

Вх. № 16 К1
 Дата 24.01.2020

До
 Конституционния съд на
 Република България
 по конст. дело № 14 от 2020 г.

СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Златимир Орсов – Юридически факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“, по предмета на по конституционно дело № 14 от 2020 г.

Уважаеми съдии в Конституционния съд,

Смятам за основателно искането на тричленния състав на Върховния административен съд, вх. № 373 КД от 14.12.2020 г., за обявяване на разпоредбата на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие за противоречаща на чл.120, ал.2 във връзка с чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията на Република България.

Границите на свободата на Народното събрание да забрани със закон оспорването пред съд на законосъобразността (не и на валидността) на конкретни видове административните актове е определена с решение № 14/4.11.2014 г. на Конституционния съд. Излизането извън тези граници прави закона противоречащ на чл.120, ал.2 от Конституцията и поради това – невалиден.

Обявяването на защитени зони по Закона за биологичното разнообразие не е средство за опазване на основите на конституционния ред на Република България, нито на сигурността на страната, нито за осъществяване на отбраната ѝ или на външната ѝ политика.

Конституционното основание за съществуването на защитените зони по Закона за биологичното разнообразие, както и на защитените територии по Закона за защитените територии, е чл.15 и донякъде чл.55 от Конституцията. За да се постигнат целите на защитата е необходимо да се ограничат определени дейности на хората в тези зони, което ограничава правото на собственост върху частните недвижими имоти в обхвата на защитената зона. Конкретните степен и начини на ограничаване на правото на собственост върху недвижимите имоти в защитената зона (кои дейности на собственика са разрешени, кои резултати от разрешените дейности са забранени и кои дейности на собственика са забранени) се определят с административния акт за създаването ѝ, в случая – заповед на министъра на околната среда и водите по чл.12, ал.6 от ЗБР. Тези степени и начини на ограничаване на правото на собственост трябва да са съобразени с изискванията на чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията – те трябва да

оставят на частния собственик възможност за икономическа реализация на правото му на собственост, т.е. възможност да извлича полезните свойства на своя недвижим имот съобразно неговото предназначение и вида територия, в който се намира (земеделска, горска, урбанизирана, заета от води и водни обекти). Ако режимът на защитената зона не оставя такава възможност на частния собственик на недвижимия имот, то държавата следва да го отчужди на основание чл.17, ал.5 от Конституцията и Глава трета от ЗДС.

Границите на правото на собственост се определят само с Конституцията или с международен договор, който отговаря на изискванията на нейния чл.5, ал.4. Всяко друго разбиране за вида на правния акт, с който може да се определят граници на правото на собственост, прави логически невъзможно този правен акт да бъде обявен за противоречащ на конституционните разпоредби за правото на собственост, а тази невъзможност практически е равна на суспендиране на Конституцията. Всеки правен акт (закон, подзаконов нормативен акт, индивидуален или общ административен акт), който без съгласието на собственика създава общи или индивидуални ограничения на правото на собственост или създава правно основание за такива ограничения, ако не съответства на установените с Конституцията граници на правото на собственост, е противоконституционен. Това съответствие, за да се осигури върховенството на Конституцията и прякото действие на нейните разпоредби, трябва е да предмет на проверка **преди** издаването на акта (в процедурата по издаването му, която се осъществява от органа, който го издава) и **след** издаването му (в процедура, която се осъществява от друг орган, независим от органа, издал акта – висшестоящ орган или съд). Законната разпоредба, която забранява последваща проверка за съответствие с Конституцията на правния акт, който ограничава или създава основания за ограничаване на правото на собственост, на практика суспендира Конституцията и е противоконституционна.

Заповедта по чл.12, ал.6 от ЗБР е административен акт. Уредените в законодателството ни други административни актове, с които се създават общи или индивидуални ограничения на правото на собственост, подлежат на последващ съдебен контрол за законосъобразност. Не смятам за нужно да изброявам изчерпателно тези случаи и затова ще посоча само пример за всяка от седемте територии по ЗУТ:

- в урбанизираните територии – чл.215, ал.1 от ЗУТ предвижда оспорване пред съд на подробните устройствени планове, а съвсем наскоро – с решение № 14 от 15.10.2020 г., обн. ДВ, бр.92 от 2020 г., Конституционният съд обяви за противоконституционен чл.215, ал.6 от ЗУТ, който забраняваше оспорването пред съд на общите устройствени планове;

- в земеделските територии – чл.25, ал.6 от ППЗСПЗЗ предвижда обжалване пред съд на плана за земеразделяне;

- в горските територии – чл.12, ал.7 от ЗГ предвижда обжалване пред съд на областните планове за развитие на горските територии, а чл.13, ал.9 – на горскостопанските планове и програми;

- в териториите, заети от води и водни обекти – решенията на Министерския съвет по чл.160 от Закона за водите за приемане и за актуализиране на плановете за управление на речните басейни подлежат на обжалване през Върховния административен съд – чл.132, ал.2, т.2, предл. първо от АПК;

- в териториите на транспорта – парцеларните плановете по чл.110, ал.1, т.5 от ЗУТ за обектите на транспортната инфраструктура извън границите на урбанизираните територии и подробните устройствени плановете за пристанищата и летищата се оспорват пред съд на основание чл.215, ал.1 от ЗУТ;

- в нарушените територии – подробните устройствени плановете за експлоатация на подземните богатства и за рекултивация на нарушените терени се оспорват пред съд на основание чл.215, ал.1 от ЗУТ, а решенията на министъра на енергетиката или на оправомощеното от него длъжностно лице за одобряване или отказ да одобри цялостните и годишните работни проекти по Закона за подземните богатства се обжалват на основание чл.132, ал.2, т.2 от АПК;

- в защитените територии – чл.66а от Закона за защитените територии предвижда обжалване пред съд на плановете за управление на защитените територии; заповедите на министъра на околната среда и водите по чл.39 от Закона за защитените територии за обявяване на защитени територии подлежат на обжалване на основание чл.132, ал.2, т.2, предл. първо от АПК (забранено е обжалването по съдебен ред на административните актове за обявяване на защитени територии, издадени до 30 юни 2007 г. – §7а от ПЗР на Закона за защитените територии).

Забраната на чл.12, ал.1 от ЗБР за оспорване пред съд на заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена зона е противоконституционна, защото забранява да се провери съответствието на тази заповед с конституционните разпоредби за правото на собственост и на принципа за пропорционалност, който е същностна характеристика на правовата държава, каквато е Република България според чл.4, ал.1, изр. първо от Конституцията.

Въз основа на изложеното смятам, че Конституционния съд следва да обяви чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие за противоречащ на чл.120, ал.2, във връзка с чл.17, ал.1 и 3 Конституцията.

Съгласен съм становището ми да бъде публикувано на сайта на Конституционния съд.

С уважение:

доц. д-р Златимир Орсов