

**Бележки върху Решение № 14 от 12.10.2021 г. по к.д. № 14 от 2020 г. на
Конституционния съд на Република България**

Проф. д-р Георги Пенчев – Юридически факултет на Пловдивския университет
„Паисий Хилендарски“

Резюме: Настоящото научно изследване е посветено на едно от решенията на Конституционния съд на Република България, свързани с биологичното разнообразие. Извършен е критичен анализ на аргументите и изводите на съда, постановил горепосоченото решение, с оглед на последиците му за правните субекти. В заключението са направени някои по-обща изводи и препоръки de lege ferenda.

Ключови думи: бележки, Конституционен съд, биологично разнообразие

Summary: This scientific study is dedicated to one of the decisions related to the biological diversity. The critical analysis of the arguments and the conclusions of the Court had stated the abovementioned decision in terms of its consequences to the legal subjects is carried out. In the conclusion some more general conclusions and recommendations de lege ferenda are carried out.

Key words: Notes, Constitutional Court, biological diversity.

Увод

В настоящото научно изследване е направен опит за критичен научен анализ на Решение на Конституционния съд (РКС) на Република България № 14 от 12.10.2021 г. по к.д. № 14 от 2020 г. (ДВ, бр. 88 от 22.10.2021 г.). То е свързано с опазването на един от компонентите на околната среда, а именно биологичното разнообразие, разбирано като видовете от флората и фауната (и особено от дивата флора и фауна – бел. авт.) и техните местообитания (по арг. от чл. 1, ал. 2 от Закона за биологичното разнообразие – ЗБР – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.)¹. Безспорно биологичното разнообразие има важно значение за социално-икономическото развитие на обществото във всяка държава. Именно поради необходимостта от

¹ В тази разпоредба на ЗБР е указано, че: „Биологичното разнообразие е многообразието на всички живи организми във всички форми на тяхната естествена организация, техните съобщества и местообитания, на екосистемите и процесите, които протичат в тях.“

неговото опазване е приет и специалният ЗБР, който въвежда в нашето законодателство няколко директиви на Европейския съюз, и по-специално Директива 92/43/ЕИО² (наричана още „Директива за местообитанията“), Директива 2009/147/ЕО³ (наричана още „Директива за птиците“) и Директива 2006/105/ЕО⁴ (§ 68 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗБР – ДВ, бр. 94 от 2007 г.⁵).

К.д. № 14 от 2020 г. е образувано по искане на тричленен състав (3 чл. с-в) на Върховния административен съд (ВАС) по а.д. № 1134/2018 г. до Конституционния съд (КС) от 14.12.2020 г. за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР. Тази разпоредба е въведена в закона в резултат на неговите изменения и допълнения в 2005 г. (ДВ, бр. 88 от 2005 г.) и следователно от тази година е въведена необжалваемостта на този, нормативен подзакон по характера си, административен акт, какъвто е заповедта на министъра за околната среда и водите (МОСВ) за обявяване на съответната защитена зона. Следва да се отбележи обстоятелството, че а.д. № 1134/2018 г. е образувано от 3 чл. с-в на ВАС по жалба на определени юридически и физически лица срещу Заповед № РД-815/12.12.2017 г. на МОСВ за обявяване на защитена зона „Комплекс Калиакра“, намираща се в област Добрич (ДВ, бр. 100 от 2017 г.). С определение № 1536/10.12.2020 г. на този 3 чл. с-в на ВАС е спряно производството по делото, поради обосновано от съдиите противоречие на чл. 12, ал. 7 от ЗБР с чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.). Основните аргументи на този 3 чл. с-в на ВАС са в две насоки: а) въведените с горепосочената заповед на МОСВ на основание чл. 12, ал. 2 от ЗБР ограничения и забрани имат „абсолютен характер“ и на практика „изпразват от съдържание правото на собственост“; и б) с въведената в ал. 7 на чл. 12 от ЗБР необжалваемост на заповедите на МОСВ за обявяване на защитени зони собствениците на недвижими имоти, намиращи се в тях, се лишават възможността за съдебен контрол върху

² Става дума за Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21.05.1992 г. относно опазване на природните местообитания и на дивата фауна и флора (ОВ L 206, 22.07.1992 г., изм. и доп.).

³ Става дума за Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30.11.2009 г. относно опазване на дивите птици (ОВ L 20, 26.01.2010 г., в сила от 9.02.2010 г., изм. и доп.).

⁴ Става дума за Директива 2006/105/ЕО на Съвета от 20.11.2006 г. за адаптиране на директиви 79/409/ЕИО, 92/43/ЕИО, 97/68/ЕО, 2001/80/ЕО и 2001/81/ЕО в областта на околната среда поради присъединяването на България и Румъния (ОВ L 363, 20.12.2006 г.).

⁵ В тази разпоредба на ЗИД на ЗБР е посочена отменената, но действаща тогава Директива 79/409/ЕО на Съвета от 2.04.1979 г. относно опазване на дивите птици (ОВ L 103, 25.04.1979 г., изм. и доп. – отм., считано от 9.02.2010 г., с чл. 18 от действащата понастоящем Директива 2009/147/ЕО, посочена по-горе, която трябва да се има предвид по отношение на настоящата редакция на ЗБР).

административните актове, и особено ако е налице материална незаконосъобразност на тези административни актове, като с това фактически се нарушава и основното право на защита по чл. 56 от КРБ.

Необходимо е да се изтъкне и обстоятелството, че сред кръга на правните субекти, които са предоставили становища до КС по горепосоченото к.д. № 14 от 2020 г., по-голямата част от тях, в т.ч. и тримата представители на научните среди, са изразили категорично мнение за противоконституционност на ал. 7 на чл. 12 от ЗБР⁶. В отделна моя статия съм допълнил аргументите ми за противоконституционност на тази разпоредба, изразени в предоставеното мое становище до КС, но преди постановяването горепосоченото решение на КС⁷. Впоследствие с решение № 14 от 12.10.2021 г. по к.д. № 14 от 2020 г. КС постанови, че разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР не е противоконституционна. Поради това основната цел на настоящото научно изследване е извършването на анализ на посоченото решение, придружен с нови аргументи за обосновка на тезата на автора за противоконституционността на ал. 7 на чл. 12 от ЗБР. То е съобразено със законодателството към 21.12.2021 г.

I. Някои редакционни слабости на РКС № 14 от 2021 г.

На първо място следва да се изтъкне фактът, че мотивите на решението са, струва ми се, твърде дълги. Можеше становището на КС да се оформи и в по-кратки по размер мотиви, в които вниманието трябваше да бъде фокусирано преди всичко върху анализа на двете горепосочени основни искания за противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от ЗБР, отправени от 3-чл. с-в на ВАС, придружен с по-задълбочена аргументация главно по тези две искания⁸. От тази гледна точка, струва ми се, не беше необходимо да се отделя толкова голямо внимание върху описанието на ЗБР, вкл. процедурата за обявяване на защитени зони по чл.чл. 8-12 от с.з., на значението

⁶ Тези становища, вкл. и това на автора на настоящото изследване, са публикувани на интернет страницата на КС в: Конституционен съд на Република България [онлайн]. [прегледан 30.03.2021]. Достъпно от: <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/584>.

⁷ Вж. **Пенчев, Г.** Разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие е противоконституционна. – NEWS Lex.bg (рубрика „Научни и практически публикации“) [онлайн]. София, 14 юли 2021 г. [прегледан 15.07.2021]. ISSN 2682-9606. Достъпно от: <https://news.lex.bg/guestpost/%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%bf%d0%be%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%87%d0%bb-12-%d0%b0%d0%bb-7-%d0%be%d1%82-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%b1%d0%b8/>.

⁸ В общоправната ни литература Г. Бойчев изтъква, че „Изкуството да се формулират правни норми е близко до изкуството на поезията мисълта да приема стихотворна форма.“ – вж. **Бойчев, Г.** Курс по обща теория на правото. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 270. Смятам, че неговото становище е приемливо и по отношение на съставянето на мотиви и диспозитив на съдебни решения и определения, защото това също е тежка и отговорна задача, подобно на съставянето на нормативни актове.

на горепосочената Директива 92/43/ЕИО по отношение на опазването на биологичното разнообразие, както и на някои документи на Комисията на Европейския съюз (ЕС) (наричана по-долу за краткост „Комисията“) с незадължителна юридическа сила за държавите членки на ЕС. По-дългите по размер мотиви са необходими според мен само ако определено дело се отличава с голяма фактическа и правна сложност. Смятам обаче, че не е такъв случаят с к.д. № 14 от 2020 г., т.е. това дело не се характеризира с такава сложност.

На второ място, в мотивите на горепосоченото РКС е допусната, струва ми се, неточност или може би явна фактическа грешка с посочването на отменена директива на ЕС, без да се изтъква, че е отменена, с което се създава впечатлението за нея като действаща. Става дума за Директивата относно оценката на някои публични и частни проекти върху околната среда (наричана още „Директива за оценката на въздействието върху околната среда“, респ. Директива за ОВОС“). Действащата Директива за ОВОС има наименованието „Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 28.01.2012 г., в сила от 17.02.2012 г.)“⁹, а в мотивите на решението не са посочени номера и датата ѝ, а е посочен само броят на ОВ, серия L, където е публикувана фактически отменената и вече недействаща директива – ОВ L 175, 5.7.1985 г. Накратко казано, Директивата за ОВОС от 1985 г. е отменена от действащата понастоящем Директива за ОВОС от 2011 г.¹⁰, която именно трябва да се изтъкне с горепосоченото ѝ наименование, номер и дата.

II. Анализ на основните аргументи на КС, изразени в мотивите на РКС № 14 от 2021 г. по отношение на посоченото от 3-чл. с-в на ВАС противоречие на чл. 12, ал. 7 от ЗБР на чл. 17, ал. 1 и 3 от КРБ

КС е цитирал в мотивите си на разглежданото решение, че ограничаването на едно основно право, каквото в случая е правото на частна собственост, може да бъде ограничено поради необходимостта от защита на „висши конституционни ценности“ (напр. РКС № 10 от 2017 г., РКС № 3 от 2019 г. и РКС № 11 от 2021 г.), а впоследствие аргументирано заключава, че „искането на вносителя за установяване на несъответствие на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР с нормите на чл. 17, ал. 1 и 3

⁹ Тази директива е въведена в нашето законодателство с чл.чл. 81-83 и 92-102 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС – ДВ, бр. 92 от 2002 г., изм. и доп.).

¹⁰ Вж. чл. 14 от Директива 2011/92/ЕС.

от Конституцията е неоснователно“. Несъмнено една от тези „висши конституционни ценности“ е опазването на околната среда, респ. биологичното разнообразие, но в случая трябва да се подчертае, че това ограничаване трябва да се извършва при спазване на принципа на пропорционалност като проявна форма на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от КРБ. За целта обаче е необходимо да се оцени много внимателно, за всеки конкретен случай, до каква степен е намесата на държавата спрямо частната собственост на лицата в името на защитата на публичния екологичен интерес. Според КС в хипотезата на ограничения и забрани в заповедите на МОСВ за обявяване на защитени зони не е налице „конституционно нетърпима интервенция на държавата в правото на частна собственост“. За целта могат да бъдат отбелязани три по-важни негови аргументи.

Първият от тях е свързан с правната възможност на частните собственици на недвижими имоти, намиращи се в защитени зони, да се ползват от компенсаторните механизми в рамките на общата селскостопанска политика или регионалната политика на ЕС, напр. от плащанията по „Натура 2000“¹¹. За целта КС посочва, че: „Съществуват компенсаторни механизми, в които се проектира „забраната за прекомерност“ като утвърден компонент на правовата държава...особено в рамките на аграрната и регионалната политика..., които допринасят...за компенсаторни мерки по отношение на предвидените забрани за собствениците/ползвателите на земи.“ Този аргумент е дискуссионен, а по същество – само частично приемлив, по следните съображения.

Първоначално трябва да се отбележи обстоятелството, че от плащанията по „Натура 2000“ с компенсаторен характер не могат да се ползват всички частни собственици на недвижими имоти, намиращи се в защитените зони, и по-специално извън урбанизираните територии, а само тези от тях, които са регистрирани като „земеделски стопани“ по смисъла на § 1, т. 23 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП – ДВ, бр. 58 от 1998 г., изм. и доп.), като в тази насока следва да се има предвид и Наредба № 3 от 23.02.2011 г. за условията и реда за прилагане на мярка 213 „Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО – за земеделски земи“ от

¹¹ Съгласно § 1, абз. първи от Директива 92/43/ЕИО: „Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.“

Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г., издадена от министъра на земеделието и храните (ДВ, бр. 18 от 2011 г., изм. и доп.)¹². Тези нормативни актове целят да стимулират земеделските стопани да извършват своите дейности по начин, който допринася за опазването на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания, но при спазване на ограниченията и забраните в заповедите на МОСВ за обявяване на съответната защитена зона. Дали обаче предвидените суми по горепосочената наредба са достатъчни, за да компенсират ограничаването на правото ползване на частните собственици на имотите им (напр. левовата равностойност на 30 евро/хектар по чл. 6 от горепосочената Наредба № 3 от 2011 г.), е въпрос не само на нормотворческа преценка, но и на морална оценка на обществото ни. Що се отнася до другите частни собственици на имоти в защитени зони, които не са регистрирани като „земеделски стопани“ по смисъла на § 1, т. 23 от ДР на ЗПЗП, следва да се посочи обстоятелството, че те не могат да се ползват от горепосочените „компенсаторни механизми“, изтъкнати от КС. А освен това тези собственици могат и да не желаят или пък да не могат (напр. лицата с увреждания) да се занимават със селскостопанско производство, т.е. да се възползват от възможностите за финансиране по ЗПЗП и подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане по редица причини, напр. от лично, здравословно или професионално естество (в последната хипотеза – при липса на професионална специализация и умения за селскостопанска дейност или друга дейност, свързана с опазването на биологичното разнообразие).

В мотивите на РКС № 14 от 2021 г. е посочено, че: „Избраният подход на компенсиране от европейското и националното екологично законодателство обаче не се свързва с прилагане на института на отчуждаване и съответно – равностойно обезщетение...“ Това твърдение е дискуссионно и частично приемливо. То може да се приеме само спрямо тези собственици на недвижими имоти в защитени зони, които получават компенсаторни плащания по горепосочените нормативни актове, свързани с „Натура 2000“. Спрямо другите частни собственици на недвижими имоти в защитени зони, които не са „земеделски стопани“ по смисъла на § 1, т. 23 от ДР на

¹² Съгласно чл. 2, ал. 1 от тази наредба: „За подпомагане по мярка 213 могат да кандидатстват физически лица, еднолични търговци и юридически лица, които са земеделски стопани по смисъла на § 1, т. 23 от допълнителната разпоредба на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП).“ Вж. в тази насока и Наредба № 2 от 17.02.2015 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ, издадена от министъра на земеделието и храните (ДВ, бр. 15 от 2015 г., в сила от 24.02.2015 г.), която има връзка и с горепосочената Наредба № 3 от 2011 г.

ЗПЗП обаче, то е дискуссионно, защото те не се ползват от такива плащания, а освен това мислима е тезата, че не трябва да се изключва правната възможност за отчуждаване на имотите им, ако в тях се намират приоритетни типове местообитания на редки и застрашени от изчезване и унищожаване видове от дивата флора и фауна.

Вторият аргумент на КС в разглежданата насока се изразява в обстоятелството, че ограниченията и забраните в заповедите на МОСВ за обявяване на защитени зони не засягат владението и разпореждането, а само ползването на недвижимия частен имот в защитената зона. За целта той изтъква, че: „Такива заповеди не ограничават по конституционно недопустим начин правото на частна собственост като основно право на гражданите, доколкото с тях не се засяга владението и разпореждането, а ограничаването на ползването...е съразмерно на конституционно защитена цел от публичен интерес – опазването на околната среда и разнообразието на живата природа...“. Този аргумент е дискуссионен, а по същество неприемлив по следните съображения.

Първо, във от съмнение е, че опазването на околната среда представлява значим обществен интерес, особено на фона на все по-осезаемите изменения в климата. За да се реализира обаче, принципът на пропорционалността като компонент на принципа на „правовата държава“ (чл. 4, ал. 1 от КРБ) по отношение на невъзможността за частните собственици на недвижими имоти, които не са земеделски стопани по § 1, т. 23 от ЗПЗП, да ползват пълноценно имотите си в защитени зони е необходимо да се предвиди в законодателството някакъв обезщетителен (компенсаторен) механизъм спрямо тази група собственици. Липсата на такъв механизъм спрямо тях ще представлява нарушаване не само на принципа на пропорционалността, но и на принципа на устойчивото развитие, изтъкнат както в чл. 3, т. 1 от Закона за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), така и в чл. 37 от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС – ОВ L 83, 30.03.2010 г.). А именно принципът на устойчивото развитие е призван да намери необходимия баланс между обществените интереси, свързани с опазването на околната среда, вкл. биологичното разнообразие, и частните интереси – в случая – на частните собственици на недвижими имоти в защитени зони. Само съдебният контрол върху административните актове би могло обективно да прецени реализацията на този принцип.

Второ, независимо че ограниченията и забраните в заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР не засягат правомощията на владение и разпореждане, а само правомощието ползване на недвижимия частен имот в защитената зона, именно поради невъзможността пълноценно да ползват своите недвижими имоти в съответната защитена зона, спрямо собствениците, и особено тези, които не са „земеделски стопани“ по § 1, т. 23 от ЗПЗП, е налице фактически „изпразване от съдържание“ на правомощието ползване като елемент от правото на частна собственост, т.е. налице е ситуация, която наподобява фигурата на т. нар. „гола собственост“.

Трето, ако някой частен собственик на недвижим имот в защитена зона, особено ако не е земеделски стопанин по смисъла на § 1, т. 23 от ДР на ЗПЗП, реши да го предложи за продажба, то не всеки евентуален купувач ще бъде готов да закупи имота му, като вземе предвид характера на ограниченията и забраните по заповедта на МОСВ за обявяване на защитената зона. Следователно шансовете за покупко-продажба на такива имоти не са чак толкова големи. Дори ако частният собственик реши да предложи имота си за продажба на съответната община или на държавата в лицето на съответния областен управител, няма сигурност, че офертата му за продажба ще бъде приета от компетентния общински или държавен орган.

Четвърто, правото на собственост е едно от основните права на гражданите на ЕС, регламентирано в чл. 17, § 1 от ХОПЕС¹³. Ноторно е, че ХОПЕС е част от първичното право на ЕС и че съгласно чл. 6, § 1 от Договора за Европейски съюз (ДЕС – ОВ С 83, 30.03.2010 г.) тя има същата юридическа сила, както Учредителните договори. Ограничаването на правото на собственост, както и на другите основни права по тази харта, трябва да бъде извършвано в съответствие с изискванията на чл. 52, § 1 от нея при спазването на три кумулативни предпоставки, регламентирани в тази разпоредба: а) да се налага съобразно принципа за пропорционалност; б) да бъде „необходимо“ и „действително“ да отговаря на признати от ЕС „цели от общ интерес“; в) да бъде необходимо за защита на правата и свободите на трети лица¹⁴. В

¹³ Съгласно чл. 17, § 1 от ХОПЕС: „Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.“

¹⁴ Чл. 52, § 1 от ХОПЕС гласи: „Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да

случая с чл. 12, ал. 7 от ЗБР с оглед на съответствието му с чл. 17, ал. 1 и 3 от КРБ не би трябвало убедено да се приеме, че тази разпоредба на ЗБР не нарушава тези разпоредби на КРБ, тъй като за да се реализира принципът на пропорционалността (съразмерността), на засегнатите физически лица – собственици на недвижими имоти в защитени зони, които не са земеделски стопани по § 1, т. 23 от ДР на ЗПЗП, е необходимо да се предвиди нормативно „справедливо и своевременно“ обезщетение за понесените загуби от невъзможността да упражняват правомощието ползване като компонент на правото на собственост.

Нека да видим каква е съдебната практика на ЕС относно принципа на пропорционалността като една от предпоставките по чл. 52, § 1 от ХОПЕС за ограничаване на основните права на гражданите на държавите членки на ЕС, в случая – правото им на частна собственост – с цел балансиране на публичния (в случая – екологичен) интерес и частния икономически интерес. За целта могат да бъдат посочени като примери определени съображения на Съда на ЕС (по-долу за краткост „Съдът“) по някои дела, заведени пред него.

В мотивите на Решение на Съда от 26.05.2011 г. по съединени дела *C-165/09 Stichting Natuur en Milieu и други срещу College van Gedeputeerde Staten van Groningen*, *C-166/09* и *C-167/09 College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*¹⁵ той е посочил следното:

„...законодателя на Съюза...цели по-специално да позволи на държавите членки да осигурят определен баланс между различните интереси на засегнатите лица. ...принципа на пропорционалност, прогласен в член 5 ДЕС..., изисква установените с разпоредба на правото на Съюза мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (вж. Решение от 6 декември 2005 г. по дело *ABNA* и др., *C-453/03*, *C-11/04*, *C-12/04* и *C-194/04*, *Recueil*, стр. I-10423, точка 68 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 8 юни 2010 г. по дело *Vodafone* и др., *C-58/08*, все още непубликувано в Сборника, точка 51).“ (т. 89).

бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.“

¹⁵ Вж. [2011] ECR I-04599. Същото В: Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 26.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0165&qid=1637963452632>.

В мотивите на Решение на Съда от 15.01.2013 г. по дело C-416/10 *Jozef Križan и др. срещу Slovenská inšpekcia životného prostredia*¹⁶, съдът е отбелязал следното:

„Правото на собственост обаче не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с обществената му функция. Следователно могат да се налагат ограничения върху упражняването на това право, при условие че тези ограничения действително отговарят на цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право (Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 355 и Решение от 9 март 2010 г. по дело ERG и др., C-379/08 и C-380/08, Сборник, стр. I-2007, точка 80)“ (т. 113). „Що се отнася до посочените по-горе цели от общ интерес, от постоянната съдебна практика следва, че защитата на околната среда е една от тези цели и следователно може да е основание да се ограничи ползването на собствеността (вж. Решение от 7 февруари 1985 г. по дело ADBHU, 240/83, Recueil, стр. 531, точка 13, Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания, 302/86, Recueil, стр. 4607, точка 8, Решение от 2 април 1998 г. по дело Outokumpu, C-213/96, Сборник, стр. I-1777, точка 32 и Решение от 9 март 2010 г. по дело ERG и др., C-379/08 и C-380/08, посочено по-горе, точка 81)“ (т. 114).

В мотивите на Решение на Съда от 14.03.2013 г. по дело C-420/11 *Jutta Leth срещу Republik Österreich Land Niederösterreich*¹⁷ той е изтъкнал следното:

„...Съдът многократно приема, че увредените частноправни субекти имат право на обезщетение при наличието на три условия, а именно предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на нормата да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда...“ (т. 41).

В мотивите на Решение на Съда от 06.06.2013 г. по дело C-536/11 *Bundeswettbewerbsbehörde срещу Donau Chemie AG и др.*¹⁸ той е посочил следното:

¹⁶ Вж. Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 16.08.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0416&qid=1629132396418>.

¹⁷ Вж. Съд на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 25.11.2021]. Достъпно от: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135025&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=648540>.

¹⁸ Вж. Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 13.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0536>. Ответниците по

„Така, от една страна, правото на всяко лице да иска поправяне на вредата, която евентуално е претърпяло от договор или поведение..., укрепва действието на правилата на Съюза...“ (т. 23); „От друга страна, това право представлява ефикасна защита срещу вредоносните последици, които всяко нарушение... може да произведе спрямо частноправните субекти, доколкото позволява на лицата, претърпели вреда поради... нарушение, да искат пълна компенсация не само на действително претърпяната вреда вреда (*damnum emergens*), но и на пропуснатите ползи (*lucrum cessans*), както и плащането на лихви...“ (т. 24).

Интерес в тази насока предизвикват и някои обобщения и изводи на Комисията в два нейни документа, макар и с незадължителен характер за държавите членки. Става дума за Съобщение на Комисията от 28.04.2017 – Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда. Брюксел, 28.04.2017 г. С(2017) 2616 final (ОВ С 275, 18.08.2017 г.)¹⁹ и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Подобряване на достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС и неговите държави членки. Брюксел, 14.10.2020 г. COM(2020) 643 final²⁰. Те са отбелязани сравнително лаконично в разглежданото РКС № 14 от 2021 г., а можеше да им се обърне и по-голямо внимание. Ето защо по-долу ще бъдат посочени някои съображения на Комисията, изразени в тези нейни документи, поради голямото им според мен значение за правилната преценка на искането на 3-чл. с-в на ВАС за обявяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от ЗБР.

Ето какво изтъква Комисията в Съобщението от 28.04.2017 г. в разглежданата насока:

„Възможно нарушение на право на собственост, заедно със свързаните с него имуществени вреди, произтичащо от решение, действие или бездействие на орган на публичната власт, с което се нарушава законодателството в областта на околната среда, може да породи за отделен частноправен субект правото да се позове пред

делото са: Donau Chemie AG, Donauchem GmbH, DC Druck-Chemie Süd GmbH & Co KG, Brenntag Austria Holding GmbH, Brenntag CEE GmbH, ASK Chemicals GmbH, по-рано Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH, и ASK Chemicals Austria GmbH, по-рано Ashland Südchemie Hantos GmbH.

¹⁹ Същото В: Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 23.10.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG-EN/TXT/?from=BG&uri=CELEX%3A52017XC0818%2802%29>.

²⁰ Същото В: Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 23.10.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG-EN/TXT/?from=BG&uri=CELEX%3A52020DC0643&qid=1635017140886>.

съда на законодателството на ЕС в областта на околната среда.“ (т. 53); При все това дадено физическо или юридическо лице може да се е сдобило с правото да използва околната среда в рамките на конкретна стопанска или нестопанска дейност. ...Това може да породи нуждата от оспорване на всякакво решение, действие или бездействие, което дава отражение върху конкретно предоставеното право на използване на околната среда.“ (т. 55).

От горепосочените примери от съдебната практика на ЕС и от Съобщението на Комисията от 2017 г. може да се направи констатацията, че ограничаване на правото на частна собственост с оглед на защитата на определен обществен екологичен интерес при прилагането на принципа на пропорционалността е възможно при следните предпоставки: а) липса на „непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на това субективно право“; б) регламентиране в националното законодателство на равностойно обезщетение на претърпените загуби и пропуснатите ползи, свързани с ограничаването на това право; в) достъп до правосъдие за определяне на размера на вредите, претърпени от ограничаването на правото на собственост.

Третият аргумент на КС е свързан с факта, че защитените зони по ЗБР се определят по „научни критерии“ (по арг. от чл. 10, ал. 5 от ЗБР и чл. 4, §§ 1 и 2 и Приложение III на Директива 92/43/ЕИО). Той основателно изтъква, че „ЗБР следва изискването...определянето на местообитанията...да се основава на изцяло научни данни така, че най-подходящите по брой и площ територии за опазването им да бъдат класифицирани като ЗЗ (т.е. „защитени зони“ – бел. авт.)“. Дискусионно, а по същество неприемливо обаче, е твърдението му, че „...ограничаването на ползването, основано на изцяло научни критерии за запазване на местообитанието и в крайна сметка на вида..., е съразмерно на конституционно защитена цел от публичен интерес – опазване на околната среда и разнообразието на живата природа, за осигуряване на правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда, и следователно не обуславят на това основание противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР“, по следните съображения:

Първо, задължението защитените зони по ЗБР, респ. специалните защитени зони по Директива 92/43/ЕИО съгласно горепосочените им разпоредби, да се определят, респ. обявяват въз основа на „научни данни“, фактически е едно от изискванията за материална законосъобразност на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, с които се обявяват тези зони. Следователно наличието на достоверни

научни данни е *conditio sine qua non* („условие, без което не може“) по отношение на законосъобразността на тези заповеди, а тази законосъобразност може да се провери в разглежданата насока само ако няма пречка за обжалваемостта им пред съд, т.е. ако бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР.

Второ, хипотетично е възможно научните данни, въз основа на които се определя (обособява) съответната защитена зона, да бъдат непълни или недостоверни, или да се основават на предположения. Щом заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, с които се обявяват защитените зони, не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност (ал. 7 на чл. 12 от ЗБР), няма да бъде възможно да се провери достоверността или пълнотата на научните данни като основа за определянето на защитените зони. По този начин ще бъдат нарушени изискванията на чл. 10, ал. 5 от ЗБР и на чл. 4, §§ 1 и 2 и Приложение III от Директива 92/43/ЕИО.

Ето какво изтъква във връзка с това Комисията в Съобщението от 28.04.2017 г.:

„Във връзка с член 6, параграф 3 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията в решението по дело *Waddenzee* (Дело C-127/02, *Waddenzee*, т. 59) Съдът на Европейския съюз постанови, че компетентните органи на публичната власт може да разрешат дадена дейност в защитена зона от мрежата „Натура 2000“, само когато – като се вземат предвид заключенията от подходяща оценка – от научна гледна точка, с оглед на опазването на зоната, няма никакво основателно съмнение, че дейността няма да окаже неблагоприятно въздействие върху нейната цялост. Това означава, че когато бъде сезиран да упражни контрол върху решение за разрешаване на такава дейност, националният съдия трябва да определи дали научните доказателства, на които се опира органът на публичната власт, оставят или не оставят такова основателно съмнение.“ (т. 144); „На националния съдия следователно може да му се наложи да вземе предвид относимите научни доказателства, върху които обикновено се основават мерките за опазване на околната среда. Формулировката на решението по дело *Waddenzee* показва, че проверката за отсъствие на основателно съмнение има обективен характер и не може да се разглежда от националния съд като субективна проверка, зависеща изключително от преценката на органа на публичната власт.“ (т. 145).

Видно от горепосоченото, не би трябвало да се направи категоричен извод за липсата на противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР по отношение на чл. 17, ал. 1 и 3 от КРБ, с уговорката, че изключение е възможно да се

направи само спрямо тези земеделски стопани, които се ползват от компенсаторните плащания по Наредба № 3 от 2011 г., посочена по-горе, във връзка с общата селскостопанска политика на ЕС (плащания по „Натура 2000“), но само условно, т.е. доколкото размерът на тези плащания покрива изцяло /100%/ претърпените от тях загуби и пропуснати ползи от ограниченията в правото им на ползване на техните недвижими имоти в защитените зони.

III. Анализ на основните аргументи на КС, изразени в мотивите на РКС № 14 от 2021 г. по отношение на посоченото от 3-чл. с-в на ВАС противоречие на чл. 12, ал. 7 от ЗБР на чл. 120, ал. 2 от КРБ

След като е разгледал по-обобщено практиката си по проблема за изключването от съдебен контрол на някои административни актове, възможността на гражданите да участват в процедурата по обявяване на защитени зони по ЗБР, някои правни актове на ЕС и споменавайки лаконично т.нар. „Орхуска конвенция“²¹, КС е констатирал, че разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР не противоречи на чл. 120, ал. 2 от КРБ. За целта могат да бъдат посочени някои от по-важните му аргументи.

Първият аргумент на КС е свързан с отраслите на законодателството, в рамките на които според РКС № 14 от 14.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г. (ДВ, бр. 95 от 18.11.2014 г.) е установена „конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията“. За целта в мотивите на разглежданото РКС № 14 от 2021 г. той изтъква, че: „...по изключение е допустимо със закон да се предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове; тази необжалваемост не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако се налага за защита на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото, и трябва да е в съответствие с изискването за съразмерност – на правото на защита срещу административния акт и целта на необжалваемостта (в обсъжданото решение (т.е. РКС № 14 от 2014 г., посочено по-горе – бел. авт.). Конституционният съд сочи примерно, а не изчерпателно такива значими публични цели и този подход е последователен в неговата практика).“ Този аргумент на КС е приемлив само по отношение част от цитирания по-горе текст на мотивите на разглежданото му решение № 14 от 2021 г.,

²¹ Става дума за Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхус, Дания, 25.06.1998 г.), наричана още „Орхуска конвенция“ поради града на подписването ѝ. Тя е ратифицирана от Република България със закон от 02.10.2003 г. (ДВ, бр. 91 от 2003 г.), в сила е за нашата страна от 16.03.2004 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г.

и по-специално до текста им в скобите, а уточнението в текста от тези мотиви, посочено в скобите, по същество е несъстоятелно и неприемливо като аргумент. Съображенията ми за това са следните.

Първо, изброяването на отраслите от законодателството, посочени в РКС № 14 от 2014 г., в рамките на които е допустимо законодателят да урежда необжалваемост на определена категория административни актове, а именно основите на конституционния ред, националната сигурност, националната отбрана и реализацията на външната политика на страната, е изчерпателно, а не примерно. В т. 1 от диспозитива на това РКС е ясно е изтъкнато, че: „Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове 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.“ Граматическото тълкуване на израза „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“ може да ни доведе до извода, че изброяването на тези отрасли на законодателството е лимитативно, а не примерно. Повод за такъв извод ни дават и мотивите на горепосоченото РКС, където е отбелязано, че:

„...достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията 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.“

Следователно изтъкнатото второ съображение на КС в мотивите на това решение, и по-специално изразът „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“, не трябва да предизвиква съмнение, че изброяването е изчерпателно. Видно от това изброяване, опазването на околната среда, респ. на биологичното разнообразие, не спада в кръга на тези отрасли на законодателството, а оспорването по съдебен ред на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР не следва да се окачествява като засягащо „основите на конституционния ред“.

Второ, ако приемем, че изброяването на горепосочените отрасли на законодателството е „примерно“, както посочва КС в текста на мотивите, посочен по-горе в скоби на разглежданото РКС № 14 от 2021 г., тогава, струва ми се, че е налице риск (вероятност) законодателят да се възползва фактически от предоставената му от КС в разглежданото РКС № 14 от 2021 г. правна възможност да урежда необжалваемост на административни актове и в други отрасли на законодателството, позовавайки се на наличието на „особено важни публични интереси“. По този начин на практика разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КРБ може да се превърне в правило, а не в изключение от правилото по чл. 120, ал. 1 от нея. Може би КС трябваше да обмисли по-внимателно този риск (тази вероятност).

Трето, по повод на иначе основателно посочения от КС принцип на пропорционалността („съразмерността“) като предпоставка за налагане на необжалваемост на определена категория административни актове (т.е. за ограничаване на достъпа до правосъдие) смятам, че вниманието в мотивите на разглежданото РКС № 14 от 2021 г. трябваше да се насочи по-задълбочено към начина на реализация на този принцип като една от предпоставките по чл. 52, § 1 от ХОПЕС, посочени по-горе. За целта е уместно да се отбележат някои примери от практиката на Съда на ЕС в тази насока.

В мотивите на Решение на Съда от 24.10.1996 г. по дело C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. срещу Gedeputeerde staten van Zuid – Holland*²² той е посочил следното:

„По-специално, когато институциите на Общността с директива са наложили на държавите членки задължението да следват определен начин на поведение, полезният ефект от такъв акт би бил отслабен, ако лицата са били възпрепятствани да се позоват на него пред националните си съдилища и ако последните (т.е. тези съдилища – бел. авт.) са били възпрепятствани да го вземат предвид като елемент от правото на Общността, за да се произнесат, дали националният законодател, при упражняване на отворения му избор относно формата и методите за прилагане, е спазил границите на своята преценка, определена в директивата ([дело C-51/76] *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* [[1977] ECR 113], точки 22 до 24).“ (т. 56); „...националните съдилища трябва да осигурят правната защита, която лицата получават от прякото действие на разпоредбите на правото на Общността...“ (т. 58); „Фактът, че ...държавите членки имат право на преценка...не изключва съдебен контрол на въпроса дали националните органи са превишили своето право на преценка (вж. по специално *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, точки 27-29).“ (т. 59).

В мотивите на Решение на Съда от 18.03.2010 г. по съединени дела C-317/08 *Rosalba Alassini срещу Telecom Italia SpA*, C-318/08 *Filomena Califano срещу Wind SpA*, C-319/08 *Lucia Anna Giorgia Iacono срещу Telecom Italia SpA* и C-320/08 *Multiservice Srl срещу Telecom Italia SpA*, съединени дела C-317/08 *Rosalba Alassini срещу Telecom Italia SpA*, C-318/08 *Filomena Califano срещу Wind SpA*, C-319/08 *Lucia Anna Giorgia Iacono срещу Telecom Italia SpA* и C-320/08 *Multiservice Srl срещу Telecom Italia SpA*²³ той е отбелязал следното:

„...при липса на правна уредба на Съюза по въпроса във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, като при все това държавите членки носят отговорност за осигуряването на

²² Вж. [1996] ECR I-5403. Същото В: Eur-Lex. Access to European Union Law [online]. [viewed 19.09.2021]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0072&qid=1632079983424>.

²³ Вж. Eur-Lex. Достъп до правото на Европейския съюз [онлайн]. [прегледан 25.11.2021]. Достъпно от: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0317&qid=1637869456605>.

ефективната защита на тези права във всеки отделен случай...“ (т. 47); „На това основание, както следва от постоянната съдебна практика, процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)...“ (т. 48); „Тези изисквания за равностойност и за ефективност изразяват общото задължение на държавите членки да гарантират съдебната защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза. Те важат както за определянето на юрисдикциите, компетентни да разглеждат иски, основани на това право, така и за определянето на процесуалните правила...“ (т. 49); „...принципът на ефективна съдебна защита представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от ЕКПЧ²⁴ и е и потвърден с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз...“ (т. 61); „Все пак от постоянната съдебна практика е видно, че основните права не са абсолютни и че спрямо тях могат да се налагат ограничения, при условие че те действително отговарят на преследваните от разглежданата мярка цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните по този начин права (вж. в този смисъл Решение от 15 юни 2006 г. по дело *Dokter* и др., C-28/05, Recueil, стр. I-5431, точка 75 и цитираната съдебна практика, както и ЕСПЧ²⁵, Решение по дело *Fogarty* с/у Обединено кралство от 21 ноември 2001 г., Recueil des arrêts et décisions 2001-XI, § 33).“ (т. 63).

В мотивите на горепосоченото решение на Съда по съединени дела C-165/09, C-166/09 и C-167/09 той е изтъкнал следното:

„Действително, както Съдът многократно припомня, би било несъвместимо със задължителния характер, който се признава на директивата с член 288, параграф 3 ДФЕС, да се изключи по принцип възможността за заинтересованите лица да се позовават на задължението, което тя налага...“ (т. 94); „...пряко засегнатите физически и юридически лица трябва да могат да изискват от

²⁴ „ЕКПЧ“ е абревиатура на „Европейска конвенция по правата на човека“.

²⁵ „ЕСПЧ“ е абревиатура на „Европейски съд по правата на човека“.

компетентните органи, в зависимост от конкретния случай и като сезират националните юрисдикции, да спазват и да прилагат...разпоредби от правото на Съюза.“ (т. 100).

В мотивите на горепосоченото Решение на Съда по дело C-536/11 той е посочил следното:

„...наред с налагането на задължения на частноправните субекти, правото на Съюза е насочено и към пораждането на права, които стават част от техния патримониум. Тези права възникват не само когато са изрично уредени в Договорите, но и вследствие на задълженията, които тези договори налагат по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на институциите на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др., C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 31, както и Решение от 20 септември 2001 г. по дело Courage и Crehan, C-453/99, Recueil, стр. I-6297, точка 19 и цитираната съдебна практика).“ (т. 20); „... националните юрисдикции, натоварени с прилагането в рамките на своята компетентност на разпоредбите на правото на Съюза, следва не само да гарантират пълното действие на тези норми, но и да защитават правата, които те предоставят на частноправните субекти (вж. в този смисъл Решение от 9 март 1978 г. по дело Simmenthal, 106/77, Recueil, стр. 629, точка 16, Решение от 19 юни 1990 г. по дело Factortame и др., C-213/89, Recueil, стр. I-2433, точка 19, Решение по дело Courage и Crehan, посочено по-горе, точка 25...).“ (т. 22); „При липсата на правна уредба на Съюза по този въпрос във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от непосредственото действие на правото на Съюза.“ (т. 25); „Все пак, макар и да са компетентни да установяват и прилагат тези правила, държавите членки трябва да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза. В частност правилата, приложими относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от непосредственото действие на правото на Съюза, не трябва да са по-неблагоприятни от правилата относно сходни съдебни производства по вътрешното право (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)...“ (т. 27).

Интерес в тази насока предизвикват и някои обобщения и изводи на Комисията в двата нейни документа, посочени по-горе. Ето какво изтъква тя в Съобщението от 28.04.2017 г. в разглежданата насока:

„Пречките пред достъпа до националните съдилища се отразяват неблагоприятно на частните лица и НПО.“ (т. 8); „Върховенството на закона включва ефективна съдебна защита на правата, предоставени по силата на правото на ЕС.“ (т. 22); „Ефективната съдебна защита е тясно свързана с единното тълкуване на правото на ЕС от страна на Съда на Европейския съюз и с възможността – а понякога и изискването към – националните съдилища да отправят до Съда на Европейския съюз запитвания във връзка с валидността и тълкуването на актовете на институциите и органите на ЕС под формата на преюдициални въпроси по реда на член 267 от ДФЕС. Ролята на член 267 може да бъде поставена под съмнение, ако достъпът до националните съдилища е невъзможен или прекомерно затруднен.“ (т. 23); „...свободата на преценка на държавите членки относно това какво съставлява накърняване на право не бива да прави прекомерно трудна защитата на правата, предоставени от правния ред на ЕС.“ (т. 103); „Поради това в съдебната практика се подчертава необходимостта държавите членки и националните съдилища да осигурят процесуална легитимация за оспорване на широкообхватни категории решения, действия и бездействия въз основа на широк набор от материални права.“ (т. 104); „...в съответствие с принципа на ефективност държавите членки не може да приемат критерии, които правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на ЕС.“ (т. 106); „Процесуалните недостатъци, които може да доведат до незаконосъобразност на решение, действие или бездействие, може да се отнасят до: 1) правомощията на органа да вземе въпросното решение или да извърши въпросното действие; 2) задължителна процедура, предвидена за процеса на вземане на решения (напр. обществена консултация или извършване на оценка на въздействието върху околната среда) или 3) формата, в която е взето дадено решение или е извършено дадено действие или бездействие.“ (т. 133); „...националният съд трябва да разполага с правомощия да проверява спазването на тези формални изисквания и в случай на процесуални недостатъци да взема решения относно подходящи средства за защита. Задължителните формални изисквания не зависят от преценката на органа на публичната власт.“ (т. 134); „Първият аспект на проверката на материалната законосъобразност се отнася до фактите по казуса. Те се събират от

администрацията, впоследствие се допълват в процеса на обществена консултация и служат като основа, която компетентният орган използва, за да реши дали да вземе някакво решение или да предприеме някакво действие, както и какви да бъдат съдържанието и обосновката му. Ако фактите са непълни, неверни или неправилно изтълкувани, грешката се отразява пряко на качеството на взетото административно решение и може да застраши изпълнението на целите на законодателството на ЕС в областта на околната среда.“ (т. 137).

В Съобщението на Комисията от 14.10.2020 г. тя е отбелязала в допълнение следното в разглежданата насока:

„...достъпът до правосъдие в националните съдилища е абсолютно необходим за правилното функциониране на системата на ЕС за съдебна защита.“ (т. 21); „Достъпът до съдилищата следва да бъде възможен както за физическите лица, така и за НПО, като за целта бъдат изготвени процедурни правила на национално равнище.“ (т. 22); „Премахването на пречките пред достъпа до правосъдие би донесло допълнителни ползи чрез увеличаване на правната сигурност, подобряване на правораздаването и намаляване на административната тежест.“ (т. 29); „Поради това е необходимо тези национални разпоредби да бъдат преразгледани с цел премахване на всички пречки пред достъпа до правосъдие (например ограниченията върху процесуалната легитимация или непропорционалните разходи) и в резултат на това да се гарантира ефективен достъп до правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС.“ (т. 36); „При необходимост те [държавите членки] трябва да отменят всички разпоредби, които противоречат на правото на Съюза, дори ако тези разпоредби са от законодателно или регулаторно естество (Решение на Съда по съединени дела *Voxus* и др., C-128/09 до C-131/09, C-134/09 и C-135/09, както и решение по дело *Solvay* и др./*Région wallonne*, C-182/10). Пример за такива разпоредби са ненужните ограничения върху процесуалната легитимация (Решение на Съда по дело *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125 и Решение по дело *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, C-197/18), за да се гарантира, че правилата на ЕС имат пълна сила и действие (Решение на Съда по дело *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, т. 22 и решение по дело C-664/15, EU:C:2017:987).“ (т. 37).

От горепосочената съдебна практика на ЕС, както и от изтъкнатите два документа на Комисията в разглежданата насока може да се направи констатацията, че за реализацията на принципа на пропорционалност при ограничаването на достъпа до правосъдие на частноправни субекти, имащи икономически интереси, с

оглед на защитата на значим обществен екологичен интерес (в случая – опазване на биологичното разнообразие), е необходимо в националното законодателство да е предвиден алтернативен ред за съдебен контрол върху законосъобразността на административните актове, засягащи техни субективни права и свързаните с тях интереси. Освен това може да се изтъкне и обстоятелството, че правната възможност за оспорване на административни актове пред съд за тяхната законосъобразност би могла да се окачестви и като един от показателите за демократизация на обществените процеси във всяка една държава. Същевременно обжалваемостта на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР няма да е пречка за опазването на биологичното разнообразие у нас. Напротив, тя ще гарантира неговата законосъобразност.

Вторият аргумент на КС в тази насока се отнася до обстоятелството, че в Директива 92/43/ЕИО липсва разпоредба, която да регламентира достъпа до правосъдие на засегнатите частноправни субекти от забраните и ограниченията, установени за защитените зони. За целта той посочва, че: „Директивата за местообитанията не съдържа правна уредба на достъпа до правосъдие на засегнатите от установените ограничения и забрани в ЗЗ (т.е. защитените зони – бел. авт.), интереси (икономически преди всичко) на частноправни субекти.“ С това, струва ми се, той фактически се стреми да подчертае липсата на необходимост от обжалване пред съд на заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР. Този аргумент смятам за неприемлив по следните съображения.

Първо, липсата на специална разпоредба в Директива 92/43/ЕИО относно достъпа до правосъдие до актовете на администрацията, с които се обявяват защитени зони, съвсем не означава, че това представлява своеобразна забрана за националния законодател да установява обжалваемост на административните актове, с които се обявяват такива зони. КС не е обърнал внимание в тази насока на разпоредбата на чл. 193 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), в която е установена правната възможност за държавите членки да уреждат в законодателството си „по-строги предпазни мерки“ във вр. с чл. 192 (относно мерките) и 191, § 1 (относно целите на екологичната политика на ЕС) от ДФЕС по отношение на такива мерки, уредени на равнище ЕС, ако те са съвместими с Учредителните договори и ако бъдат съобщени на Комисията. Мислима е научната теза, че обжалваемостта на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР би могла да се

окачества и като въвеждане на такава „по-строга предпазна мярка“ с оглед на тяхната законосъобразност.

Второ, независимо че в Директива 92/43/ЕИО липсва разпоредба, посветена специално на достъпа до правосъдие, но това може да се окачества и като слабост (недостатък) на директивата, която (който) не е пречка за въвеждането на обжалваемост на актовете на националната администрация, с които се обявяват защитени зони в националното законодателство.

Ето какво отбелязва във връзка с това Комисията в Съобщението от 28.04.2017 г.:

„В по-голямата част от вторичното законодателство на ЕС в областта на околната среда обаче липсват изрични разпоредби относно достъпа до правосъдие, включително процесуалната легитимация. При все това, независимо от липсата на изрични законодателни разпоредби, изискванията във връзка с процесуалната легитимация трябва да бъдат тълкувани в светлината на принципите, установени в съдебната практика на Съда на Европейския съюз.“ (т. 59); „...държавите членки са задължени да предвидят процесуална легитимация, за да осигурят достъпа до ефективни правни средства за защита на процесуалните и материалните права, предоставени по силата на законодателството на ЕС в областта на околната среда, дори ако въпросният законодателен акт на ЕС в областта на околната среда не съдържа конкретни разпоредби по този въпрос.“ (т. 95); „Ясно е, че както частни лица, така и екологичните НПО могат да се ползват с процесуална легитимация в защита на процесуални права. Това е така, защото и едните, и другите са овластени да упражняват подобни права.“ (т. 100).

Същевременно в горепосоченото съобщение на Комисията от 14.10.2020 г. тя потвърждава становището си в разглежданата насока, като посочва следното:

„При липсата обаче на правна уредба на ЕС, уреждаща достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда, „във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, [...] като държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай“ (Решение на Съда по дело *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 47-48).“ (т. 23).

Третият аргумент на КС в разглежданата насока е свързан с изтъкнатата от него правна възможност за участие на обществеността в процедурата по обявяване

на защитени зони по чл. 8-12 от ЗБР²⁶, която той свързва фактически и с достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. За целта КС посочва, че разпоредбите на чл. 12, ал. 3-5 от ЗБР „дават възможност на заинтересованите лица – собственици, ползватели, инвеститори и др., да участват в процедурата по определяне на режима на опазване на всяка ЗЗ и на най-ранен етап да обжалват решението на МС (т.е. Министерския съвет – бел. авт.), с което се утвърждава списък на ЗЗ (т.е. защитените зони – бел. авт.) на национално ниво...“. Този аргумент е неприемлив по следните съображения.

Първо, участието на обществеността в процедурата по определяне и впоследствие обявяване на защитени зони по ЗБР съвсем не означава, че на съответните физически или юридически лица е осигурен достъп до правосъдие в тази насока. Става дума за две различни участия на обществеността, а именно във: а) вземането на управленски решения по въпросите на околната среда; и б) достъп до правосъдие по въпросите на околната среда. Ненапразно те са разграничени и в Орхуската конвенция като две отделни и самостоятелни правни възможности на обществеността (т.е. заинтересуваните физически и юридически лица), съответно в чл.чл. 6-8, от една страна, и чл. 9 (относно достъпа до правосъдие), от друга страна.

Второ, неприемливо е твърдението на КС, че заинтересованите лица могат да обжалват решението на МС за обявяване на списък със защитените зони у нас по чл. 10, ал. 4 от ЗБР. За целта следва да се изтъкне обстоятелството, че решението на МС по тази разпоредба на ЗБР представлява „междинен акт“ в рамките на процедурата по издаване на окончателния административен акт на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР и като такъв не подлежи на оспорване по съдебен ред. Аргумент за такъв извод се налага от разпоредбата на чл. 21, ал. 5 (доп. – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) от Административнопроцесуалния кодекс (АПК – ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп.), където е указано, че: „Не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове. Не са индивидуални административни актове волеизявленията, с които се обявяват условията за участие в състезателно административно производство по издаването на индивидуални административни актове, освен ако в специален закон е

²⁶ Вж. относно тази процедура по ЗБР напр. **Пенчев, Г.** Екологично право. Специална част. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2019, 215–216.

предвидено друго.“ В чл. 74 от АПК фактически е налице препращане към тази разпоредба, относимо за общите административни актове.

Солиден аргумент за невъзможността за обжалване пред съд на решението на МС по чл. 10, ал. 4 от ЗБР и съответно за несъстоятелността на горепосоченото обратно твърдение на КС в тази насока може да бъде извлечен от практиката на ВАС. Като пример може да се посочи Определение № 9518 от 20.09.2021 г. по а.д. № 8390/2021 г. на ВАС, VI отд.²⁷. Делото е образувано по жалба на община Бяла срещу Решение на МС № 564 от 30.07.2021 г. за изменение на списъците за защитени зони за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна (ДВ, бр. 64 от 2021 г.) в частта му относно защитена зона, която попада в териториалния обхват на тази община. С това определение е оставена без разглеждане жалбата на община Бяла именно защото ВАС е изтъкнал факта, че това решение на МС, като междинен акт от процедурата по обявяване на защитени зони, не подлежи на оспорване пред съд, т.е. на самостоятелен съдебен контрол. Ето какво изтъква ВАС в мотивите на горепосоченото определение:

„При изложената законова регламентация в ЗБР се налага изводът, че оспореното решение на МС е само част от сложния фактически състав по определяне на защитени зони, който не подлежи на самостоятелен съдебен контрол. Решението на МС за одобряването, респ. изменението, на списъка на защитените зони е част от процедурата по обявяването, респ. изменението, на отделните защитени зони, което става със заповед на министъра на околната среда и водите – чл. 12, ал. 6 вр. чл. 11 и чл. 10, ал. 4 ЗБР. Именно тази заповед е крайният акт на производството, от който възникват правни последици за третите лица, включително за собствениците на земите, горите и водните площи, включени в конкретната защитена зона. Решението на Министерския съвет по чл. 10, ал. 4 ЗБР, като административнопроизводствена предпоставка за издаването на заповедта, поражда само вътрешнопроцесуални правни последици, не и такива спрямо трети лица. Поради това същото не представлява административен акт, подлежащ на самостоятелен съдебен контрол.“

Аналогично е становището на ВАС и в две други негови определения при оспорването на същото горепосочено решение на МС от 2021 г., а именно

²⁷ Вж. Върховен административен съд [онлайн]. [прегледан 09.12.2021 г.]. Достъпно от: <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/4195b569134035a5c2258752003dd984?OpenDocument>.

Определение № 9757 от 28.09.2021 г. по а.д. № 8397/2021 г. на ВАС, VI отд.²⁸ и
Определение № 9843 от 30.09.2021 г. по а.д. № 8677/2021 г. на ВАС, VI отд.²⁹.

Четвъртият аргумент на КС в разглежданата насока е свързан с обстоятелството, че засегнатите собственици или ползватели на земи в защитени зони могат да използват възможностите за съдебен контрол, уредени в други директиви на ЕС с оглед на разпоредбите на чл. 6, § 3 във връзка с § 2 от Директива 92/43/ЕИО³⁰. За целта той отбелязва, че: а) „...защитата на засегнатите интереси на собствениците/ползвателите на земи и др. се осигурява чрез съдебни производства според други екологични директиви на ЕС, възможност за каквито има по чл. 6, пар. 3 във връзка с пар. 2, както и по пар. 4 от Директива 92/43...“; б) планове и програми, „разрешени в миналото“, които могат да доведат до нарушаване на чл. 6, § 2 от тази директива, се подлагат на „подходяща оценка, която също не е изключена от съдебен контрол“; и в) „...законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол. По такъв начин се зачита изискването за съразмерност,

²⁸ Вж. Върховен административен съд [онлайн]. [прегледан 13.12.2021 г.]. Достъпно от: <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/b8b5e895f9a898c4c225873e0036df9f?OpenDocument>.

²⁹ Вж. Върховен административен съд [онлайн]. [прегледан 13.12.2021 г.]. Достъпно от: <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/91fb6ee76c496d07c225875f003d80f7?OpenDocument>.

³⁰ Чл. 6 от Директива 92/43/ЕО гласи:

„1. Държавите членки определят необходимите консервационни мерки, които при необходимост включват подходящи планове за управление, специално разработени за териториите или включени в други развойни планове, и подходящи мерки от правно, административно и договорно естество, които да отговорят на екологичните изисквания на типовете естествени местообитания от приложение I и видовете от приложение II, срещащи се в тези райони

2. Държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени зони на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително въздействие, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес, включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000“. Държавата членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията.“

което прави ограничаването на достъпа до правосъдие, при наличието на конституционно защитена приоритетна цел, конституционно търпимо“. Този аргумент е дискуссионен, а по същество неприемлив, по следните съображения.

Първо, относно твърдението, че „защитата на засегнатите интереси на собствениците/ползвателите на земи и др. се осигурява чрез съдебни производства според други екологични директиви на ЕС, възможност за каквито има по чл. 6, пар. 3 във връзка с пар. 2, както и по пар. 4 от Директива 92/43“, е необходимо да се отбележи, че действително достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда е осигурен в разпоредбите на някои други директиви, свързани с опазването на околната среда. Като примери могат да бъдат посочени: чл. 6, § 2 от Директива 2003/4/ЕО³¹; чл. 13 от Директива 2004/35/ЕО³²; чл. 25 от Директива 2010/75/ЕС³³; чл. 11 от Директива 2011/92/ЕС³⁴ и чл. 23 от Директива 2012/18/ЕС³⁵. Доколкото окончателните административни актове в съответната административна процедура по националното законодателство, въвеждащо тези директиви на ЕС, са относими към вече обявени защитени зони (напр. решения по ОВОС на инвестиционни проекти, т.е. на „инвестиционни предложения“ по ЗООС), те подлежат на съдебен контрол. Това обстоятелство обаче съвсем не означава, че трябва да се освободят от съдебен контрол за законосъобразност заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, защото става дума за отделни и самостоятелни административни процедури, завършващи с различни от тези по чл. 12, ал. 6 от ЗБР окончателни административни актове (напр. решение по ОВОС по процедурата по ОВОС, регламентирана в ЗООС, от една страна, и от друга страна, заповед на МОСВ за обявяване на защитена зона по чл. 12, ал. 6 от ЗБР в резултат на процедурата в чл.чл. 8-12 от с.з., независимо че решението по ОВОС може да бъде свързано с антропогенно въздействие върху видове или природни местообитания в защитената зона). Накратко казано: не трябва

³¹ Става дума за Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28.01.2003 г. относно достъпа на обществеността до информация за околната среда и за отмяна на Директива на Съвета 90/313/ЕИО (ОВ L 41, 14.02.2003 г.).

³² Става дума за Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21.04.2004 г. относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 30.04.2004 г., изм. и доп.).

³³ Става дума за Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24.11.2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол върху замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г., в сила от 7.01.2011 г., попр., ОВ L 158, 19.06.2012 г.).

³⁴ Става дума за Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13.12.2011 г. относно оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 28.01.2012 г., в сила от 17.02.2012 г.).

³⁵ Става дума за Директива 2012/18/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4.07.2012 г. относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, за изменение и последваща отмяна на Директива 96/82/ЕО на Съвета (ОВ L 197, 24.07.2012 г.).

да се смесва проблемът за обжалваемостта (оспорването) на административни актове по различни административни процедури, т.е. имащи самостоятелно значение, независимо че едната от тях може да има някаква връзка с другата. Всеки от административните актове по тези отделни административни процедури би трябвало да подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност и на самостоятелно правно основание, ако не са налице изчерпателно изброените изключения в тази насока, изтъкнати в РКС № 14 от 2014 г.

Второ, относно твърдението, че „планове и програми, „разрешени в миналото“, които могат да доведат до нарушаване на чл. 6, § 2 от тази директива, се подлагат на „подходяща оценка, която също не е изключена от съдебен контрол“, следва да се посочи фактът, че в чл. 6 от Директива 92/43/ЕИО изрично не е изтъкнато, че плановете и програмите, оказващи въздействие върху околната среда, подлежат на съдебен контрол. В § 3 на чл. 6 от тази директива е регламентирано участието на обществеността в процедурата по одобряване на планове, програми и инвестиционни проекти, които заедно или поотделно могат да окажат въздействие върху състоянието на околната среда във вече обявени защитени зони. Това участие съвсем не означава, че на представителите на обществеността (физически или юридически лица) е осигурен достъп до съд за законосъобразност на окончателния административен акт по другата важна за предмета на к.д. № 14 от 2020 г. процедура, а именно тази по чл.чл. 8-12 от ЗБР. Както бе посочено по-горе, става дума за различни административни процедури, завършващи съответно с различни административни актове, спрямо които именно националният законодател трябва да уреди достъпа на обществеността до правосъдие относно тяхната законосъобразност. Освен това в Директива 2001/42/ЕО³⁶, регламентираща екологичната оценка на планове и програми с оглед на въздействието им върху околната среда, липсва изрична разпоредба относно достъпа до правосъдие спрямо тях, но в нашето екологично законодателство е въведен съдебен контрол върху становището по екологична оценка на планове и програми в чл. 88, ал. 3 от ЗООС. Следователно дори когато в една директива в областта на опазване на околната среда не е уреден съдебен контрол върху административните актове, националният законодател може да уреди наличието на такъв контрол при транспонирането на

³⁶ Става дума за Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27.06.2001 г. относно оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 21.07.2001 г.).

директивата в националното законодателство. Това обстоятелство може да послужи като допълнителен аргумент за необходимостта от обжалваемост на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, съответно за противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от с.з.

Трето, относно твърдението, че „законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол“, като по този начин „се зачита изискването за съразмерност, което прави ограничаването на достъпа до правосъдие, при наличието на конституционно защитена приоритетна цел, конституционно търпимо“, е необходимо да се изтъкне обстоятелството, че при наличието на необжалваемост по чл. 12, ал. 7 от ЗБР на заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от с.з. за обявяване на защитена зона, дори и в друга съдебна процедура, напр. относно законосъобразността на решение по ОВОС на инвестиционно предложение, имащо връзка и със защитена зона, да се констатира пороци в законосъобразността на заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, тези пороци не могат да бъдат поправени (санирани) в рамките на косвения съдебен контрол при процедурата по ОВОС, без да могат засегнатите от заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР физически и юридически лица да я оспорват пред съд за нейната законосъобразност. Поради това косвеният съдебен контрол не е гаранция нито за законосъобразност на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, нито за реализацията на принципа на пропорционалността (съразмерността) при баланса на публичните и частните интереси, защото този контрол не може да отстрани евентуалните пороци на законосъобразността на административния акт по чл. 12, ал. 6 от ЗБР (напр. материална некомпетентност, липса на законоустановена форма на акта) при наличието на неговата необжалваемост по чл. 12, ал. 7 от с.з.

Петият аргумент на КС е свързан с твърдението, че „достъпът до правосъдие е уреден в съюзното законодателство, като цяло, в духа на Конвенцията от Орхус“, като се изтъкват две основни съображения за това твърдение по този международен договор: а) включването на засегнатата общественост „на най-ранен етап“ в процеса на вземане на решения по въпросите на околната среда; и б) гарантирането на достъпа до правосъдие на физически лица и НПО³⁷ по въпросите на околната среда, като за целта КС подчертава в мотивите на разглежданото решение още, че: „Акцентът е поставен върху разширяването на процесуалната легитимация на НПО именно като представители на обществеността в защита на

³⁷ „НПО“ е абревиатура на „Неправителствени екологични организации“.

публичния интерес от опазване на биоразнообразието и устойчивото ползване на екосистемните ресурси.“ Този аргумент на КС е неприемлив по следните съображения.

Първо, Орхуската конвенция разграничава правото на участие на обществеността във вземането на решения по въпроси на околната среда, от една страна (чл. 6-8), и от друга страна – правото на обществеността на достъп до правосъдие по въпросите на околната среда (чл. 9)³⁸, като две самостоятелни

³⁸ Чл. 9 от Орхуската конвенция гласи:

1. Всяка страна в рамките на своето национално законодателство гарантира, че всяко лице, което счита, че неговото искане за информация по член 4 не е разгледано, че е отклонено неправомерно, частично или изцяло, че е удовлетворена неадекватно или че разпоредбите на този член са нарушени спрямо нея по друг начин, има право да обжалва пред съда или пред друг независим и безпристрастен орган, установен със закон.

В случаите, когато се предвижда такава процедура на преразглеждане от съда, страната осигурява на лицето достъп до бърза безплатна или евтина законово установена процедура за повторно разглеждане от държавния орган или за преразглеждане от независим и безпристрастен орган, различен от съда.

Окончателните решения по този параграф са задължителни за държавния орган, който разполага с информацията. Причините се излагат в писмена форма, поне в случаите, когато е отказан достъп до информацията по този параграф.

2. В рамките на своето национално законодателство всяка страна осигурява на членовете на заинтересованата общественост,

а) които имат достатъчен интерес, или

б) 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, други разпоредби на тази конвенция.

Какво представлява достатъчен интерес и нарушение на дадено право, се определя в съответствие с изискванията на националното право и съобразно целта за предоставяне на заинтересованата общественост на широк достъп до правосъдие в рамките на тази конвенция. За тази цел заинтересоваността на всяка неправителствена организация, отговаряща на условията, посочени в член 2, параграф 5, се счита за достатъчна за целите на точка (а) по-горе. За тези организации също се счита, че имат права, които могат да бъдат нарушени, за целите на точка (б) по-горе.

Разпоредбите на този параграф не изключват възможността за предварителна процедура на обжалване пред административен орган и не засягат изискването за изчерпване на процедурите за обжалване по административен ред преди отнасянето към съда, когато съществува такова изискване в националното право.

3. В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.

4. В допълнение и без ущърб на предвиденото в параграф 1 по-горе, процедурите, споменати в параграфи 1, 2 и 3, предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебно запрещение, и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи. Решенията по този

субективни права на засегнатите правни субекти. Те не трябва да се смесват, а да се разглеждат и анализират самостоятелно. В случая с чл. 12, ал. 7 от ЗБР вниманието на КС трябваше да се насочи само към разпоредбите на чл. 9 от тази конвенция с оглед на отговора на въпроса дали противоречи чл. 12, ал. 7 от ЗБР на чл. 9 от Орхуската конвенция. Логическото тълкуване на чл. 9, § 2 от тази конвенция може да ни доведе до извода, че на засегнатите физически лица от административни актове, свързани с околната среда, в случая – от евентуално незаконосъобразни заповеди за обявяване на защитени зони, издадени на основание чл. 12, ал. 6 от ЗБР – трябва в националното законодателство на страните участнички в конвенцията да се осигури достъп до правосъдие по въпросите на околната среда, респ. да имат правото да оспорват за законосъобразността на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР. Що се отнася до екологичните НПО, следва да се посочи обстоятелството, че в чл. 9, § 3 от конвенцията действително акцентът е насочен към тях, но с оглед гарантирането на техния достъп до правосъдие по въпросите на околната среда. В хипотезата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР, дори и на тези юридически лица, особено на тези от тях, които имат за предмет на дейност опазване на околната среда, не е осигурен достъп до правосъдие с оглед на съдебния контрол за законосъобразност на административните актове по чл. 12, ал. 6 от с.з.

Второ, ЕС се присъедини към Орхуската конвенция с Решение 2005/370/ЕО³⁹. Съгласно чл. 216, § 2 от ДФЕС сключените от ЕС международни споразумения „обвързват институциите на ЕС и държавите членки“. Следователно, както поради факта, че Република България се е присъединила към тази конвенция⁴⁰, така и поради редовното ѝ членство в ЕС, разпоредбата на чл. 9 от конвенцията обвързва нашата страна със задължението за осигуряване на достъп до правосъдие по въпросите на околната среда, в случая – относно заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР.

член се дават или протоколират в писмена форма. Решенията на съда, а когато е възможно – и на другите органи, са обществено достъпни.

5. За повишаване на ефективността на разпоредбите на този член всяка страна гарантира предоставянето на информация на обществеността относно достъпа до административни и съдебни процедури за обжалване и обмисля създаването на подходящи помощни механизми за премахване или намаляване на финансовите и другите пречки пред достъпа до правосъдие.“

³⁹ Става дума за Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17.02.2005 г. относно утвърждаване, от името на Общността, на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, 17.05.2005 г.).

⁴⁰ Вж. бележка 14 под линия по-горе.

Трето, в първичното право на ЕС фигурират задължения за държавите членки да осигурят достъп до правосъдие на своите граждани в тези отрасли на законодателството, които са в обхвата на европейското право. Така например в чл. 19, § 1, абз. втори от Договора за Европейски съюз (ДЕС – ОВ С 83, 30.03.2010 г.) фигурира задължението за държавите членки да уредят в законодателството си „правни средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. Освен това в чл. 47 от ХОПЕС е регламентирано правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес⁴¹. Както бе посочено по-горе, ограничаването на това право трябва да бъде в съответствие с изискванията на чл. 52, § 1 от ХОПЕС. В случая с чл. 12, ал. 7 от ЗБР смятам, че предпоставките за ограничаването на горепосоченото основно право на гражданите на ЕС по тази разпоредба на ХОПЕС не са налице. Във връзка с това смятам, че 3-чл. с-в на ВАС по а.д. № 1134/2018 г. можеше да отпрати преюдициално запитване до Съда на ЕС по чл. 267 от ДФЕС във вр. с чл. 144 от АПК и чл. 628 и сл. от Гражданския процесуален кодекс (ДВ, бр. 59 от 2007 г., в сила от 01.03.2008 г., изм. и доп.) преди сезирането на КС, за да провери дали чл. 12, ал. 7 противоречи на разпоредби от екологично законодателство на ЕС. Тази правна възможност обаче беше пропусната от този състав на ВАС.

Шестият аргумент на КС в разглежданата насока е свързан с изтъкването на изменението на климата, което обуславя необходимостта от засилена защита на биологичното разнообразие като компонент на околната среда. За целта, от една страна, той посочва „обществената потребност и спешната необходимост от засилена строгост при изпълнение на изискванията за опазване на околната среда и биоразнообразието“, а от друга страна – отбелязва, че е „обществено оправдано в едно демократично общество да се окаже дължимото уважение към свободата на преценка на законодателното уреждане в такава чувствителна материя, каквато е балансирането на икономическите интереси на частноправните субекти и публичния интерес от опазването на екосистемите...при ограничените екосистемни ресурси на

⁴¹ Чл. 47 от ХОПЕС гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие.“

планетата и екстремните климатични промени, на които сме свидетели все по-често днес...“.

Този аргумент на КС е дискуссионен и се нуждае от уточнения по следните съображения.

Първо, вярно е, че изменението на климата е глобален проблем, който е и вероятно ще става все по-осезаем. Ноторно е, че за предотвратяването или ограничаването му са нужни ефективни мерки на национално, регионално и глобално равнище. Също така ноторно е важното значение на биологичното разнообразие за обществото, както и фактът, че то е уязвим природен ресурс в резултат на изменението на климата⁴². Следва да се посочи обаче, че биологичното разнообразие не е причина за, а обект на въздействие от вредоносното изменение на климата. Необходимо е да се подчертае и обстоятелството, че по-голямо значение за предотвратяването или ограничаването на изменението на климата има преди всичко прилагането на законодателството за опазване на атмосферния въздух от замърсяване с парникови газове⁴³, както и за развитието на енергетиката, особено в аспекта му на увеличаване на производството на електрическа енергия от възобновяемите енергийни източници в енергийния баланс на всяка държава. Мерките по тези отрасли на законодателството (т.е. въздушното и енергийното) обаче не спадат към предмета на к.д. № 14 от 2020 г.

Второ, измененията на климата не би трябвало да се изтъкват фактически като една от причините за липсата на противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от ЗБР и да оправдават този, погрешен според мен, законодателен подход. По мое мнение съдебният контрол за законосъобразност на административните актове – в случая – на заповедите по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, не е пречка за предприемането на ефективни мерки за предотвратяване или ограничаване на изменението на климата, както и за опазването на биологичното разнообразие като компонент на околната среда. Именно върху този аспект на проблема можеше да се обърне по-голямо внимание в мотивите на РКС № 14 от 2021 г. Ето защо по мое мнение, от една страна, съдебният контрол за законосъобразност на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР ще повиши още повече авторитета на законодателя ни в обществото, тъй като ще бъде показател за факта, че биологичното разнообразие ще бъде опазвано у

⁴² Известно е, че горите имат климаторегулиращи функции – вж. напр. **Пенчев, Г.** Екологично право. Специална част, с. 177 и цитираната там литература. Те са и „поглътители“ на парниковите газове и съответно ще играят важна роля в усилията на човечеството за предотвратяване или ограничаване на изменението на климата.

⁴³ Вж. в тази насока напр. **Пенчев, Г.** Екологично право. Специална част, 15–21 и цитираната там литература.

нас именно с административни актове, подлежащи на съдебен контрол за тяхната законосъобразност, а не с необжалваеми пред съд заповеди на МОСВ съгласно чл. 12, ал. 7 от ЗБР, при риск (вероятност) те да бъдат незаконосъобразни (евентуално напр. при липса на компетентност, липса на законоустановена форма или противоречие с материалноправни разпоредби – чл. 146, съответно т. 1, 2 и 4 от АПК). От друга страна, наличието на съдебен контрол върху законосъобразността на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР ще бъде своеобразен стимул за МОСВ към изготвянето и издаването на законосъобразни такива заповеди и следователно той ще има своеобразен „дисциплиниращ ефект“ спрямо това министерство.

Видно от горепосоченото в разглежданата насока, не би трябвало да се направи категоричен извод за липсата на противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР с оглед на противоречие с чл. 120, ал. 2 от КРБ.

IV. Правни възможности за защита на правата на засегнатите правни субекти от действието на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР след постановяването на РКС № 14 от 2021 г.

Съгласно чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) неговите решения са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Следователно засегнатите правни субекти (собственици и ползватели на недвижими имоти в защитени зони, с изключение на земеделските стопани, които получават компенсаторни плащания по горепосочената Наредба № 3 от 2011 г. – бел. авт.), от действието на чл. 12, ал. 7 от ЗБР, напр. в случаите на пороци в заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от с.з., отразяващи се върху нейната законосъобразност (напр. при материална некомпетентност, неспазване на предписаната от закона форма, противоречие с материалноправни разпоредби – чл. 146, т. 1, 2 и 4 от АПК), все пак имат възможности за защита на правата си по националното и европейското законодателство и по международното публично право. По-долу те ще бъдат посочени накратко.

IV.1. Правни възможности за защита на правата на засегнатите правни субекти от действието на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР след постановяването на РКС № 14 от 2021 г. по българското законодателство

Първата правна възможност в тази насока зависи от волята на законодателя. Тя е свързана с разработването и приемането на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗБР, с който да бъде отменена ал. 7 на чл. 12 от ЗБР, а чл. 12 ал. 6 от с.з. да се допълни с изречението: „Заинтересованите лица могат да обжалват заповедта по

реда на Административнопроцесуалния кодекс“. За целта отделни граждани могат да отправят предложения до компетентните органи и лица, които имат право на законодателна инициатива по чл. 87, ал. 1 от КРБ (всеки народен представител и МС), да бъде разработен и приет такъв закон. Същевременно мислима е правната възможност в такъв ЗИД на ЗБР да се предвиди обезщетение за ограничаване на правото на ползване на собствениците на недвижими имоти в защитени зони, които не са „земеделски стопани“ по смисъла на § 1, т. 23 от ЗПЗП, напр. по Тарифа, одобрена от МС или по друг начин.

Втората правна възможност е свързана със сезиране на КС по аналогичен проблем – необжалваемостта на заповедите на МОСВ за обявяване на защитени територии по § 7а, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за защитените територии (ЗЗТ – ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.)⁴⁴. С тази разпоредба, въведена в резултат на измененията и допълненията на закона в 2007 г. (ДВ, бр. 62 от 2007 г.), беше установена необжалваемост по съдебен ред на заповедите и другите административни актове, издадени до 30.06.2007 г., с които са били обявени, респ. извършени промени в защитените природни територии. В случай че при евентуално конституционно дело, образувано по искане за противоконституционност на тази разпоредба, КС достигне до заключение за наличието на нейната противоконституционност, теоретично е мислимо, а и възможно той да промени впоследствие практиката си и по отношение на чл. 12, ал. 7 от ЗБР чрез т.нар. „еволутивно тълкуване“⁴⁵. Правна възможност за такова тълкуване може да се базира на интересното в тази насока РКС № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5 ат 2019 г. (ДВ, бр. 42 от 12.05.2020 г.).

Третата правна възможност е свързана с отчуждаването на недвижими имоти – частна собственост на физически или юридически лица, намиращи се в защитени зони извън урбанизираните територии, за важни държавни нужди, ако в тях се намират притритетни типове местообитания на редки и застрашени от изчезване и унищожаване видове от дивата флора и фауна⁴⁶. Такава възможност е

⁴⁴ Вж. напр. **Христова, Н.** Административноправен режим на националните паркове. С., Дамян Яков, 2018, 165–186; **от нея.** Анализ на § 7а от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за защитените територии. – В: Правото – изкуство за доброто и справедливото: 20 години Юридически факултет. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2013, 90–96.

⁴⁵ Вж. **Пенчев, Г.** Разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие е противоконституционна.

⁴⁶ В тази насока интерес предизвиква становището на С. Ставру, който в нашата правна литература напълно заслужено поставя на дискусия и за размисъл въпроса, макар и свързан със защитените територии по ЗЗТ, дали не трябва всички категории защитени територии да бъдат обект на публична

предвидена в Закона за устройство на територията (ЗУТ – ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.). Съгласно чл. 205 от ЗУТ принудителното отчуждаване на недвижими имоти – частна собственост на физически и юридически лица, се извършва по реда на Закона за държавната собственост (ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.) и Закона за общинската собственост (ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.) за изграждане на обекти – публична държавна или общинска собственост, въз основа на влезли в сила подробни устройствени планове, като от значение в разглежданата насока са относими публичните нужди „за осъществяване на дейности по опазване на околната среда и природните ресурси ..., укрепване на бреговете, както и за благоустройствени дейности – ...водни площи и течения...“ (т. 3). Процедурата по отчуждаване е уредена в чл.чл. 208 и 209 от ЗУТ. Смятам, че държавата по-добре от частния собственик на недвижимите му имоти в защитените зони ще може да се грижи в организационно и финансово отношение за приоритетните типове местообитания и на видовете от дивата флора и фауна и съответно да осигури тяхното ефективно опазване.

Четвъртата правна възможност е свързана с евентуалното закупуване на частния недвижим имот на физическото лице от екологична НПО. Предполага се с висока степен на вероятност, че в тези НПО членуват специалисти-еколози, които могат не само да спомогнат за ефективното опазване на видовете от дивата флора и фауна и техните местообитания, при спазване на ограниченията и забраните в заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, но и да бъдат надежден партньор на държавата в тази насока⁴⁷.

IV.2. Правни възможности за защита на правата на засегнатите правни субекти от действието на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР след постановяването на РКС № 14 от 2021 г. по правото на ЕС

Първата правна възможност в тази насока е свързана с чл. 267 от ДФЕС⁴⁸, където е уредена такава възможност за съответната национална юрисдикция на

собственост, като се има предвид основното им предназначение – вж. **Ставру, С.** *Вещи в природно състояние: собственост и отговорност за вреди в контекста на чл. 50 ЗЗД. С., Сиела, 2020, с. 21.*

⁴⁷ Аналогична идея за сътрудничество между държавата и НПО лансира С. Ставру, но по отношение на предоставянето на публични имоти за управление на специфични НПО в хипотезата на чл. 15, ал. 6 от Закона за държавната собственост – вж. **Ставру, С.** *Цит. съч., с. 26.*

⁴⁸ Чл. 267 от ДФЕС гласи:

„Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно: а) тълкуването на настоящия договор; б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

държавите членки да отправи до Съда на ЕС т.нар. „преюдициално запитване“⁴⁹. В тези случаи тя спира делото до произнасянето на Съда на ЕС. Интерес в тази насока предизвиква едно решение на Върховния касационен съд (ВКС), и по-специално Решение № 71 от 06.04.2020 г. по гр.д. № 3804/2019 г. на ВКС, IV г.о.⁵⁰, в мотивите на което в тази насока е изтъкнато следното:

„Такова запитване съдът е длъжен да отправи не само когато се постави въпрос за валидността на акт на органите на Европейския съюз, но също и ако възникне съмнение за съответствието на закон с правото на Европейския съюз, въпреки че Конституционният съд в свое решение е приел, че несъответствие няма. Ако Съдът на Европейския съюз установи противоречие, силата на неговото решение ще преодолее задължителната сила на решението на Конституционния съд.“

Втората правна възможност е уредена в чл. 227 от ДФЕС и чл. 44 от ХОПЕС, където фигурира правото на гражданите на ЕС да отправят „петиции“ до Европейския парламент по въпроси от компетентността на ЕС (вкл. за нарушаване на правото на ЕС), които ги засягат пряко. В тях те трябва да изтъкнат невъзможността за упражняване на правото им на достъп до правосъдие (респ. правото им на защита), при наличието на чл. 12, ал. 7 от ЗБР, в нарушение на

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по висящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок.“

⁴⁹ Вж. в тази насока напр. **Корнезов, А.** Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2012, 416 с.; **от него.** Определение за отправяне на преюдициално запитване. // Правна мисъл, 2007, № 4, 51–66; **Костов, С.** Конституционният съд и преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. // Юридически свят, 2012, № 2, 11–34; **Маркова, М.-М., Лешев, А.** Някои въпроси на националното право във връзка с преюдициалното запитване по чл. 267 ДФЕС. // Предизвикай правото! [онлайн] (14.05.2020 г.) [прегледан 20.12.2021]. Достъпно от: <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/proces-267-dfes/>; **Семов, А.** Преюдициално запитване (Първа част). Производството за преюдициално запитване като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. // Общество и право, 2016, № 3, 3–21; **Семов, А.** Преюдициално запитване (Втора част). Преюдициалното запитване като право на гражданите (съюзно и общоевропейско измерение). // Общество и право, № 4, 3–18; **Шулева, Й.** Ефекти на преюдициалното запитване. – В: Пролетни правни дни 2020. Сборник с доклади от конференция, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Т. 1. Теория и история на правото. Гражданскоправни науки. Международноправни науки. Пловдив, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2021, 280–287.

⁵⁰ Вж. Върховен касационен съд [онлайн]. [прегледан 16.11.2021]. Достъпно от: <http://www.vks.bg/pregled-akt?type=ot-delo&id=852A651AA69B2F3AC225853D00374A98>.

европейското право и да обосноват накърняването на техни субективни права. В нашата правна доктрина О. Борисов изразява скептицизъм спрямо ефективността на реализацията на това право на гражданите на държавите членки на ЕС⁵¹. Въпреки това смятам, че използването на тази правна възможност представлява своеобразна „сигнална функция“ на засегнатите лица.

Третата правна възможност е свързана с отправянето на добре мотивирана жалба или сигнал до Комисията за нарушаване на правото на ЕС (по арг. от чл. 24, абз. четвърти от ДФЕС). Ако тя приеме, че жалбата или сигнала са основателни, съответно би могла да сезира Съда (по арг. от чл. 258 от ДФЕС). Ако Комисията не обърне достатъчно внимание на жалбата или сигнала, засегнатото лице може да се обърне за съдействие към Омбудсмана на ЕС (по арг. от чл. 24, абз трети във връзка с чл. 228, § 1 от ДФЕС).

IV.3. Правна възможност за защита на правата на засегнатите правни субекти от действието на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР след постановяването на РКС № 14 от 2021 г. по международното право на правата на човека

В тази насока е необходимо накратко да се изтъкне правната възможност за българските граждани да сезират Европейския съд по правата на човека с жалба, в която да обосноват нарушаването на тяхното право на справедлив съдебен процес по чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Рим, 1950 г.)⁵², както и на правото на защита на собствеността по чл. 1 от Допълнителния протокол (фактически Протокол № 1 – бел. авт.) към тази конвенция (Париж, 1952 г.)⁵³.

Заклучение

Накрая в резултат на анализираният РКС № 14 от 2021 г. и разгледаната правна уредба могат да бъдат на правени някои по-обща изводи.

1. Чл. 12, ал. 7 от ЗБР във вр. с чл. 12, ал. 6 от с.з. противоречи не само на чл. 17, ал. 1 и 3 от КРБ, но и на чл. 5, ал. 4 от КРБ във връзка с чл. 17, § 1 от ХОПЕС и чл. 1 от Допълнителния протокол (респ. Протокол № 1) към ЕКПЧ. Това е така,

⁵¹ Вж. **Борисов, О.** Държавността в България не е в съответствие с международното право. С., Хелиопол, 2021, с. 257.

⁵² Тази конвенция е ратифицирана със закон от 31.07.1992 г. (ДВ, бр. 66 от 1992 г.), в сила е за нашата страна от 07.09.1992 г. и обнародвана в ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.

⁵³ Този протокол е ратифициран със закон от 31.07.1992 г. (ДВ, бр. 66 от 1992 г.), в сила е за нашата страна от 07.09.1992 г. и обнародван в ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.

защото, за да се реализира принципът на пропорционалността при ограничаването на правото на ползване като компонент на правото на собственост със заповедите на МОСВ за обявяване на защитени зони по чл. 12, ал. 6 от ЗБР (т.е. за постигане на баланс между публичния екологичен интерес и частния икономически интерес), е необходимо да се предвиди в законодателството „справедливо и своевременно обезщетение“ съгласно изискването на чл. 17, § 1 от ХОПЕС. От една страна, такова обезщетение спрямо тези частни собственици на недвижими имоти в защитени зони, които не са „земеделски стопани“ по смисъла на § 1, т. 23 от ЗПЗП, не е предвидено в ЗБР. От друга страна, компенсаторният механизъм на национално равнище, който е свързан с общата селскостопанска политика на ЕС, е предвиден само за тези земеделски стопани – частни собственици на недвижими имоти в защитените зони, които са регистрирани по ЗПЗП и получават финансови помощи по „Натура 2000“ по реда на Наредба № 3 от 2011 г. на министъра на земеделието и храните, посочена по-горе, но с уговорката за дискуссионност на техния нормативноустановен размер, т.е. дискуссионно е дали този размер е достатъчен, за да покрие претърпените загуби и пропуснатите ползи, свързани с ограничаването на правото на ползване като компонент на правото на собственост на тези лица в защитената зона, свързано със заповедта на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР. Една обществена и научна дискусия по този проблем би могла да даде на законодателя полезни идеи с цел усъвършенстване на законодателството.

2. Чл. 12, ал. 7 от ЗБР противоречи не само на чл. 120, ал. 2 от КРБ, но и на чл. 56 от КРБ, както и на чл. 5, ал. 4 от КРБ във връзка с чл. 9, § 2 от Орхуската конвенция, чл. 19, § 1, абз. втори от ДЕС, чл. 47 от ХОПЕС и чл. 6, § 1 от ЕКПЧ. Това е така, защото, от една страна, в ЗБР липсва алтернативно средство за съдебна защита на правата на засегнатите лица от необжалваемостта на заповедите на МОСВ съгласно чл. 12, ал. 7 от ЗБР. Върху този проблем е обърнато особено внимание в Определение по хода на делото от 21.07.2021 г. по а.д. № 1134/2018 г. на ВАС, VI отд., предоставено на КС, където този състав на ВАС отбелязва следното:

„...същността на самото право на достъп до съд при засягане на законни права и интереси (особено при засягане на основни права) е ненакърнимо, а само подлежи на ограничения, които следва да бъдат пропорционални на преследваната цел.

Алтернативно следва да се приеме, че то може да бъде ограничено, ако е предвиден друг, алтернативен законов ред за защита на основните права на лицата.⁵⁴

Както вече беше отбелязано по-горе, решенията на МС по чл. 10, ал. 4 от ЗБР, в качеството им на „алтернативен законов ред за защита на основните права на лицата“, не могат да бъдат обект на съдебен контрол, като това обстоятелство беше подчертано в горепосочените определения на ВАС № 9518 от 20.09.2021 г., № 9757 от 28.09.2021 г. и № 9843 от 30.09.2021 г.

От друга страна, при ограничаването на правото на достъп до правосъдие на засегнатите лица спрямо законосъобразността на заповедите на МОСВ по чл. 12, ал. 6 от ЗБР, регламентирано в чл. 12, ал. 7 от с.з., е необходимо да се спазват изискванията на чл. 52, § 1 от ХОПЕС, посочени по-горе. От анализирания по-горе мотиви на РКС № 14 от 2021 г., правна уредба и съдебна практика не би могло да се направи ясен и категоричен извод за спазването им в разглежданата насока.

Поради горепосочените две съображения относно противоречието на чл. 12, ал. 7 от ЗБР спрямо изтъкнатите разпоредби на КРБ, законодателството на ЕС и някои международни договори, в които участва Република България, мислим в теоретичен аспект е изводът, че в РКС № 14 от 2021 г. по същество неправилно е анализиран и приложен принципът на пропорционалността (съразмерността) в балансирането на публичния екологичен интерес, свързан с опазването на биологичното разнообразие и частния икономически интерес, свързан с ефективното ползване на недвижимия имот в защитена зона.

3. Независимо от изтъкнатите по-горе критични бележки трябва да се подчертае обстоятелството, че РКС № 14 от 2021 г. разкрива несъмнена полезност в следните насоки.

На първо място, видно от мотивите му, то е резултат на стремежа и положените усилия да се проучи релевантната правна уредба и съдебна практика по предмета на делото. Трудолюбието и свързаните с него положени усилия в тази насока заслужават уважение и адмирация.

На второ място, то е първият значим опит за анализ, макар и в рамките на предмета на делото, на едно сложно и твърде често трудно за прилагане законодателство, каквото е законодателството за опазване на биологичното

⁵⁴ Вж. Върховен административен съд [онлайн]. [прегледан 17.11.2021 г.]. Достъпно от: <http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/7ffe9085fabd9d2cc225871900462c7d?OpenDocument>.

разнообразие като компонент на околната среда. Като положителен резултат от разглежданото решение следва да се посочи и обстоятелството, че то може да бъде предмет на по-нататъшна и задълбочена научна дискусия. Поради това разглежданото РКС № 14 от 2021 г. вероятно ще предизвиква по-нататъшен интерес, а и не само за специалистите-еколози.

На трето място, следва да се има предвид обстоятелството, че тълкуването и прилагането на екологичното законодателство не е лесна задача за компетентните органи на всяка държава поради комплексния характер на екологичните проблеми. Смятам, че КС неминуемо ще дава своя принос и за в бъдеще за решаването на тези сложни проблеми. Не трябва да се забравя и обстоятелството, че решенията и определенията на КС трябва да се спазват от всички държавни органи, физически и юридически лица у нас (чл. 14, ал. 6 от ЗКС), а КС като институция трябва да се уважава от всички граждани.

Използвана литература

Бойчев, Г. Курс по обща теория на правото. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, 487 с.

Борисов, О. Държавността в България не е в съответствие с международното право. С., Хелиопол, 2021, 344 с.

Корнезов, А. Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2012, 416 с.

Корнезов, А. Определение за отправяне на преюдициално запитване. // Правна мисъл, 2007, № 4, 51–66.

Костов, С. Конституционният съд и преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. // Юридически свят, 2012, № 2, 11–34.

Маркова, М.-М., Лешев, А. Някои въпроси на националното право във връзка с преюдициалното запитване по чл. 267 ДФЕС. // Предизвикай правото! [онлайн] (14.05.2020 г.) [прегледан 20.12.2021]. Достъпно от: <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/proces-267-dfes/>

Пенчев, Г. Екологично право. Специална част. 2. прераб. и доп. изд. С., Сиела, 2019, 524 с.

Пенчев, Г. Разпоредбата на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие е противоконституционна. – NEWS Lex.bg (рубрика „Научни и практически публикации“) [онлайн]. София, 14 юли 2021 г. [прегледан 15.07.2021].

<https://news.lex.bg/guestpost/%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%bf%d0%be%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d1%87%d0%bb-12-%d0%b0%d0%bb-7-%d0%be%d1%82-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%b1%d0%b8/>.

Семов, А. Преюдициално запитване (Първа част). Производството за преюдициално запитване като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. // Общество и право, 2016, № 3, 3–21.

Семов, А. Преюдициално запитване (Втора част). Преюдициалното запитване като право на гражданите (съюзно и общеевропейско измерение). // Общество и право, 2016, № 4, 3–18.

Ставру, С. Вещи в природно състояние: собственост и отговорност за вреди в контекста на чл. 50 ЗЗД. С., Сиела, 2020, 318 с.

Христова, Н. Анализ на § 7а от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за защитените територии. – В: Правото – изкуство за доброто и справедливото: 20 години Юридически факултет. Пловдив, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2013, 90–96.

Христова, Н. Административноправен режим на националните паркове. С., Дамян Яков, 2018, 256 с.

Шулева, Й. Ефекти на преюдициалното запитване. – В: Пролетни правни дни 2020. Сборник с доклади от конференция, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Т. 1. Теория и история на правото. Гражданскоправни науки. Международноправни науки. Пловдив, Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2021, 280–287.

www.eur-lex.europa.eu – интернет страница на Комисията за законодателството на ЕС.