

До председателя на

Конституционния съд на РБългария,

проф.Б.Велчев

Становище от професор Дарина Зиновиева

По конституционно дело №14/2021г

Уважаеми проф.Велчев,

уважаеми конституционни съдии,

Съгласно определение по к.д. №14 от 2021г. предоставям становището си.

Конституционният съд е сезиран от тричленен състав на Върховния административен съд с искане да се обяви за противоконституционна разпоредбата на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие.

Съставът на ВАС спира конкретното съдебно производство, тъй като установява противоречие на чл.12, ал.7 от ЗБР с разпоредбата на чл.17, ал.1 и ал.3 и с чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

Аргументите в искането са, че заповедта на министъра на околната среда и водите, предмет на административното дело, не подлежи на обжалване, съгласно нормата на чл.12, ал.7 от ЗБР, с което се създава пречка да се прецени дали с ограничителните мерки в нея, се нарушават или не разпоредбите на чл.17, ал.1 и ал.3 от Конституцията, гарантираща защита и неприкосновеност на собствеността.

По тези въпроси, разсъжденията и изводите ми, са следните:

С разпоредбата на чл.12, ал.6 от Закона за биологичното разнообразие /ЗБР/ се регламентира правомощието на компетентния административен орган /министъра на околната среда и водите, нататък за краткост „на ОСВ“/ да издаде административен акт, с който едностранно и с властнически метод „обявява“ за „защитена зона“ конкретна територия, индивидуализирана по площ, граници и пр. С влизане в сила на този административен акт правните последствия включват и забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, съгл. т.5 на чл12, ал.2 от ЗБР. В производството по издаване на този акт ЗБР дава възможност на заинтересованите лица/физически или юридически/ да представят „възражения и предложения по проекта на заповедта „само относно забраните или ограниченията по ал.2, т.5. „.

Така лицата, собственици на имоти, придобити преди издаването на индивидуалния административен акт, могат да изразят дали забраните и ограниченията на дейности, съдържащи се в проекта на заповедта ще възпрепятстват упражняването на техните права на собственост върху имотите.

Следователно с издаването на административния акт от министъра на ОСВ, едностранно и с властнически метод, се извършва държавна намеса в правото на собственост на тези лица, придобито преди издаването на акта. Тази държавна намеса е обусловена от законово регламентирана цел, а именно-определените в чл.8, ал.1, т.3 от ЗБР предмет и цел на опазване биоразнообразието чрез обособяване на така нар.в закона „защитени зони“.

Съдържанието на тази заповед ограничава правата на ползване на собствения имот на лицата, като на административния орган е предоставена и дискреционна компетентност да създаде забрана лицата да извършват видове конкретни дейности, с цел да се гарантира опазване на биологичното разнообразие по см. на ЗБР. Обаче, в същото време, тези дейности са свързани пряко с правото на ползване на собствения имот на лицето.

Правната последица за обществото е опазване на биологичното разнообразие.

Правната последица за лицето-собственик на имот в „зоната” е принудително отнемане/ограничаване/ на правото на ползване върху този имот.

Несъмнено с издадената заповед се засягат законни права и интереси, а именно- лицата да ползват собствените имоти пълноценно и спрямо техните нужди и цели.

Общият закон- АПК в чл.128, ал.3 предвижда, че не подлежат на обжалване административни актове, с които непосредствено се осъществяват „външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго.”

В ЗБР /член 12, ал.1 т.7/ от се предвижда, че актът на министъра на ОСВ е окончателен и не подлежи на съдебно обжалване.

Едно от тълкуванията на чл.128, ал.3 АПК „освен ако в закон е предвидено друго” е относимо само към трите области на управление, изброени в разпоредбата, т.е. закон да разреши оспорване на акт, свързан с посочените области.

Друго тълкуване на чл.128, ал.3 от АПК е, че всякакъв специален закон може да предвиди изключване от съдебно обжалване.

КРБ в чл.120, ал.2 предвижда така нар. „непълна обща клауза“, а именно, че всички административни актове подлежат на обжалване, с изключение на посочените в закон.

Ако нормата на чл.128, ал.3 от АПК се тълкува в първия смисъл, то изключването, което е в синхрон с конституционната разпоредба на чл.120, ал.2 е извършено чрез тази норма..

В годините след приемане на КРБ, обаче, изключването от обжалване на административни актове, се извършва в различни закони и доведе до редица решения на КС, които да установят материалноправни критерии за отнемане правото на засегнати от административен акт лица, да обжалват този акт. Така КС издаде редица решения с този контекст /напр. РКС№22 от 1998, РКС №7/1995г, РКС №18/1997г, РКС №11/1998г и др./.

При тази практика на КС, очевидно трябва да се „оразмерят“ целите, които се постигат с издадения административен акт, от една страна, с правата на лицата, които се засягат, от друга страна, така, че да не се нарушават основни конституционни права и свободи. „Оразмеряването“ в конкретния случай следва да се осъществи чрез съпоставяне на правото на живот в околна среда, която е необходима за пълноценно съществуване на населението, с правото на лицата да имат своя лична собственост и да я ползват по начин, гарантиран от закона.

Логичното тълкуване в систематиката на приложимите норми следва да доведе до извода за наличие или липса на такава

съразмерност. Приложимите закони са АПК, ЗБР, ЗООС и Орхудската конвенция.

Административният орган е длъжен в заповедта, издадена на основание чл.12, ал.5 ЗБР, да обсъди обстойно направените възражения от заинтересованите лица, техните предложения, и съобразно преценката за основателността им, издава акта за обявяване на защитената зона с реквизитите, определени в закона. С влизане в сила на този акт настъпва конститутивният ефект на ограниченията в правата на ползване на имотите. Императивната разпоредба на чл.12, ал.7 ЗБР, според която акта на министъра не подлежи на обжалване, води до следните проблеми:

Изключването на контрол от съда по отношение на издадената заповед не дава възможност за никакъв контрол върху редовността на издадения акт. Редовността на акта включва както законосъобразността, така и правилното упражняване на оперативната самостоятелност на органа. Възможно е органът да е издал нищожна заповед, възможно е тя да е унищожена, като правните основания са посочени в чл.146, ал.1, т.1-5 от АПК. Възможно е да са нарушени рамките на дискреционната власт, които съдът би могъл да провери на основание чл.169 от АПК.

Конкретно по предмета на конституционното дело, илюстративно може да се посочи, че заповедта би могла да не е издадена от компетентния орган, или да противоречи на материалния приложим закон /ЗБР/ в различни казуистични хипотези /напр. да е нарушен чл.8, ал.1, т.5 от ЗРБ, като неправилно са определени „карта и граници“ на защитената зона, включвайки и неправилно конкретен имот и забрана за дейност в него. Възможно е да се наруши чл.12, ал.2, т.2, т.4 от ЗБР, като се засегнат правата на собствениците на

имоти. Възможно е да са определени ограничения в дейности, които нямат логична връзка с правното основание, поради което се определя някаква територия за „защитена зона“. Тези примерно посочени въпроси, могат да се установят дали са основани на закона, от мотивите на издадения административен акт, които следва да са систематични, достатъчни, логични. Липсата на достъп на засегнатите лица до съдебен контрол върху този акт, създава опасност от нарушаване на основно конституционно право на собственост на лицата, чиито имоти административният орган включва в ограничението за ползването им чрез обособяването на така нар. „защитена зона“ и едностранно създава ограничение за ползването им.

Понятието „защитена зона“ се използва за целите на Закона за биологичното разнообразие, а те са определени в чл.3. Видно от съпоставката със Закона за опазване на околната среда/ЗООС/, както и със Закона за защитените територии /ЗЗТ/, съотношението на ЗООС се съотнася като общ закон към останалите посочени два специални закона - ЗБР и ЗЗТ. Следователно целта на двата специални закона е свързана с по-общата цел на ЗООС- опазване на околната среда, включвайки опазване на природата, на природните блага, на природните източници. Така и в доктрината / проф.Г.Пенчев<sup>1</sup>, доц. Н.Христова<sup>2</sup>/ се счита, че сборното понятие „опазване на околната среда „ включва опазване на други природни блага, които по признак „вид“ са предмет на уредба в различни специални закони.

---

<sup>1</sup> Пенчев Г. Екологично право обща част, С, 2011, стр.20 и сл.

<sup>2</sup> Христова Н. Административно-правен режим на националните паркове, С, 2018, стр.68-69.

сочи, че един от принципите на закона е **достъп до правосъдие**. При систематичното тълкуване на другите принципи, изрично изброени в чл.3 от ЗООС, става ясно, че самият приложим ЗООС **съчетава** принципа за „**съхраняване, развитие и опазване на екосистемите и присъщото им биологично разнообразие**” /т.7/ и принципа за **предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве** /т.2/, от една страна, с принципа в т.11 за **достъп до правосъдие**. Вярно е, че в чл.3 законът регламентира принцип, а не конкретни правни регламентации на обществени отношения, обаче, в практиката на административните съдилища нарушението и на принцип от закон се приема за нарушение на материалноправна норма, когато съдът се произнася по законосъобразността на издаден административен акт. В случая намираме и вътрешно противоречие в самия ЗООС, тъй като най-съществената част от съдържанието на издадения административен акт- решението на органа по посочените мотивирани възражения за ограничените права на лицата, остават изцяло в обсега на дискреция на административния орган и липсва правна защита от евентуално неправилно, необосновано, и дори неадекватно спрямо целите на приложимия закон едностранно волеизявление на държавата /чрез органа, който изразява нейната воля, като орган на изпълнителната власт/ за ограничаване правото на ползване на частна собственост /чрез проверка спазването на рамките на дискрецията от съда/.

На още по-голямо основание и от съществено значение в конкретния казус е обособеността на предмета на произнасяне на заинтересованите лица и предмета на произнасяне в решението на органа. Така, в чл.12, ал.5 и ал.6 от ЗБР се конкретизира, че

заинтересованите лица от издаване на акт за обявяване на „защитена зона“ имат правото да представят „мотивирани писмени становища, възражения и предложения по проекта на заповедта само относно забраните или ограниченията по ал. 2, т. 5.” /Бел моя ограниченията за дейностите, които могат да извършват в собствените имоти/. Разпоредбата на ал 6 гласи, че „Административният орган „взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на съответната защитена зона.” Именно тази обособеност на предмета - възражения на лицата за предвидените ограничения в правата им/1/, в кумулация с решението на органа по техните възражения за ограничаване на правата им /2/ и забраната за обжалване на това решение/ 3/ е законодателен подход, който води до противоречие с чл.17, ал 1 и ал.3 от КРБ, както и с чл.6 от ЕКПЧ.

Също така, по повод на противоречието на чл.12, ал. 7 ЗБР с разпоредбата на чл.17, ал.1 и ал.3 от КРБ, считам, че видно от коментираните по-горе ограничения за дейности на собствениците на имотите, които ще влязат в „защитената зона” по см. на ЗБР, лицата търпят непредвидени ограничения при ползване на своята собственост, което създава възможност и за евентуално неправилно прилагане на чл.13 от АПК.

Също в практиката на Съда на ЕС<sup>3</sup> и в европейската доктрина се счита, че принципът за пропорционалност изисква лицата да извличат полза от притежанията си, като при ограничение на правото им на собственост да е налице баланс с ограниченията.

---

<sup>3</sup> Вж делото Chassagnou Срещу Франция, 1999г.



В този смисъл се нарушава принципно и чл.6 от АПК по отношение съразмерността на допълнителната тежест, която търпят собствениците на проблемните имоти.

В Решение N 21 от 1995 г. на Конституционния съд на Република България се дава задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като се определят рамките на властта на законодателя да ограничава правото на защита от административни актове: „Това не означава, че законодателят не е ограничен от Конституцията при изключване на определени административни актове от съдебно обжалване. Той остава ограничен от общите конституционни принципи - например не могат да бъдат изключени от съдебно обжалване административни актове, които засягат **основни конституционни права** (Решение N 21 от 1995 г. на Конституционния съд на Република България).

**Както и в други случаи, така и в този, конституционната целесъобразност се проявява в правилния баланс между защитата на интересите на индивида и интересите на обществото. Изключване на съдебното обжалване при спазване на този баланс е възможно, само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини за защита на публичния интерес. Обратното обезсмисля въведената „обща клауза“ за оспорване на всички административни актове.**

Ако е налице обективно обстоятелство, което до такава степен да налага бързина на създаване на „защитена зона“, че да липсва времева или друга житейска възможност за контрол върху издадения административен акт, то АПК предвижда правна възможност за защита на здравето и живота на населението чрез предварително изпълнение на акта, предвидено в чл.60 от АПК.

Разсъжденията по този въпрос са подобни на мотивите в Решението по конституционно дело №2/2020, с което КС обяви противоречието на текста на чл. 215, ал. 6 от ЗУТ с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, т.к. е засегнато **основно конституционно право на гражданите- правото на собственост и не е гарантирана възможността за защитата му от страна на гражданина чрез съдебно обжалване.**

Още веднъж акцентираме върху изброената материя, която в чл.128, ал.3 от АПК допуска необжалваемост. Подобни са въпросите от същите сфери на държаво управление, които и КС допуска, че могат да са основание за конституционна „търпимост“ на необжалваемост на издаден административен акт-осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.<sup>4</sup>

Изводите за взаимовръзката на приложимите закони по предмета на конституционното дело, несъмнено водят до корелация с разпоредби от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения **и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда** ((ратифицирана със закон, приет от xxxix народно събрание на 2 октомври 2003 г. - дв, бр. 91 от 2003 г. в сила от 16 март 2004 г.), подписана в Орхуд.

---

<sup>4</sup> Така в Решение № 14 от 2014 г.КС на Република България

Още в член 1<sup>5</sup> на тази конвенция се съчетават целите за защита на здравето с оглед благоприятна природна среда и „достъп до правосъдие по въпроси на околната среда“, като в кумулация тези цели следва да се съчетаят чрез разпоредбите в конвенцията.

Никъде, обаче, Конвенцията не допуска изключване на обжалваемост на акт на държавен орган, а напротив- в чл.9 пар.2 буква (b) сочи, че държавата трябва да осигури на лицето, чието право е нарушено, ако административно-процесуалното право на страната го изисква като предпоставка, достъп до процедура за обжалване пред съда и/или друг законово установен независим и безпристрастен орган, за да оспорва по същество и от процедурна гледна точка законността на всяко решение, действие или пропуск в съответствие с разпоредбите на член 6 и в случаите, когато е предвидено от националното законодателство и без да се засяга прилагането на разпоредбите на параграф 3 по-долу...”

Съответствието с чл.6 от Конвенцията в случая е налице, тъй като е дадена възможност на заинтересованите лица да се произнесат по проекта на заповедта- обществени организации, физически лица, органи на държавата, които имат за цел вземане на мерки за опазване на околната среда. В същото време с тази национална правна регулация не трябва създава противоречие с параграф 3 от чл.9 на конвенцията. Това изискване е спазено, тъй като ЗООС, както и ЗБР дават възможности за достъп до правосъдие на лицата спрямо незаконосъобразни действия на други лица по отношение на околната среда /напр. сигнали, жалби за противоправни действия,

---

<sup>5</sup> „За да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция.”

установени в законодателството, свързано с опазване на околната среда/.

**Следователно, кумулацията от прилагането на ЗБР, ЗООС, Конвенцията, водят до извода, че**

1. Достъпът до правосъдие е право на лицата, гарантирано с принцип, изрично уреден в ЗООС с правна норма ;
2. ЗООС включва като принцип и опазването на биоразнообразието , което е предмет на специална правна уредба, а именно- ЗБР.
3. КРБ в чл.120, ал.2 дава възможност за изключване на обжалване на административен акт в специален закон, но само по изключение, при условия, установени в трайната практиката на КС.
4. КРБ в същото време в чл.17 , ал.1 и ал.3 гарантира и защитава правото на собственост на лицата и нейната неприкосновеност.
5. АПК изисква издаването на административни актове да е съобразено с чл.6, ал.2, а именно- принципа на съразмерност при ограничаване правата на лицата.
6. Липсва такава законова несъразмерност между правото на живот в благоприятна околна среда и правото на собственост, уредено в чл.17 от КРБ, поради което да е налице основание за изключване на обжалването на административния акт.

**При тези аргументи, считам, че нормата на чл.12, ал.2, т.7 в ЗБР противоречи на чл.17, ал.1 и ал.3 от КРБ, а оттам и на чл.120, ал.2 от КРБ.**

С уважение: проф. Дарина Зиновиева