



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.com](mailto:arch@vas.com)

Изх. № 128

Дата: 02.02.2021 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ**

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 14/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 19 януари 2021 г. по к.д. № 14/2020 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленния състав на Върховния административен съд по адм. дело № 1134/2018 г. за установяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие - ЗБР (Обн. ДВ, бр. 77 от 2002 г., посл. изм. бр. 98 от 2018 г.) поради противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 120, ал. 2 във вр. с 4 от Конституцията.

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересована институция и му е дадена възможност писмено да изрази становище.

С искането е оспорена разпоредба на ЗБР, с която се изключва обжалването на заповедта на министъра на околната среда и водите за

обявяване на защитена зона. Така заинтересованите лица напълно се лишават от конституционното право на защита чрез достъп до съдебен контрол, насочен към обезпечаване на правата и законните им интереси, накърнени от издадения административен акт.

Висшият адвокатски съвет намира искането за основателно.

Със ЗБР се цели опазването на застрашените растителни, животински и гъбни видове в тяхното естествено многообразие като неразделна част от националното богатство (вж. чл. 1 и 2 ЗБР). Разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР придава окончателен характер и изключва изцяло обжалваемостта на заповедта на министъра на околната среда и водите по чл. 12, ал. 6 ЗБР, с която се обявява защитена зона като се посочват предметът и целите на създаването ѝ, нейната площ и граници, включените имоти и т.н. Съществена характеристика на заповедта е, че от чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР произтича, че съдържанието ѝ задължително включва и налагането на „забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на защитената зона“. Следователно с административния акт при всяко положение се засяга защитеното от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията право на собственост на гражданите и юридическите лица, които притежават имоти в рамките на обявената защитена зона. Поради това заповедта за обявяване на такава зона без съмнение съдържа характеристиките на акт на публичната администрация, който се обхваща от приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и съответното задължително тълкуване, дадено от Конституционния съд с Решение № 14/2014 г. по к.д. № 2/2014 г.

Съгласно чл. 55 от Конституцията гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Във връзка с това може да се приеме, че опазването на биологичното разнообразие, като съществен елемент на тази среда, е в интерес на цялото общество и представлява въпрос от конституционен порядък. От друга страна защитата на природата не е въздигната от основния закон като абсолютно, не подлежащо на контрол оправдание за всякакво накърняване на конституционните права на гражданите и юридическите лица, сред които несъмнено са както правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, така и правото на защита по чл. 56 от Конституцията, реализирано в най-ефективната си форма чрез осигурен достъп до съдебен контрол върху съответните административни актове. В цялостната си практика, включително и със задължителното тълкуване на чл. 120, ал. 2 от

Конституцията, дадено с Решение № 14/2014 г., Конституционният съд е обърнал внимание на законодателя, че изключването на съдебната защита по отношение на определени административни актове е възможност, която се прилага по изключение „само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика“. Повече от очевидно е, че по отношение на оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР не е налице нито една от посочените предпоставки за въвеждане на необжалваемост. От това следва категорично заключение за основателност на искането за установяване на нейната противоконституционност.

Според Висшия адвокатски съвет защитата на природата, в частност опазването на биологичното разнообразие, не може да послужи като оправдание за лишаване от съдебна защита на лицата, чиито права и законни интереси са накърнени от издадените административни актове. Обратното означава аксиоматично и безкритично да се приеме, че администрацията е непогрешима, каквато теза би обезсмислила конституционните устои на правото на защита на гражданите, включващи на първо място достъпа до независим и безпристрастен съд. В мотивите на горепосоченото тълкувателно решение Конституционният съд недвусмислено е приел, че при въвеждане на необжалваемост на определена категория административни актове принципът на правовата държава изисква съразмерност на ограничението на правото на защита, което означава, че „то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел“.

В случая, заключение за пропорционалност на засягането на конституционното право не може да се извлече на основата на абстрактното съдържание на закона. Законодателят е оставил по този особено важен въпрос да се произнеса компетентния административен орган във всяка отделна, конкретно възникнала хипотеза. При това положение, конституционно недопустимо е преценката на публичната администрация да бъде поставена извън обхвата на възможността засегнатите лица да търсят съдебна защита срещу неоснователното накърняване на техните права в качеството им на собственици на имоти, намиращи се в границите на защитената зона. Поначало, всяко несъразмерно ограничаване на едно основно право е неоправдано от конституционна гледна точка, защото е прекомерно и

ненужно, поради което надхвърля рамките на необходимата защита на другата особено важна за обществото ценност, каквато несъмнено е съхранението на природата в нейното естествено биологично многообразие.

По изложените съображения Висшият адвокатски съвет прави категорично заключение, че въведената с чл. 12, ал. 7 ЗБР необжалваемост на административния акт, с който се засяга правото на собственост на определени граждани и юридически лица, създава предпоставки за административен произвол и е несъвместима с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, така както е изтълкувана с т. 1 от диспозитива на Решение № 14/2014 г. на Конституционния съд, във връзка с чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 4 от Конституцията.

Нещо повече, оспорената разпоредба противоречи и на предписанието по т. 2 от диспозитива на Решение № 14/2014 г. по к.д. 12/2014 г., тъй като въвежда тотална необжалваемост на заповедта на министъра на околната среда и водите по чл. 12, ал. 6 ЗБР за обявяване на защитена зона. Така се изключва възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на съответния административен акт (например, когато е издаден от некомпетентен орган или при неспазване на предписаната от закона форма). С това се създават обективни предпоставки за прилагане на актове, опорочени от „тежки и радикални нарушения на правния ред, обуславящи тяхната невалидност“ (вж. мотивите на горепосоченото тълкувателно решение).

С оглед на гореизложеното, Висшият адвокатски съвет счита, че искането на тричленния състав на Върховния административен съд по адм. д. № 1134/2018 г. е основателно, поради което предлага с решението на Конституционния съд да бъде обявена противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие (Обн. ДВ, бр. 77 от 2002 г., последно изм. бр. 98 от 2018 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА