актовете за оценка и управление на КАВ имат характеристиките на общи административни актове. Такива са актовете за избор местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ, програмите за КАВ и оперативните планове за действие. Причината се корени в специфичния обект, по повод на който възникват правоотношенията в тази сфера на държавното управление – атмосферния въздух. Петко Стайнов изтъква, че въздухът в атмосферата е необходима среда за съществуването на човека, флората и фауната. Въздухът на открито е общ за всички хора, които се намират на определена територия. Поради тази общност на обекта на регулиране, някои от актовете за оценка и управление на КАВ не конкретизират правата и задълженията на отделни граждани и организации. Тези актове имат въздействие върху неопределен кръг лица – всички, които дишат въздух с определено качество на дадена територия.

Тези актове имат еднократно действие. Програмите за КАВ имат действие до постигане на нормите за даден замърсител, а оперативните планове за действие –

докато отmine риска от превишение на нормите за вредни вещества.

Анализ на нормативната рамка подкрепя тезата, че местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ се определя чрез нарочен административен акт, който има характеристиките на общ административен акт. СЕС потвърди, че при вземане на решенията относно местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ националните органи действат в „рамките на правото си на преценка“ (*Craeynest и др.*, С-723/17, т. 44). В тази хипотеза органът ще трябва да прецени кое решение е по-ефективно, полезно и икономически оправдано от гледна точка на държавния и обществения интерес. Причините, по които е избрано едно от няколко възможни законосъобразни решения, следва да бъдат изложени в мотивите към акта. На следващо място, правото на засегнатите лица да оспорят избора на местоположението на пунктовете за оценка на КАВ пред съд би било гарантирано в пълна степен при издаването на административен акт, в чиито мотиви се посочват фактите и научните данни, въз основа на които органът е взел решение.

Наредбите, които определят нормите за вредни вещества във въздуха, режимът на оценка и управление на КАВ, и актовете за въвеждане на нискоемисионните зони са подзаконовни нормативни актове. Първите развиват административноправния режим на КАВ на подзаконово ниво. Вторите определят правилата за действие на зоните с ниски емисии и могат да съдържат правила за ограничаване на замърсяването от трафика или от битовото отопление.

Разграничителната линия между актовете, които подлежат на съдебен контрол, и вътрешноведомствените актове е действието извън пределите на администрацията спрямо гражданите и организациите. Дисертационният труд поддържа тезата, че гражданите и организациите са носители на правото на чист въздух в обема, признат от действащите източници на правото. Това съждение навежда извода, че актовете за избор на местоположението на пунктовете за КАВ,

програмите за управление на КАВ, оперативните планове за действие и зоните с ниски емисии имат външно действие. Тези актове имат пряко отношение към качеството на въздуха в дадено населено място, поради което засягат правната сфера на лицата, които живеят или пребивават на територията му. На това основание тези актове не могат да бъдат третираны като „вътрешна работа на администрацията“, а към тях трябва да се приложи съответния ред за издаване и оспорване пред съд.

Действащата национална нормативна уредба не предвижда нарочни правила за участие на обществеността при изготвяне на националната и общински програми за КАВ и на оперативните планове за действие. Прилагането на реда за издаване на общи административни актове по Административнопроцесуалния кодекс не гарантира в пълна степен спазването на условията за участие на обществеността съгласно Орхуската конвенция и правото на ЕС.

Противно на позицията на националните съдилища, актовете за оценка и управление на КАВ имат външен характер и засягат широк кръг лица, които носят последиците от замърсения въздух. Анализ на приложимата правна рамка и съдебна практика на СЕС показва, че в голяма си част актовете за оценка и управление на КАВ са общи административни актове, като зоните с ниски емисии се въвеждат дългосрочно с подзаконови нормативни актове на общинския съвет. За да обезпечи правата на засегнатите лица и правилното прилагане на административноправния режим на КАВ, нормативната уредба следва да се допълни, като предвиди ред за участие на обществеността в процеса по изготвяне на актовете и за своевременното им оповестяване.

§ 2. Контрол в управлението на КАВ

Макар действащите норми за вредни вещества във въздуха да позволяват значително по-високи нива на замърсяване от препоръките на СЗО за опазване на

човешкото здраве, в България и в ЕС продължава да се отчита системното им нарушаване. Европейската комисия отбелязва, че гражданите на ЕС са изложени на „широко разпространени и постоянни наднормени концентрации“ на ФПЧ, азотен диоксид, бензопирен и озон. В България високият процент от 30,85% от населението живее при наднормени нива на замърсяване с ФПЧ₁₀, а на отделни места в страната системно се отчитат превишения на нормите за серен диоксид, азотен диоксид и бензо(а)пирен

Основен способ за обезпечаване на законността в държавното управление е контролът. В теорията се отличават три основни функции на контрола: установителна (изясняване на фактическото положение); оценъчна (съпоставка на фактическото положение със заложените цели и оценка на контролираната дейност), и резултативна (предприемане на мерки за въздействие).

Вследствие на упражнения контрол и установено закононарушение, компетентните органи могат да предприемат санкционни мерки. ЗЧАВ предвижда административнонаказателна отговорност за кмет на община, който не изпълни свои задължения по изработване и изпълнение на общински програми за КАВ. Тези състави на административни нарушения целят да обезпечат правилното прилагане на административноправния режим на КАВ, а реализирането им е следствие на упражнен контрол.

Основната цел на административноправния режим на КАВ е опазване на човешкото здраве и околната среда. За целта са приети норми за вредни вещества във въздуха, които целят да предотвратят или ограничат вредните въздействия върху здравето на населението и околната среда. Макар да не гарантират необходимата защита на човешкото здраве и околната среда съгласно препоръките на СЗО, нормите за вредни вещества във въздуха са мярката за защита, която действащото право приема и скрепява със задължителна сила. Поради тази

причина дисертационният труд се фокусира върху способите за контрол, които целят спазване на нормите. Такива способности могат да се отграничат на ниво ЕС, на международно ниво и съгласно националното законодателство.

През последните десетилетия България отчита системно и постоянно превишаване на нормите за някои широко разпространени замърсители. Това бе причина Европейската комисия да започне наказателни процедури срещу страната ни. По две от тези процедури СЕС установи, че България нарушава нормите за ФПЧ₁₀ на територията на цялата страна (*Комисия/България, С-488/15*) и нормите за серен диоксид в района на гр. Гълъбово (*Комисия/България, С-730/2019*). През 2021 г. Европейската комисия предяви иск срещу България за налагане на имуществена санкция за неизпълнение на решението на СЕС по дело за ФПЧ₁₀ от 2017 г. През 2023 г. СЕС отхвърли иска на Комисията като недопустим поради процесуални нарушения (*Комисия/България, С-174/21.*) Въпреки продължаващите превишения в много градове в страната по показател ФПЧ₁₀, към момента Комисията не е предприела нови действия срещу България.

Като способ за контрол на ангажиментите на България за опазване чистотата на въздуха на международно ниво би могла да се разглежда възможността членовете на засегнатата общественост да отправят комуникации до Комитета за съответствие към Орхуската конвенция. Решенията на този комитет, които установят нарушение на България, подлежат на механизъм за осигуряване на съответствие.

Практиката показва, че прилагането на способите за контрол на европейско и международно ниво може да отнеме дълъг период от време и да има ограничен ефект. Въпреки това, признаването на нарушенията на административноправния режим на КАВ от институциите на ЕС и от Комитета за съответствие към Орхуската конвенция биха могли да бъдат силен лост за прилагане на механизмите на гражданския контрол на територията на страната, а гражданският контрол е

способ за обезпечаване на законността в държавното управление на собствено основание.

Българското право не вменява изрично правомощие за постигане и спазване на нормите на вредни вещества във въздуха на конкретен орган на власт. Въз основа на анализ на правомощията в сферата на КАВ, националните съдилища приемат, че на територията на дадена община кметът и общинския съвет са задължени да осигурят постигане на нормите за вредни вещества във въздуха. С оглед на тези специфики дисертационният труд разглежда три групи способности за контрол в сферата на КАВ: (i) контрол спрямо подзаконовите административни актове и спрямо административните ненормативни актове; (ii) контролът спрямо изпълнението на административните актове в сферата на КАВ; и (iii) административнонаказателна отговорност в сферата на КАВ.

Изследването стига до извод, че правораздавателният контрол е единственият ефикасен механизъм, който може да обезпечи законосъобразността на нормативните и ненормативните актове в сферата на КАВ. Пречките пред достъпа до съд на засегнатите лица, обаче, на практика ограничават пътя към това средство за контрол.

Липсата на ефективни средства за контрол е основна причина за компетентните органи да не изпълняват законовите си задължения, което пречатства достоверната оценка на КАВ и приемането на амбициозни и ефективни мерки за борба със замърсяването на въздуха. 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 от опита на много държави в ЕС, 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. Ревизираната ДКАВ включва разпоредби за достъп до правосъдие по въпросите за чистотата на атмосферния въздух, което ще застави българския законодател през идните години да реши тези въпроси по нормативен път. Остава въпросът за културата на „затваряне“ на държавното управление по въпросите на околната среда, която се утвърждава от съда.

Заклучение

Конституцията на Република България от 1991 г. прогласява правото на здравословна и благоприятна околна среда. Като един от компонентите на околната среда, възможността да дишаме чист въздух, е производна на това право.

Сега действащите задължителни норми позволяват нива на замърсяване, които значително надвишават препоръките на СЗО за опазване на човешкото здраве. Европейското законодателство предвижда задължителните норми да се приведат в съответствие с препоръките до 2030 г., но отстъпи от амбицията, като предвиди възможности за отлагане на спазването до 2035 г. или 2040 г. Въпреки това в ЕС и в България продължават да се регистрират превишения на действащите норми за вредни вещества.

България е държавата с най-мръсен въздух в ЕС. Високата цена на замърсяването има финансово изражение в разходи за здравеопазване и социални услуги, но и морално такова, което плащаме с влошеното си здраве и лични ограничения. Въпреки това България показва ниска амбиция в битката с мръсния

въздух. Нормативната рамка е непоследователна и открива възможности за грешки в правоприлагането. Практика е основният инструмент за намаляване на замърсяването - общинските програми за КАВ, да се приемат формално, без да

В голяма степен тези недостатъци могат да се преодолеят чрез нормативни отразяват реална управленска визия. промени. В оглед предстоящото транспониране на европейското законодателство, българският нормотворец ще има възможност да измени цялостната концепция за тази сфера на държавното управление, като включи ефективни механизми за защита правата на обществеността. Достоверната и своевременна информация за КАВ е ключ както в превенцията, така и в битката с мръсния въздух. Своевременното предоставяне на актуална информация за замърсяването по активен способ ще повиши културата на лична превенция в обществото и ще подпомогне общинските органи да разработят гъвкави и ефективни политики за предотвратяване на замърсяванията.

Участието на обществеността във вземането на решения за околната среда е предпоставка за подобряване качеството на крайния акт и за неговото изпълнение. Широкият достъп до правосъдие предоставя защита на гражданите, но и силни механизми за контрол за спазването на законодателството. Именно достъпът на засегнатите лица до съд е двигателят, който даде живот на европейското законодателство относно КАВ, и застави компетентните органи в много държави да предприемат ефективни мерки за борба със замърсяването.

Изложените предложения изискват преосмисляне на националната правна рамка и на прилагания до тук подход на управление. На необходимостта въздухът в населените места да се подобри във възможно най-кратки срокове не трябва да се гледа като на натрапена бюрокрация или на процедурно изискване. Чистият въздух е основна човешка нужда и признато от Конституцията ни право и постигането му трябва да бъде приоритизирано съответно в управлението на страната ни.

III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Предлага се въвеждането на общо понятие „норма на вредни вещества в атмосферния въздух“, което да обединени различните видове пределно допустими концентрации съгласно действащата нормативна уредба. Този подход цели да улесни правоприлагането и доктриналното изследване на тази материя.
2. Установява, че националната правна рамка за КАВ създава възможност за неясноти в правоприлагането. С оглед на предстоящото транспониране на ревизираната ДКАВ, *de lege ferenda* се препоръчва сега действащата подзаконова рамка да се консолидира в единен подзаконов акт, който да отрази европейското законодателство, като правата на гражданите и другите правни отношения, които подлежат на трайна уредба, да бъдат уредени в ЗЧАВ.
3. Дава тълкуване на неясноти в националната правна рамка относно правомощията по оценка и управление на КАВ на министъра на околната среда и водите, кмета на община и общинския съвет.
4. Прави оценка на правните характеристики на административните актове за оценка и управление на КАВ. Извежда се извод, че актовете за избор местоположението на пунктовете за мониторинг на КАВ, програмите за КАВ и оперативните планове за действие са общи административни актове.
5. Потвърждава, че изборът на местоположение на пунктовете за мониторинг на КАВ следва да се прави чрез приемане на общ административен акт.
6. Установява, че редът за приемане на общи административни по АПК не отговаря на стандартите за участие на обществеността съгласно Орхуската

конвенция и правото на ЕС. Това налага допълване на националната правна рамка, което да осигури условия за участие на обществеността при приемане на програмите за КАВ и оперативните планове за действие съгласно стандартите на съгласно Орхуската конвенция и правото на ЕС.

7. Стига до извод, че единственият ефикасен механизъм за контрол, който може да обезпечи законосъобразността както на нормативните и ненормативните актове в сферата на КАВ, е правораздаването. Предвид настоящите пречки пред достъпа до правосъдие в сферата на КАВ се правят препоръки за нормативни промени.

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Какви административни актове са програмите за качеството на атмосферния въздух? – De Jure, 2019, № 2.
2. Какво промени решението по дело C-375/21 на Съда на Европейския съюз в процедурите по издаване на разрешителни за промишлени инсталации?, De Jure, 2024, № 1.
3. Кой има думата относно мерките за намаляване на замърсяването на атмосферния въздух? – Правен преглед, 2018, № 01, с. 90-102.