



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№¹⁵⁵..... /2021г. ГП
№ 49/2021г. - ВАП
Гр. София ^{15.01}.....2021г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 61 КД
Дата^{02.03.21г.}.....

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 14/2020Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 19.01.2021г. по к.д. № 14/2020г., Конституционният съд на Република България (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), (обн., ДВ, бр.77 от 9 август 2002г., последно изм., ДВ, бр.98 от 27 ноември 2018г.).

В съответствие с определението на КС и съобразно чл. 20а, ал. 1 Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), изразявам следното становище по предмета на делото:

Тричленният състав на ВАС е посочил и поддържа становище, че „нормативната уредба в чл.12, ал.7 от Закона за биологичното разнообразие противоречи на разпоредбите на чл.17, ал.1 и ал.3 от Конституцията, гарантиращи защита и неприкосновеност на частната собственост.“ Подчертава

се, че със заповедта на министъра на околната среда и водите, предмет на административно дело № 1134/2018 г. по описа на ВАС, с която се обявява една конкретна защитена зона, като въвежда забрани и ограничения („имащи абсолютен характер“ според съдиите) по отношение на имотите попадащи в тази зона, се засяга съществено правото на частна собственост на нейните адресати. Посочва и, че ограниченията в тази заповед „на практика изпразват от съдържание правото на собственост.“ Твърди се и противоречие с чл.120, ал.2 от Основния закон, тъй като същата законова разпоредба на чл.12, ал.7 ЗБР лишава собствениците от съдебен контрол върху административен акт, който засяга техни права и интереси („пряко и непосредствено, предвид обстоятелството, че наложените ограничителни мерки произтичат от самата заповед“).

Съобразявайки изложеното и формулирания предмет на делото, на поставения въпрос следва да се даде положителен отговор. Оспорената норма предвижда, че заповедта по ал. 6 от същата, отнасяща се до акт на министъра на околната среда и водите за обявяване на съответната защитена зона, е окончателна и не подлежи на обжалване. Предното е в противоречие с установени принципи, което детайлно е посочено и в решения на КС – (Решение № 14 от 2020г. по к.д. № 2/2020г.) - „В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите, Конституцията закрепва изискване за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл.120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 1 от 2012 год. по к. д. № 10/2011 г., Решение № 4/2019 г. по к.д. № 15/2018 г. и др.)“

В мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за защитените територии (№ 754-01-99 от 6.07.2007 г., 40-ото НС) е посочено, че е необходимо също така административните актове за обявяване на защитени територии да имат същата законова сила, както това е предвидено за заповедите за защитени територии по реда на хармонизираните с европейското законодателство закони за защитените територии и за биологичното разнообразие, т. е. те да не подлежат на обжалване, както това е постановено с

чл. 12, ал. 7 от ЗБР. Същевременно в някои от основните нормативни актове на ЕС не се съдържа подобно изискване за необжалваемост на постановените актове. Така например в член 23 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна е посочено, че държавите-членки въвеждат в сила закони, подзакони и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива в рамките на две години след нейното нотифициране, аналогична е и уредбата в чл.18 от Директива на съвета относно опазването на дивите птици (79/409/ЕИО). С тези норми ЕС дава най-обща рамка на нормативната база, уреждаща опазването на дадени природни ценности, но никъде не се съдържа указание за ограничение, отнасящо се до касирането на издадените в тази връзка административни актове.

Наред с това, следва да се съобразява и, че актовете на КС, свързани със защитата на частната собственост по чл.17 от Конституцията са изключително интензивни, съпоставими като брой и дори надвишаващи тези, касаещи основните права на гражданите, напр. чл.6, чл.30 и чл.32 от Конституцията, и са почти еднакви с тези решения, касаещи правото на защита на гражданите по чл.56 от Конституцията. Правото на собственост е най-пълното по обем вещно право, което има своята уредба в глава първа на Основния закон – „Основни начала”. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 5/1996 г. по к.д. № 4/1996 г.). Очевидно е, че със заповедта по чл.12 от ЗБР се създават забрани и ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона, които от своя страна биха ограничили едно от основните правомощия на собственика на засегнатия имот - да се разпорежда със своето право на собственост. Нормите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията създават гарантирана защита на правата на личността, признавайки възможността за легална защита на правото на собственост.

Далеч не се оспорва възможността за намеса на държавата при опазване на околната среда и природните ценности, каквото задължение и право тя има. Държавната намеса в правото на собствеността на гражданите и юридическите лица в конкретния случай обаче, ще ѝ позволи произволно (без да се контролират нейните основания и мотиви), да се намесва в неприкосновеността на частната собственост, отнасяща се до недвижим имот, включен в защитена зона, по смисъла на раздел II от ЗБР.

В практиката на КС вече е посочен изключителният характер на необжалваемостта на дадена група административни актове, отнасящи се до изключението предвидено в чл.120, ал.2 от Конституцията, свързани основно с националната сигурност и суверенитет на страната, необходимост за опазване на

основите на конституционния ред. Проблемът в конкретния случай е в кои случаи и при какви условия правото на достъп до независим и справедлив съд, създаден съобразно закона, може и следва да бъде ограничено.

Логичният извод, основан на практиката на КС е, че достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от КРБ публичен интерес. На първо място, като легитимно основание за такова ограничение, трябва да се посочи необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др. Второ- стесняването на достъпа до съда би било оправдано, ако е необходимо, за да бъде предотвратено 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. Във всички посочени случаи 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 конституционно оправданата цел. Категоричната забрана за обжалване на заповедта по чл.12, ал.7 ЗБР води до невъзможността да бъде преценено дали наложените ограничителни мерки противоречат на принципа на пропорционалност.

„В практиката си Конституционният съд многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5/1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1/2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г. и др.).“

Основната маса от административните актове, обаче, задължително подлежи на съдебен контрол съгласно чл.56 от Конституцията, където е прогласено, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Както е посочено в решение по к.д. № 12/2014 год., „парламентът не може да изключва от съдебен контрол административни актове, които засягат установени в Конституцията права и

свободи на граждани или юридически лица“. Колкото и благородни да са подбудите на органа, облечен в държавна власт, актовете му по принцип подлежат на съдебен контрол като гаранция за законосъобразност на дейността му. Изключването на съдебната власт от процеса на вземане и прилагане на решения на държавната и общинска администрация ще е в нарушение на принципа на „баланса и проверките“, който е в основата на функционирането на всяка демократична държава и на принципа на разделение на властите, уреден в чл.8 от Конституцията. Тези принципни положения са напълно относими към тълкуването на чл. 120 ал. 2 от Конституцията. Като основополагащо ръководно начало, разпоредбата утвърждава обжалваемостта пред съда на всички административни актове, независимо дали са издадени от централни, или местни изпълнителни органи, дали са индивидуални, общи или нормативни, стига да засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Същевременно предвижда отклонение от този принцип, като допуска по изключение със закон да бъде въведена необжалваемост на някои административни актове, без изрично да установява предпоставките за това. По този начин Конституцията визира възможност за ограничаване на едно основно право, каквото е правото на защита, по отношение на достъпа до съда, но само и единствено в хипотезата на вече споменатите по-горе принципни положения. Като изключва споровете за законосъобразност на заповедите по чл. 12, ал. 7 от ЗБР законодателят ограничава и едно от основните правомощия на собственика, а именно реално и в пълнота да се разпорежда със своето право на собственост гарантирано му от Конституцията, което по същество води до намаляване на неговия обем.

Следва да се съобрази и, че разпоредбите на чл. 17 ал. 1 и 3 от Конституцията са в глава първа на основния закон - "Основни начала". Те издигат в принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност и са гаранция, че правото на собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена. Съгласно тези начала собственикът - физическо лице, не може да бъде ограничаван в правото му да се разпорежда със своя имот по начин и при условия, каквито той намери за добре. Държавата, в лицето на свои институции, следва да отстояват тези принципи, но в конкретния случай сякаш тази възможност е ограничена посредством въвеждането на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР.

Освен казаното до тук, следва да се съобразят и изложеното в Решение № 14 от 2020г. по к.д. № 2/2020г. на КС относно общите устройствени планове, чиято необжалваемост е предвидена с ал. 6 на чл. 215 ЗУТ и несъмнено засяга гражданите и юридическите лица, чиито имоти са включени в тях. „В случая

преграждането на пътя към съдебно обжалване на общите устройствени планове е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи. Конституционният съд смята също, че намерението на законодателя да предвиди необжалваемост на общите устройствени планове не е проведено последователно в духа на принципа за равенство, тъй като държавата може чрез областния управител да защити държавните и обществените интереси, ако приеме, че те са засегнати от акта на органа на местно самоуправление за одобряване на общия устройствен план. С разпоредбата на чл. 127, ал. 6, изр. 2 ЗУТ е предоставено право на областния управител да върне решението на общинския съвет за одобряване на общия устройствен план за ново обсъждане или да го оспори пред съответния административен съд при условията и по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Това правомощие на областния управител е в защита на държавния интерес, като в същото време възможността за защита на личния интерес на гражданите е отнета.“

Аналогично е положението и с нормата на чл.12, ал.7 от ЗБР, която не регламентира правна възможност за защита на частната собственост. Затова и предвид гореизложените съображения, намирам искането на ВАС за установяване на противоконституционност на чл.12, ал.7 от ЗБР за правилно и законосъобразно.

**ИВАН ГЕШЕВ**
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ