

*Образуван  
№ 8. от 14/2018.  
Органичен  
суда  
14.12.2018.*

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**

**ОТ**

**тричленен състав на Върховния административен съд**

**по адм. дело № 1134/2018 год.**

**за**

**обявяване на противоконституционност на чл.12, ал.7 от**

**Закона за биологичното разнообразие**

Правно основание: чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал.2 от Конституцията на Република България и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), се

обръщаме към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие (Обн. ДВ. бр.77 от 9 август 2002г., изм. ДВ. бр.88 от 4 ноември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 декември 2005г., изм. ДВ. бр.29 от 7 април 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 април 2006г., изм. ДВ. бр.34 от 25 април 2006г., изм. ДВ. бр.52 от 29 юни 2007г., изм. ДВ. бр.64 от 7 август 2007г., изм. ДВ. бр.94 от 16 ноември 2007г., изм. ДВ. бр.43 от 29 април 2008г., изм. ДВ. бр.19 от 13 март 2009г., изм. ДВ. бр.80 от 9 октомври 2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29 декември 2009г., изм. ДВ. бр.62 от 10 август 2010г., изм. ДВ. бр.89 от 12 ноември 2010г., изм. ДВ. бр.19 от 8 март 2011г., изм. ДВ. бр.33 от 26 април 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.32 от 24 април 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.59 от 3 август 2012г., изм. ДВ. бр.77 от 9 октомври 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 февруари 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 март 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 юли 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 ноември 2014г., изм. ДВ. бр.61 от 11 август 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 22 декември 2015г., изм. ДВ. бр.58 от 26 юли 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.76 от 19 септември 2017г., доп. ДВ. бр.77 от 18 септември 2018г., изм. ДВ. бр.98 от 27 ноември 2018г.)

С Определение № 1536/10.12.2020 г., постановено по административно дело № 1134/2018 год. на Върховния административен съд, съдът е спрял производството по делото, тъй като е установил несъответствие на разпоредбата на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие с чл.17, ал.1 и ал.3, и чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

Аргументите за това са следните:

Производството по адм. дело № 1134/2018 год. на ВАС е образувано по жалби от „Лайтхаус Голф енд Спа Хотел“ АД, "КАЛИАКРА ИНВЕСТ 1" ЕООД, "ЧЕРВЕН КАМЪК" ЕАД, "АЦК" ООД, "Балчик Белвю Пропъртис" ЕООД, "Балчик Белвю Пропъртис 2" ЕООД, "Ийгъл Рокс" ООД, "Топола Панорама Вю" ЕООД, Светлана Цекова Борисова, Боян Иванов Борисов, Димитринка Маркова Петрунова, Пламен Кирилов Петрунов, Татяна Богомилова Петрунова, Радко Кирилов Петрунов, Росица Ангелова Анзова, "Крам Комплекс къмпани" ЕООД, Богдан Владимиров Станков и Иван Тодоров Назърски, срещу Заповед № РД- 815/12.12.2017г. на министъра на околната среда и водите, издадена на основание чл.12,ал.6, във вр. с чл.6,ал.1,т.1 и 2 от Закона за биологичното разнообразие /ЗБР/ за обявяване на защитена зона В00000573 „Комплекс Калиакра“ в землищата на с.Тюленово, община Шабла, област Добрич, с.Камен бряг, с.Свети Никола, с.Българево, гр.Каварна, с.Божурец, с.Топола, община Каварна, област Добрич и гр.Балчик, община Балчик, област Добрич, с обща площ от 483, 363 кв.км, от които 473, 272 кв.км морски пространства.

При разглеждането на адм.д.№ 1134/18 г., съставът на Върховния административен съд установи противоречие на нормата на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие с разпоредбата на чл.17, ал.1 и ал.3 и чл.120, ал.2 от Конституцията на РБ.

Разпоредбата на чл. 12 от Закона за биологичното разнообразие (Изм. - ДВ, бр. 88 от 2005 г.) гласи:

(1) Министерството на околната среда и водите изготвя проект на заповед за обявяване на всяка защитена зона, включена в списъка по чл. 10. ал. 4.

(2) В проекта на заповедта по ал. 1 се посочват:

1. основанието за нейното издаване;
2. наименованието и местоположението на защитената зона;
3. предметът и целите на защитената зона;
4. (изм. - ДВ, бр. 52 от 2007 г.) общата площ, както и опис на имотите, включени в защитената зона, и/или координатен регистър на границите на защитената зона;
5. забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона.

(3) Министерството на околната среда и водите съобщава на обществеността за изработения проект на заповед с обявление, публикувано най-малко в един ежедневник и на Интернет страницата му. В обявлението се посочват мястото и условията за достъп до пълния текст на проекта на заповед.

(4) Пълният текст на проекта на заповед се публикува на Интернет страницата на Министерството на околната среда и водите и се оставя на разположение в административните сгради на регионалните инспекции по околната среда и водите, в чийто териториален обхват попада защитената зона.

(5) В едномесечен срок от обявлението по ал. 3 заинтересованите лица могат да представят на министъра на околната среда и водите мотивирани писмени становища,

възражения и предложения по проекта на заповед само относно забраните или ограниченията по ал. 2, т. 5.

(6) В едномесечен срок след изтичане на срока по ал. 5 министърът на околната среда и водите взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона.

(7) Заповедта по ал. 6 е окончателна и не подлежи на обжалване.

Настоящият състав на шесто отделение на ВАС счита, че нормативната уредба на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие противоречи на разпоредбите на чл.17, ал.1 и ал.3 от Конституцията, която гарантира защита и неприкосновеност на частната собственост.

Разпоредбата на чл.13 от Закона за биологичното разнообразие прогласява, че обявяването на защитена зона не променя собствеността върху земите, горските територии и водните площи в тях.

За имотите, включени в границите на защитената зона, не е предвиден ред за отчуждаване, правото на собственост върху тях се запазва за досегашните собственици, но на същите се налагат забрани и ограничения, имащи абсолютен характер.

В т.5.7. от заповедта е забранено издаване на разрешения за строеж и всякакво строителство на територията, определена с координатен регистър на природно местообитание Понто- Сарматски степи, независимо от обстоятелството, че голяма част от имотите се намират в урегулирани територии. В т.5.8. от заповедта е забранено

всякакво разораване, залесяване, създаване на трайни насаждения, плодови, зеленчукови и още много видове култури.

Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията, съдържащи се в Глава първа "Основни начала", задължават държавата, чрез законите, да гарантира и защитава правото на собственост като основно право на гражданите, както и да зачита неприкосновеността на частната собственост (в този смисъл са Решение на Конституционния съд № 15 от 21.12.2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г., Решение на Конституционния съд № 17 от 12.12.1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г. и др.).

Горепосочените ограничения в заповедта на практика изпразват от съдържание правото на собственост, като в същото време се запазват произтичащите от него задължения за собствениците, включително публичното задължение за заплащане на данъци за имотите. Несъмнено, чрез въведените специални функционални ограничения, правото на собственост се ограничава съществено, като в значителна степен се изключва упражняването на правомощието на собствениците да ползват имотите си. Наложено ограничаване на правото на собственост върху имотите лишава притежателите им от възможността да ги ползват в пълен обем, съобразно предназначението им, на свой ред, косвено, това засяга и възможността за адекватно разпореждане с тях.

С оглед гореизложеното, съдът счита, че нормата на чл.12, ал.7 от ЗБР напълно ограничава прокламираната в Конституцията защита на правото на собственост. Категоричната забрана за обжалване на заповедта по чл.12, ал.7 от ЗБР води до невъзможността да бъде преценено дали наложените ограничителни

мерки противоречат на принципа на пропорционалност, явяващ се измерение на правовата държава.

Посочената разпоредба противоречи и на разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията, като лишава собствениците от съдебен контрол върху административния акт, който засяга техни права и интереси. Това засягане е пряко и непосредствено, предвид обстоятелството, че наложените ограничителни мерки произтичат от самата заповед. Забраната за обжалване на заповедта не дава възможност да се извърши проверка за спазване на процедурата по изготвяне, оповестяване и издаване на заповедта за обявяване на защитена зона. Тя препятства и проверката по същество на материалната законосъобразност на заповедта, а именно - дали са налице основанията за издаването ѝ, какъв е териториалният обхват на обектите, предмет на опазване в защитената зона, както и съответствието на забраните и ограниченията на правото на собственост с целите за опазване на защитената зона, съгласно чл.12, ал.2, т.5 от ЗБР.

В т. 2 от Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. по конституционно дело № 12 от 2014 г., Конституционният съд е приел, че с въвеждането на необжалваемост, законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. За издаване на заповеди от вида на процесната, Законът за биологичното разнообразие въвежда в разпоредбите на чл. 12, ал. 1- 6 редица процесуални правила, чието неизпълнение би довело до нарушения на административнопроизводствените правила, включително до съществени такива. Докато липсата на проведена изцяло процедура

безспорно би довела до нищожност на акта, във всички останали случаи тежестта на нарушението/та подлежи на конкретна преценка, като напълно възможна и логична е хипотезата на допуснати съществени процесуални нарушения, необосноваващи нищожност на акта, но генериращи негови радикални пороци, контролът върху които е изключен, предвид нормативно закрепената необжалваемост. Конституционният съд нееднократно е заявявал, че достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес - необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление, или когато е необходимо предотвратяване на засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. В практиката си съдът е посочил, че ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността - да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционнооправданата цел.

Ограничаването на достъпа до съдебна защита не може да засяга реализацията на основни права и свободи на гражданите, освен когато не е обусловено от висша конституционна ценност, каквато съдът счита, че в случая не е налице. При изключване на определени административни актове от съдебно обжалване



законодателят остава ограничен от общите конституционни принципи, като не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат основни конституционни права, каквото безспорно е и правото на собственост. Като изключва споровете за законосъобразността на заповедите за обявяване на съответната защитена зона от компетентността на съдилищата, разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР лишава гражданите - собственици на засегнатите от забраните и ограниченията имоти, от възможността им за съдебна защита на основно конституционно право и нарушава не само чл. 17, ал. 3, но и чл. 56 от Конституцията на Република България.

Конституционнооправданата цел може да бъде постигната без противопоставяне на частния и обществения интерес, чрез въвеждане на законови механизми, насочени към балансиране на интересите на обществото, свързани със защита и опазване на околната среда и на биологичното разнообразие и интереса на гражданите, в качеството им на собственици на засегнатите от въведените забрани и ограничения недвижими имоти. Гаранция за постигането на тази цели обезпечаването на търсеното равновесие между отделните интереси и напълно адекватен способ за реализиране на необходимия контрол би била обжалваемостта по съдебен ред на заповедите за обявяване на защитени зони.

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България, внасяме искане за образуване на конституционно дело и обявяване на

противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие.

Предлагаме да конституирате като страни по делото следните заинтересовани институции: Народното събрание, Президента на Република България, Министерски съвет, Министерство на правосъдието, Върховния административен съд и Прокуратурата на Република България.

Съгласно чл. 18, ал. 4 и ал. 6 от ПОДКС, прилагаме в цялост, в оригинал, административно дело № 1134/2018 год. на Върховния административен съд, както и заверено копие на Определение № 15326 от 10.12.2020 г., постановено по административно дело № 1134/2018 год. на Върховния административен съд.

Тричленен състав на Върховния административен съд, шесто отделение:

Съдия Румяна Падазова

Съдия Николай Гунчев

Съдия Десислава Стоева