

РЕШЕНИЕ № 14 от 12.10.2021 г. на КС по к. д. № 14/2020 г., докладчик съдията Мариана Карагьозова-Финкова

Обн., ДВ, бр. 88 от 22.10.2021 г.

чл. 149, ал. 1, т. 2 във вр. с

чл. 150, ал. 2 КРБ,

чл. 12, ал. 7 ЗБР

Конституционният съд в състав: председател: Борис Велчев, членове: Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 12 октомври 2021 г. конституционно дело № 14/2020 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

На заседание, проведено на 19.01.2021 г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие (обн., ДВ, бр. 77 от 9 август 2002 г.; посл. изм., бр. 98 от 27 ноември 2018 г.) (ЗБР).

ВАС (тричленен състав) поддържа, че "нормативната уредба в чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие противоречи на разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, гарантиращи защита и неприкосновеност на частната собственост." Подчертава, че със заповедта на министъра на околната среда и водите, предмет на административно дело № 1134/2018 г. по описа на ВАС (Заповед № РД-815 от 12.12.2017 г.), с която се обявява една конкретна защитена зона, като въвежда забрани и ограничения ("имащи абсолютен характер" според съдиите) по отношение на имотите, попадащи в тази зона, се засяга съществено правото на частна собственост на нейните адресати. В искането се посочва, че ограниченията в тази заповед "на практика изпразват от съдържание правото на собственост." Вносителят твърди и противоречие с чл. 120, ал. 2 от Основния закон, тъй като същата законова разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР лишава собствениците от съдебен контрол върху административен акт, който засяга техни права и интереси ("пряко и непосредствено, предвид обстоятелството, че наложените ограничителни мерки произтичат от самата заповед"). В искането са изложени съображения и приведени доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на чл. 12, ал. 7 ЗБР.

С Определение от 21.07.2021 г. ВАС (тричленен състав), в отговор на разпореждане на съдията – докладчик, уточнява искането, като посочва, че въз основа на преценка на европейското измерение на ЗБР привежда допълнителни доводи в подкрепа на твърдяното от него съществено ограничаване на правото на частна собственост (приравнено на учредяване на сервитутни права). Уточнението е направено през призмата на ограничаване на правото на достъп до правосъдие/право на съдебна защита, като се цитира практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в материята, и с позоваване основно на документ на Европейската комисия (ЕК) – "Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда" (ОВ, 2017/С 275/01 от 18.8.2017 г.).

В изпълнение на предоставената им с определението от 19.01.2021 г. възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на околната среда и водите, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Институтът по биоразнообразие и екосистемни изследвания при БАН, сдружения с нестопанска цел "Асоциация на парковете в България" и "Зелени Балкани", ВВФ България (WWF (World Wildlife Fund) България), Националната асоциация "Българско Черноморие", проф. д.ю.н. Георги Пенчев, проф. д-р Дарина Зиновиева и доц. д-р Златимир Орсов.

Министърът на околната среда и водите не поддържа искането и привежда доводи, че решението на законодателя – заповедите, с които се обявяват защитените зони да са необжалваеми – цели както хармонизиране с европейското законодателство, така и баланс между основните конституционни принципи на опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната, на опазването на земеделската земя, на осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите.

Главният прокурор не оспорва възможността за намеса на държавата при опазване на околната среда и природните ценности. Според него "държавната намеса в правото на собствеността на гражданите и юридическите лица в конкретния случай обаче, ще й позволи произволно (без да се контролират нейните основания и мотиви) да се намесва в неприкосновеността на частната собственост, отнасяща се до недвижим имот, включен в защитена зона, по смисъла на раздел II от ЗБР." Посочва, че "категоричната забрана за обжалване на заповедта по чл. 12, ал. 7 ЗБР води до невъзможността да бъде преценено дали наложените ограничителни мерки противоречат на принципа на пропорционалност." Приема, че "като изключва споровете за законосъобразност на заповедите по чл. 12, ал. 7 от ЗБР законодателят ограничава и едно от основните правомощия на собственика, а именно реално и в пълнота да се разпорежда със своето право на собственост, гарантирано му от Конституцията, което по същество води до намаляване на неговия обем."

Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) намира искането за основателно. Позовавайки се на Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд, ВАдвС счита, че "повече от очевидно е, че по отношение на оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР не е налице нито една от посочените предпоставки за въвеждане на необжалваемост." ВАдвС приема, че е "конституционно недопустимо преценката на публичната администрация да бъде поставена извън обхвата на възможността засегнатите лица да търсят съдебна защита срещу неоснователното накърняване на техните права в качеството им на собственици на имоти, намиращи се в границите на защитената зона."

В становището на Института по биоразнообразие и екосистемни изследвания при БАН се подчертава, че "възможността за обжалване на заповедите на министъра на околната среда, допълнително ще забави процедурите по обявяване на защитените зони и включването им в мрежата на Натура 2000, което от своя страна би довело до налагане на санкции на страната ни за неизпълнение на европейското законодателство."

"Асоциация на парковете в България" и "Зелени Балкани" посочват, че "заповедите за обявяване на защитени зони са в приложение на законодателството на ЕС за околна среда и като такива законодателят е дал възможност да бъдат оспорени пред съда в рамките на процедурата по екологична оценка и АПК, както и че ограничението на начина на ползване на имота в тях не представлява непропорционална и нетърпима намеса в правото на собственост." В становището се подчертава, че "заповедите по чл. 12 на ЗБР се издават за обявяването на защитени зони от Европейската екологична мрежа Натура 2000 (чл. 3,

ал. 1, т. 1 на ЗБР). Тяхното създаване е част от прилагането на Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна и Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (чл. 6 на ЗБР)."

В становището на ВВФ България се поддържа, че по отношение "целоопределянето със заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 92/43/ЕИО, забраната по чл. 12, ал. 7 от ЗБР се явява несъразмерно ограничение на правото на българските граждани на защита по чл. 56 от Конституцията и правото на гражданите и юридическите лица на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Конституцията." ВВФ България приема, че "при допустимост на съдебния контрол за законосъобразност на заповедите за обявяване на защитените зони по Директива 2009/147/ЕО и на Директива 92/43/ЕИО, от една страна, се гарантира в по-силна степен защитата на първостепенен държавен и обществен интерес, както и защитата на второто най-висше конституционно право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, а от друга страна, се създават по-силни гаранции срещу евентуална злоупотреба с други права на гражданите и права и законни интереси на юридическите лица."

Националната асоциация "Българско Черноморие" приема, че искането е основателно. Подчертава, че "съдебният контрол върху актовете на изпълнителната власт е особено важна проекция на принципа за разделението на властите, носеща конструкция в системата от гаранции за правовата и демократична държава."

Според проф. д.ю.н. Георги Пенчев искането трябва да бъде уважено. Той счита, че "въвежданите със заповедите за обявяване на защитени зони ограничения и забрани в правото на ползване като елемент на правото на собственост върху частните недвижими имоти, намиращи се в защитените зони, трябва да бъдат обусловени от защита на обществен интерес, но с оглед на принципа на пропорционалност (съразмерност)." Посочва, че необжалваемостта на заповедите по чл. 12, ал. 7 ЗБР пред ВАС прегражда възможността на съда да преценява това обстоятелство и приема, че чрез "тяхното оспорване пред съд може да се намери така необходимият баланс между обществените екологични интереси и частните интереси на собствениците на недвижими имоти, намиращи се в тях."

Проф. Дарина Зиновиева поставя акцент, в предоставеното правно мнение, върху конституционните ограничения на законодателя при изключване на определени административни актове от "общата клауза за обжалваемост", установена в чл. 120, ал. 1 от Конституцията, и подчертава, че "трябва да се "оразмерят" целите, които се постигат с издадения административен акт, от една страна, с правата на лицата, които се засягат, от друга страна, така, че да не се нарушават основни конституционни права и свободи". Според проф. Д. Зиновиева разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР не е съобразена с тези изисквания и привежда доводи чрез позоваване на практика на Конституционния съд. Посочва (като цитира Решение № 2 от 2020 г.), че когато една законодателна разпоредба засяга основно конституционно право на гражданите – правото на собственост – и не е гарантирана възможността за защитата му от страна на гражданина чрез съдебно обжалване, конституционната юрисдикция в своята практика приема такава разпоредба да е в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

В своето правно мнение доц. д-р Златимир Орсов намира искането за основателно. Според него "границите на свободата на Народното събрание да забрани със закон оспорването пред съд на законосъобразността (не и на валидността) на конкретни видове административни актове е определена с Решение № 14 от 2014 г. на Конституционния съд.

Излизането извън тези граници прави закона противоречащ на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и поради това – невалиден." Поддържа, че оспорената в искането разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР е противоконституционна, тъй като "забранява да се провери съответствието на заповедта на министъра на ОСВ с конституционните разпоредби на правото на собственост и на принципа за пропорционалност".

Конституционният съд, като обсъди доводите и съображенията на вносителя за твърдяната противоконституционност на чл. 12, ал. 7 ЗБР, предоставените по делото становища и правни мнения, като проучи подготвителните документи по приемането на ЗБР; като отчита, че ЗБР е приет, за да транспонира директиви на Европейския съюз (ЕС) в областта на околната среда и биоразнообразието, в частност – Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (по-нататък Директива 92/43/ЕИО или Директива за местообитанията/хабитатите) и Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици (по-нататък Директива 2009/147/ЕО или Директива за птиците); предвид динамиката в развитието на политиката на ЕС в областта на биоразнообразието и основаната на нея правна рамка на Съюза в разглежданата материя, неотделима част от която е релевантната практика на Съда на ЕС, като съобрази и тези от документите, приложени към дело № 1134/2018 г. по описа на ВАС, от съществено значение за настоящото производство, за да се произнесе, взе предвид следното:

Биоразнообразието е от огромно значение за икономическото и социалното развитие на човечеството. Нарастващото признание в света на биоразнообразието като висша ценност както за настоящите, така и за бъдещите поколения, е в основата на създаването и непрекъснатото развитие на стабилна и засилена правна защита на биоразнообразието и устойчивите екосистемни услуги на международно, регионално и национално ниво. ЗБР има решаваща роля за изграждането на национална система за осигуряване на предпазни мерки и стимули, целящи избягването на негативното въздействие върху околната среда от човешката дейност, което е важен приоритет в условията на изключителен натиск върху околната среда, включително големите загуби на биологично разнообразие през последните десетилетия.

– Относно Закона за биологичното разнообразие

ЗБР е приет през 2002 г. (ДВ, бр. 77 от 9.08.2002 г.), а оспорената разпоредба от ал. 7, чл. 12 ЗБР е въведена в закона с пар. 5 от Закона за изменение и допълнение на ЗБР през 2005 г. (ЗИДЗБР) (ДВ, бр. 88 от 4.11.2005 г.) в периода на присъединителните преговори между Република България (РБ) и ЕС и малко след сключването на Договора за присъединяването на България и Румъния към ЕС (ОВ, L 157, 21.6.2005 г.). С приемането на ЗБР в националния правен ред се транспонират основно двете директиви на Европейския съюз (ЕС), които са ядрото на съюзното екологично право – Директива 92/43/ЕИО (ОВ, L 206, 22.7.1992 г.) и Директива 2009/147/ЕО (кодифицира Директива 79/409/ЕО, ОВ, L бр. 20 от 26.01.2010 г.), обозначаващи също и като природните директиви на ЕС, както и други актове на вторичното право на Съюза – Директива 2006/105/ЕО на Съвета за адаптиране на директиви 73/239/ЕИО, 74/557/ЕИО и 2002/83/ЕО в областта на околната среда, с цел хармонизиране на законодателството в тази материя. Това се подчертава в мотивите към внесените в НС проекти на съответните законови актове както при приемането на ЗБР, така и при последващото изменение през 2005 г. В обнародвания през 2007 г. ЗИДЗБР вече са изрично посочени транспонираните чрез ЗБР природни директиви на Съюза (§ 68 от допълнителните разпоредби на ЗИДЗБР, обн., ДВ, бр. 94 от 2007 г.). Основната цел на ЗБР, възпроизвеждащ целите и предмета на транспонираните

директиви, а именно – опазването на това разнообразие в България, се предвижда да се постигне чрез обявяването на защитени зони (ЗЗ) и включването им, заедно с някои защитени територии, обявени по Закона за защитените територии (ЗЗТ) в Националната екологична мрежа, като част от Европейската екологична мрежа Натура 2000 (с присъединяването на България към ЕС); поставяне на редки и застрашени диви растителни и животински видове под строга защита и др. Типовете естествени местообитания и видовете от дивата флора и фауна, предмет на правна защита, са изброени в приложенията към действащия ЗБР (подлежащи на, изискуема от природните директиви, периодична актуализация). В допълнение, РБ е страна и по редица международни споразумения за опазване на биоразнообразието, каквито са Конвенция за опазване на европейската дива природа и естествени местообитания (Бернската конвенция) (ДВ, бр. 23 от 1995 г.), Конвенция за биологичното разнообразие, ратифицирана със закон от 29.02.1996 г. (ДВ, бр. 22 от 15.03.1996 г.), Конвенция за влажните зони от международно значение, по-специално като местообитания на водолюбиви птици (Рамсарска конвенция) (обн., ДВ, бр. 56 от 1992 г.), Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция), ратифицирана от НС на 2.10.2003 г. и в сила за РБ от 2004 г., Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство (ДВ, бр. 44 от 27.05.2005 г.) и др., по част от които ЕС е също така страна, наред с държавите членки.

При уредбата на опазването на биоразнообразието националният законодател се е ръководил приоритетно от разпоредбите на Директивата за местообитанията предвид изричната препратка в чл. 7 на същата. Тя се отнася до приложимостта на разпоредбите на чл. 6, параграфи 2, 3 и 4 от Директива 92/43/ЕИО, които заедно с пар. 1 от същия очертават защитния режим за типове естествени/природни местообитания и местообитания на застрашени, редки или ендемични видове (растителни и животински). Той трябва да бъде установен от държавите членки и за специалните защитени зони съгласно Директивата за птиците. По този начин разпоредбите на чл. 6 от Директивата за местообитанията придобиват ключовото значение относно обхвата на задълженията на държавите членки за опазване на биоразнообразието, произтичащи от съюзното право в тази област. Те са предмет на тълкуване в редица решения на СЕС, уплътняващи нормативния текст на директивата, превръщайки я така, без формално изменение, в регулаторен инструмент на Съюза, адекватен на развиващата се политическа концепция за устойчиво развитие в съвременния свят и на изискванията към моделите на поведение по отношение на околната среда и биоразнообразието във всички сфери на обществения живот. Тази практика на СЕС, основана на общите принципи на правото на Съюза и на конкретни разпоредби от съюзното законодателство, е неотделима част от правната рамка на ниво ЕС, в областта на околната среда и биоразнообразието, и тя обвързва също така органите на публичната власт, включително и съдилищата, на държавите членки при прилагането на националния правен инструмент, транспониращ Директива 92/43/ЕИО. Като се отчита, че транспонирането на директивата на ЕС изисква да се следва концепцията на същата, нейната отправна позиция и установените на национално ниво мерки да са в съответствие с поставените цели, и да гарантират постигането на предписани от директивата задължителни за държавите членки резултати, три основни положения в уредбата на опазването на биологичното разнообразие според ЗБР заслужават внимание:

Първо, като предвижда изрично, че опазването на типове естествени местообитания и местообитания на видове (растителни и животински) се осъществява чрез изграждане на Национална екологична мрежа, като част от екологичната мрежа на ЕС – Натура 2000 (чл.

3, ал. 1 ЗБР), законодателят отразява възприетото в преамбюла на Директива 92/43/ЕИО разбиране за екологичното разнообразие като европейско природно наследство, подчертавайки неговия характер на приоритетна и споделена ценност за цялото европейско обединение, предполагаща общи усилия от държавите членки.

Второ, в разпоредбите на чл. 10 от закона подробно е уреден редът за определянето и обявяването на списъка на националните ЗЗ, ясно разграничен от реда за обявяване на "всяка" ЗЗ по чл. 12. Прочитът на посочените законови разпоредби, ведно с разпоредбата от чл. 3, ал. 1 и във връзка с чл. 8 и чл. 9 от този закон, не оставя съмнение за задължението на държавите членки, след като, по предложение и в съгласие с последните, Европейската комисия (ЕК) приеме списък на териториите от значение за Съюза (първоначално – Общността, поради което и краткото обозначаване е ТЗО), да включат в Националната екологична мрежа тези територии като ЗЗ, на които са разположени обозначени със съответен код (по Натура 2000) естествени местообитания и видове, предмет на защита. Класифицирането като ЗЗ води до автоматично разпростиране върху тези територии на действието на защитния режим, предвиден в чл. 6 от Директивата за местообитанията. Някои от тези местообитания и видове се определят и като такива за приоритетна защита ("приоритетни за опазване" – чл. 6, ал. 2 и 3 ЗБР), каквото е и приоритетен тип природно местообитание 62С0 "Понто-Сарматски степи" на територията на община Каварна в границите на ЗЗ за местообитанията BG0000573 "Комплекс Калиакра", на която територия са разположени и поземлените имоти на жалбоподателите пред ВАС, оспорващи Заповед № РД-815 от 12.12.2017 г. на министъра на околната среда и водите, с която е обявена тук посочената зона, и по повод на което съдебно производство е искането по настоящото дело.

Трето, ЗБР следва изискването и в двете природни директиви на ЕС определянето на местообитанията, включени в списъците на Директивата за местообитанията и в съответните национални правни актове, да се основава на изцяло научни данни така, че най-подходящите по брой и площ територии за опазването им да бъдат класифицирани като ЗЗ (чл. 10, ал. 5 ЗБР), осигуряващо кохерентност на Натура 2000 в ЕС. Именно изведените на основата на изцяло научни данни екологични изисквания на местообитанията и видовете са тези, които обуславят също така конкретните цели за "всяка"/за "съответната" ЗЗ и адекватните на тях мерки за постигане на предписаните от директивата резултати, обвързващи държавите членки.

Отбелязването на всички тези обстоятелства е важно за произнасянето в настоящото конституционно производство, защото те очертават съюзния политически и правен контекст, в който е приет и се прилага ЗБР. Като национален правен инструмент за транспониране на директивите на ЕС в областта на биоразнообразието, които конкретизират целите на Съюза в тази област и дефинират резултатите, обвързващи държавите членки при известна свобода на преценка за конкретните мерки в ЗЗ от мрежата Натура 2000, ЗБР е акт на националния законодател, основан на правото на ЕС. Това поставя ЗБР, част от който е и оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7, в приложното поле на съюзното право с всички произтичащи от това последици за органите на държавна власт при прилагането му, включително и за всички национални съдилища. По-конкретно, следва да се има предвид функцията на националните съдилища като съдилища и по правото на ЕС, включително когато приложимият в производството пред тях закон транспонира директива на ЕС, и свързаните с тази функция отговорности. В тях се проектира имащият конституционен ранг ангажимент на РБ към ЕС – държавата да участва в неговото изграждане и развитие (чл. 4, ал. 3 от Основния закон). Проява на този

ангажимент е и задължението на националните съдилища да съдействат за пълното и ефективно прилагане на съюзното право (съгласно принципите на лоялно сътрудничество и ефективност в чл. 4, ал. 3 и чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за ЕС (ДЕС) при спазване на основополагащите за съюзния правен ред принципи на примат, непосредствена приложимост и директен ефект на неговите разпоредби, за което всяка държава членка доброволно се е съгласила, и се приема да изпълнява и прилага. Посоченото се отнася и до директивите, които всяка държава членка е обвързана да транспонира, по смисъла на чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), в т.ч. и до двете природни директиви на ЕС, предмет на внимание тук. При тези обстоятелства въпросът за дължимото от националните съдилища при прилагането на закон, основан на съюзното право, в частност, когато се оспорва конституционността на такъв закон пред националната конституционна юрисдикция, е съществен за произнасянето на Конституционния съд и налага да бъдат направени следните уточнения относно Директивата за местообитанията и ангажиментите *ipso jure* за ВАС (тричленен състав), който се явява в настоящия случай и съд по правото на Съюза:

– Относно Директивата за местообитанията на ЕС

Законодателството на ЕС формира правната рамка, в съответствие с която трябва да бъдат предприети необходимите действия на национално ниво за изпълнението на обвързващите държавите членки правни актове на Съюза. Държавите членки са задължени да транспонират директивите на ЕС, които ги обвързват с предписаните от тях резултати, като предоставят на националния законодател известна свобода при избора на формата и средствата за постигане на тези резултати (чл. 288, пар. 3 ДФЕС).

По отношение на Директивата за местообитанията е важно да се отбележи, че свободата на преценка, която тя предоставя на държавите членки, се определя в значителна степен от обхвата на изискванията, установени с разпоредбите на чл. 6 от същата, така както той непрекъснато се уточнява в практиката на СЕС с отчитане на проблемите при изпълнението на директивата в целия ЕС. Тези разпоредби са едни от най-важните в Директива 92/43/ЕИО, тъй като в най-голяма степен определят връзката между опазването на биоразнообразието и други социално-икономически дейности в ЗЗ и така имат непосредствено отношение към очертаването на действителната дискреционна власт на националния законодател при регулирането на този кръг обществени отношения. Както се потвърждава от установената практика на СЕС в областта на опазване на биоразнообразието, задълженията, произтичащи от разпоредбите на чл. 6 от Директива 92/43/ЕИО за държавите членки, се прилагат стриктно, в духа на изискването, вписано в преамбюла на директивата – за гарантиране на високо равнище на защита, в съответствие с отправната позиция на същата директива за биоразнообразието като споделена европейска ценност и общо природно наследство, обуславящо приоритетна защита. Това трябва да се има предвид от всички органи на публичната власт, и от националните съдилища също така, при тълкуването и прилагането на националния законодателен акт, транспониращ Директива 92/43/ЕИО.

Без да навлиза в подробен анализ на разпоредбите на чл. 6 от Директивата за местообитанията, както те са изяснени в практика на СЕС и обсъждани в редица съобщения на ЕК относно прилагането им от държавите членки, Конституционният съд намира за подходящо в настоящото производство да отбележи следното:

В преамбюла на всяка от природните директиви, като правна основа за тяхното приемане, са посочени чл. 191 – 193 (Дял XX – Околна среда) ДФЕС. Особено внимание заслужава възприетият стандарт на високо равнище на защита за постигане на широк

спектър цели на Съюза в областта на околната среда, посочени в чл. 191 ДФЕС, включително и целта за опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, както и установените принципи, на които се основава тази съюзна правна уредба – принципите на предпазните мерки и превантивните действия, принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и принципа "замърсителят плаща" (чл. 191, пар. 2 ДФЕС). В допълнение, принципът на субсидиарност, предвиден в чл. 5, пар. 3 ДЕС (при неизключителна компетентност на Съюза), и принципът на интегриране, така както е установен в чл. 11 ДФЕС, са също приложими. Последният принцип означава, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, което е изцяло в контекста на отправната позиция на природните директиви. Посочените цели и принципи представляват първично право на ЕС, което държавите членки доброволно са възприели с присъединяването си към ЕС и от тях се очаква да го спазват и прилагат. Нещо повече, съгласно принципа на лоялното сътрудничество, държавите членки са длъжни да вземат всички общи и специални мерки, необходими да гарантират задълженията, произтичащи от Договорите, както и от актовете на институциите на Съюза, а така също – да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза (чл. 4, пар. 3 ДФЕС).

Както бе посочено, двете природни директиви на ЕС целят да бъде осигурено високо равнище на защита на биологичното разнообразие, дефинирано от тях като европейско природно наследство. Разгледани в единство, тези формулировки от преамбюла на директивите, проектиращи се и в разпоредбите на чл. 6 от Директивата за местообитанията, не оставят съмнение, че изведената на преден план и приоритетно бранената от тях ценност е биоразнообразието като източник на природни услуги – ценност от значим публичен интерес. Тази отправна позиция на съюзния законодател до голяма степен обяснява защо посочените директиви не третират изрично достъпа до правосъдие на засегнатите частноправни субекти, при реализацията на предвидените мерки за постигането на посочените с тях цел и резултати, а такава правна възможност е предоставена чрез други директиви на ЕС в областта на околната среда, каквито са например Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ, L 41, 14.2.2003 г.), Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ, L 143, 30.4.2004 г.), Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 г. относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда (ОВ, L 197, 21.7.2001 г.), наричана и Директива за стратегическа екологична оценка (СЕО), както и Директивата относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ, L 175, 5.7.1985 г., посл. изм., Директива 2014/52 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ, L 124, 25.4.2014 г.). Публичният интерес е определящ и при прилагането на дерогацията, предвидена в чл. 6, пар. 4 (от чл. 6, пар. 3) от същата директива. По смисъла на цитираната разпоредба, само наложителна причина от по-важен обществен интерес, а не частен такъв (дори и при частен характер на проекта), и поради липса на алтернативно решение, може да оправдае даден план или проект, засягащ ЗЗ, да бъде осъществен, при оценка за съществено негативно въздействие върху местообитанията и видовете на нейната територия (изискващо подходяща оценка, която не може да бъде избегната). Същественото е, че наложителните причини трябва да са от приоритетен публичен интерес, от социален или икономически характер – т.е. само значими обществени интереси

могат да бъдат съпоставяни с целите на опазването на естествените местообитания, на дивата флора и фауна, посочени в директивата (решение на СЕС по дело C-182/10, *Marie-Noelle Solvay and Others v Region wallonne*, пар. 75 – 78). В действителност, от никой частноправен субект не може да бъде отнето нещо, което по своето естество не би могло да бъде обект на частно притежание – природата и биоразнообразието (и предоставяните екосистемни услуги) винаги са били и трябва да останат за настоящите и бъдещите поколения общодостъпно благо. Неговата защита е предмет на природните директиви на ЕС и предполага строги изисквания към държавите членки, каквито са и установените от разпоредбите на чл. 6 от Директивата за местообитанията императиви. Като нормен комплекс те формират този правен контекст, в който следва да бъде изясняван и прилаган ЗБР, включително и оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 от него. Също така, внимание заслужават различните финансови механизми в ЕС, които наред с приноса си за опазване на ЗЗ са и средство за насърчаване на собствениците/ползвателите на земи, в такива зони, да партнират в този процес и са с компенсаторен характер по отношение на предвидените за тях ограничения и забрани. Що се отнася до защитния режим, предписан от разпоредбите на чл. 6, пар. 2 – 4 от Директивата за местообитанията, на първо място, той се прилага от момента на изготвяне от ЕК на списъка на ТЗО и тяхното определяне на национално ниво не е необходима предпоставка за прилагането на този режим – това е наложително единствено за очертаване специалния правен статус на зоните в националното право. Задължението за прилагане на консервационни мерки (мерки за запазване) съгласно чл. 6, пар. 1 от обсъжданата директива, относими за всички типове естествени местообитания, според приложение I, и видовете – според приложение II към нея, цели постигането на благоприятен консервационен статус и естествено предполага възстановяване. Мерките за запазване могат също да бъдат разглеждани като част от защитния режим, който се прилага и за определените като ЗЗ според Директивата за птиците. Както вече бе посочено в началото, установеният ред за определяне и обявяване списъка на ЗЗ не оставя съществена реална свобода на преценка за държавите членки – всяка квалифицирана като ТЗО територия те са задължени да обявят като ЗЗ. В практиката си СЕС отхвърля аргументите на държавите членки, когато се обосновават с изключения по икономически съображения, които не са основани на директивите. Изискването на Директива 92/43/ЕИО за определянето на необходимите консервационни мерки стеснява свободата на националните органи на публична власт при създаването на правни правила или взимането на решения относно средствата и техническите опции за тези мерки (решение на СЕС по дело C-508/04, *Commission v Austria*, пар. 74 – 76, 87 – 90). Това означава, че разпоредби на националното право, които ограничават възможността за приемането на защитни мерки, за да не се пречи на оторизирано икономическо ползване на засегнатите територии, е принципно несъвместимо с директивата, защото такива правила биха намалили възможността за приемането на необходимите защитни мерки по смисъла на чл. 6, пар. 1 (цитираното решение на СЕС). Освен това СЕС приема, че "в чл. 6, пар. 1 от Директивата за местообитанията и в чл. 4, пар. 1 и пар. 2 от Директивата за птиците се изисква не само приемане на мерките за опазване, ..., но също така, и най-вече – тяхното ефективно прилагане, тъй като в противен случай тези разпоредби биха се оказали лишени от всякакво полезно действие" (решение по дело C-441/17, *European Commission v Republic of Poland*, пар. 213). Най-същественото задължение за държавите членки е да се избегне каквото и да е влошаване на екологичното състояние на "всяка" ЗЗ и то може да приеме две форми: докато чл. 6, пар. 2 се отнася до съществуващите дейности на използване на ЗЗ, то пар. 3 – само до нови планове и проекти. Важното в случая е, че концепцията на

съюзното право за "проект или план" не може да бъде стеснявана от компетентните национални органи с цел да се избегне изискуемата оценка за негативното въздействие върху местообитания или видове – обстоятелството, че една икономическа дейност вече е започнала, преди определянето на ЗЗ, не е основание за нейното изключване от такава преценка.

Конституционният съд подчертава, че в съответствие с принципа на предпазните действия и превантивни мерки за предприемането на екологични защитни мерки не са необходими убедителни доказателства за причинна връзка между заплахата и предполагаемия ефект – достатъчна е потенциална възможност за негативно въздействие (заключение на Генералния адвокат по дело C-335/07; решение на СЕС по дело C-280/02, *Commission of the European Communities v French Republic*; само съмнение за негативен ефект върху интегритета на ЗЗ, свързана със съответния план/проект, е основание за отказ от компетентния държавен орган – решение по делата C-157/96 *National Farmers' Union*, C-127/02 *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging* и C-239/04 *Castro Verde*). Националните съдилища и администрация също са задължени, в рамките на своята компетентност, да осигурят пълната ефективност на съюзното право – те трябва да направят всичко, което е в тяхната юрисдикция за постигането на целта на Директива 92/43/ЕИО. Производствата срещу държави членки пред СЕС на основание чл. 258 – 260 ДФЕС (това производство, наред с директния ефект, е също така важно средство за постигане ефективно изпълнение на директивите), включително за неизпълнение на някои от посочените по-горе задължения, произтичащи от двете природни директиви на ЕС, са многобройни и България не прави изключение. С решение на СЕС от 14.01.2016 г. е установено нарушение на България, наред с другото, именно поради неизпълнение на задълженията по чл. 4, пар. 1 и 2 от Директива 2009/147/ЕО, по чл. 4, пар. 4 от Директива 2009/147 и по чл. 6, пар. 2 от Директива 92/43/ЕИО, които се отнасят до защитена зона в района Калиакра. Макар и разширяването на обхвата на задълженията на държавите членки да намалява пространството на свобода на избора за националния законодател, относно средствата и формите на изпълнение на директивата, той не е лишен напълно от такава възможност. Самите цели на опазване се дефинират конкретно за всяка зона и за всички типове местообитания и видове в съответната зона, обусловено от екологичните изисквания за същите, които се основават на изцяло научни данни. Съобразно с тези цели държавите членки имат задължение да предприемат всички необходими мерки за опазване (чл. 6, пар. 1 от Директива 92/43/ЕИО), но се ползват с известна гъвкавост при избора и установяването на мерките. В съответствие с принципа на субсидиарност (при неизключителна компетентност на ЕС), те са свободни да избират между мерки от законодателно, административно или договорно естество, т.е. те могат да използват, по отношение на ЗЗ по Натура 2000, само една категория мерки или съчетание от тях. В допълнение, те имат право да установят и изпълнят планове за управление. В същото време, СЕС последователно отстоява такива изисквания като дефинирането на целите да се основава единствено на екологичните изисквания на местообитанията, определящи и желания им природозащитен статус, както и целите на опазването да отразяват значението на ЗЗ за кохерентността на мрежата Натура 2000, така че всяка зона да допринася по възможно най-добрия начин за постигането на благоприятен статус в рамките на естествения район на разпространение на съответните типове местообитания или видове и др. Директивата за местообитанията очертава рамката и установява стандартите, съобразно които държавите членки могат да изберат подходящите начини за практическото изпълнение на конкретните мерки относно различните ЗЗ от мрежата Натура 2000, но при

условие че така се гарантира постигането на посочените в директивата, и обвързващи ги, резултати.

Отговорност на компетентния национален съд е, когато в производството пред него прилага закон, транспониращ директива на ЕС, да изясни дали относимите съюзни правни норми налагат определено съдържание на приложимата национална правна уредба (включително по своя преценка да отправи преюдициално запитване до СЕС, ако има съмнения за смисъла на съюзната правна уредба или за нейната валидност), какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на тези национални норми, както и дали тези норми не са несъвместими с правото на ЕС, при което следва да бъдат оставени неприложени, за да реши въпроса за приложимото от него право. В настоящия случай преценката на сезиращия субект – ВАС (тричленен състав) – дали избраните от националния законодател правни средства за изпълнение на Директива 92/43/ЕИО са в съответствие с императивите на същата, следва да държи сметка за техния смисъл и обхват така, както той е изяснен от СЕС при разнообразие от факти и обстоятелства в материята на опазване на биоразнообразието. Така изяснените последици от действието на правото на ЕС, което сезиращият съд дължи като съд и по правото на ЕС, същият следва да има предвид при аргументирането на позицията си за несъответствие на приложимия в производството пред него закон с Конституцията, включително и, ако намира основания за това – да повдигне въпроса за нарушена национална конституционна идентичност пред Конституционния съд.

Конституционният съд, отчитайки че ЗБР е националната законодателна мярка в изпълнение на Директива 92/43/ЕИО, че тази връзка с правото на ЕС не е посочена в искането, че не са очертани последиците от действието му в обсъжданата материя и оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР не е обсъдена в контекста на съюзната правна рамка в областта на опазване на околната среда и биоразнообразието, е указал на сезиращия субект – ВАС (тричленен състав), да направи това, което последният дължи *ipso jure* в настоящата хипотеза на приложим в производството пред него закон, транспониращ директива на ЕС, конституционносъобразността на разпоредба от който е оспорена (в този смисъл вж. Определение на Конституционния съд от 14.09.2021 г. по к.д. № 13/2021 г.). Както вече бе отбелязано, вносителят е направил уточнение на искането по отношение на съюзното измерение на ЗБР с Определение от 21.07.2021 г. Като посочва, че Директива 92/43/ЕИО не урежда изрично съдебната защита на засегнатите, от мерките по опазването, интереси на титулярите на правото на частна собственост на земи, попадащи в "съответната" 33, ВАС (тричленен състав) с допълнителни доводи, черпени от практика на СЕС и на ЕСПЧ в материята на правото на достъп до правосъдие/правото на съдебна защита, подчертава "незаконността" на изключването на процесуалната гаранция на правото на частна собственост за аргументиране на твърдяната в искането противоконституционност на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР.

– Относно допълнителните доводи на ВАС (тричленен състав) в Определение от 21.07.2021 г.

Що се отнася до доминиращото позоваване от ВАС (тричленен състав), в Определение от 21.07.2021 г., на документа на ЕК под название "Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда" (ОВ, 2017/С 275/01), по въпроса за процесуалната легитимация (*locus standi*) и цитираната практика на СЕС и ЕСПЧ относно правото на защита/достъп до правосъдие, по смисъла на Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС) и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), Конституционният съд подчертава, че в съответния раздел

от този документ – "Процесуална легитимация" – са изложени редица основни положения на правото на ЕС в тази материя. Едновременно обаче процесуалната легитимация се третира от цитирания документ именно в областта на околната среда (както сочи самото му наименование) с акцент върху екологичните неправителствени организации (НПО) и засегнатите, от неспазването на изискванията на съюзното право за опазването на природата и биоразнообразието, представители на обществеността с "достатъчен интерес". Разгледан в цялост неговият текст недвусмислено показва, че той е напълно в духа на правните разрешения на цитираната вече Конвенция от Орхус (регионална конвенция на държавите членки на Икономическата комисия за Европа към ООН, ратифицирана от РБ и в сила за нашата страна от 16.03.2004 г.) относно достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. Това именно потвърждава, че обсъжданият документ на ЕК се ръководи от очертаната, в разделите относно ЗБР и Директива 92/43/ЕИО, отправна позиция на природните директиви на Съюза – на преден план е изведена защитата на публичния интерес от осигуряване на високо качество на околна среда и живот на общностите, на здравето на хората и тяхното благополучие, докато, без да е пренебрегната, защитата на интересите на собствениците/ползватели на земи и др. на териториите на ЗЗ, е поставена в контекста на опазването на една споделена ценност на национално и наднационално ниво (биоразнообразието е споделена ценност и общо европейско наследство) и е обвързана с постигането на предписаните от съюзното право резултати по опазването на благоприятното състояние на екосистемите в тяхната цялост на територията на Съюза в неразривна връзка с ускорените днес климатични промени. Това разбиране на Конституционният съд се основа както на изрични текстове в този смисъл, от сочения документ на ЕК (във "Въведение"), така и на непрекъснатото повтаряне в съдържанието на същия, че осигуряването на достъп до правосъдие се свързва с отговорността на публичната власт, включително и на националните съдилища като съдилища и по правото на ЕС, да гарантира на обществеността дължимата информация и достъп до процеса на взимане на решения в областта на околната среда. Конституционният съд отчита и последователното напомняне в същия документ, особено в раздела за материалните и процесуални права и процесуалната легитимация, че съдържащите се в него указания са в съответствие със и са насочени към ефективното прилагане на Конвенцията от Орхус, а с това и на съюзното право в обсъжданата материя, в целия ЕС (т. напр. пар. 44 и чл. 2, т. 4 от Конвенцията от Орхус, както и пар. 45, пар. 101 – 104, в частност пар. 103 от посочения документ на ЕК).

В настоящото конституционно производство не е необходимо Конституционният съд да обсъжда в детайли указанията, съдържащи се в Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда (ОВ, 2017/С 275/01), нито поотделно всяко от позоваванията на него, и на цитираната практика на СЕС, в Определение от 21.07.2021 г. на ВАС (тричленен състав) по адм. дело № 1134/2018 г., но намира за съществено да подчертае, че направените с това определение уточнения, на процесното искане, са дистанцирани от очертаната по-горе отправна позиция на цитирания документ на ЕК, която позиция е характерна за съюзната правна (и политическа) рамка в областта на околната среда и биоразнообразието, включително за Директива 92/43/ЕИО, и е определяща за насоката и съдържанието на съюзната правна уредба в материята. Тази преценка на Конституционния съд намира потвърждение както в други документи на ЕК, последващи споменатото "Известие на Комисията..." (ОВ, 2017/С 275/01), така и в заявения пакет от тринадесет законодателни мерки на ЕС за справяне с климатичните

промени, включващ и предложение за екологично европейско морско пространство и стратегия на ЕС за горите, обявен от ЕК на 14 юли 2021 г. – пакет "Подготвени за 55" ("Fit for 55" – израз, който се отнася до целта за намаляване на парниковите емисии в ЕС с най-малко 55% до 2030 г. и до 2050 г. – превръщането на Европа в неутрален по отношение на климатичните промени континент), които не са взети предвид от ВАС (тричленен състав) при направените уточнения, а именно: Съобщение на ЕК "Environmental Implementation Review 2019: A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life" (Brussels, 4.4.2019 COM (2019)149 final). Този документ на ЕК не оставя съмнение, че прегледът на изпълнението на съюзното право в областта на околната среда се осъществява с повишена строгост за спазване на неговите императиви в контекста на постигнатите, предписани от него резултати, за да се гарантира качествен живот на гражданите в общността (България е споменавана за неизпълнение на тези изисквания – към 2020 г. срещу Република България има започнати повече от сто процедури и предупреждения за такива, като най-много нарушения са отчетени в областта на енергетиката, транспорта и околната среда). Също така, в съобщение на ЕК – "Действия на ЕС за подобряване на спазването на законодателството и управлението в областта на околната среда" (Брюксел, 18.1.2018 – COM/2018/010 final) изрично се посочва ("Въведение и контекст"), че от съществено значение за успеха на изпълнение на съюзното законодателство в областта на околната среда е, включително, собствениците на земя да изпълняват екологичните задължения по отношение на своите дейности, и се подчертава, че задълженията могат да бъдат под формата на забрани, общи правила със задължителен характер, разрешителни и други мерки, въведени с цел защита на околната среда, общественото здраве и дългосрочните нужди на обществото от ресурси. Внимание заслужава и още едно съобщение на ЕК, специално посветено на подобряването на достъпа до правосъдие в областта на околната среда в ЕС (Съобщение на Комисията – "Подобряване на достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда в ЕС и неговите държави членки", Брюксел, 14.10.2020, COM(2020) 643 final). То също визира достъпа до правосъдие, като защитено основно право на гражданите на Съюза, но като отчита неговата специфична натовареност в областта на околната среда – ролята му на част от механизъм за реализация, на първо място, на интереса на обществеността от опазване на природата (вж. по-специално раздел първи от този документ). Не е случайно, че същото съобщение придружава предложението на ЕК за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006 (Регламент относно Конвенцията от Орхус) с цел подобряване на контрола на административните актове в ЕС в контекста на Конвенцията от Орхус, включително за достъпа до правосъдие като процесуална гаранция да бъде изпълнен ангажиментът, специално от страна на институциите и органите на ЕС, за достъп до информация и участие на обществеността във взимането на решения в областта на околната среда, при отчитане на връзката с ускорените климатични промени, и с акцент върху процесуалната легитимация на НПО (предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1367/2006, COM/2020/642 final – Обяснителен меморандум). Насочено към подобряване прилагането на Конвенцията от Орхус, въпросното предложение на ЕК съдържа редица положения, които потвърждават изразеното по-горе разбиране на Конституционния съд относно отправната позиция на съюзния регулаторен модел в областта на опазването на околната среда и биоразнообразието. Показателно в това отношение е изрично цитираното заключение на Генерален адвокат Sharpston по дело C-664/15, Protect Natur (Arten-und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmund, пар. 77), още в началото на

Обяснителния меморандум: "Природата принадлежи на всички ни и опазването ѝ е наша колективна отговорност. Съдът е приел, че нормите на правото на Съюза в областта на околната среда най-често са насочени към общия интерес, а не само към защита на индивидуалните интереси на частноправните субекти." В предложението, принципът на изпреварващите действия и превантивните мерки, извеждането на участието на заинтересованите страни във взимането на решения на най-ранен етап в установяването на режима на защита за ЗЗ и засилването на ролята на "административното преразглеждане", вече и на общи актове (на някои категории актове, доколкото става дума за субсидиарност при неизключителна компетентност на ЕС), на което се разчита да окаже косвено въздействие върху подобряването на "съдебното преразглеждане" и прилагането на чл. 41 и чл. 47 от ХОПЕС, при активизиране на включването на НПО, се очертава като важен аспект на тази позиция.

Допълнителен акцент върху обществената необходимост и спешната необходимост от засилена строгост при изпълнение на изискванията за опазване на околната среда и биоразнообразието на глобално, регионално и национално ниво поставя Докладът на Междуправителствения панел по изменението на климата (IPCC) към ООН, оповестен на 9.08.2021 г. Основан на изцяло научни данни и критерии, този доклад ясно посочва, че основен увреждащ фактор са човешките дейности, които унищожават природата и биоразнообразието (включително и настъпили необратими последици), без да се съобразяват с ограничените екосистемни ресурси на планетата.

Обобщавайки изложеното в този раздел, Конституционният съд подчертава, че всички упоменати съюзни документи, в т.ч. и "Известие на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда" (ОВ, 2017/С 275/01), на което се позовава ВАС (тричленен състав) в Определение от 21.07.2021 г., следват отправната позиция на Директива 92/43/ЕИО, включително и по въпроса относно достъп до правосъдие и защита на частноправните интереси, в областта на околната среда, а именно – приоритетна защита на публичния интерес от високо равнище на опазване на биоразнообразието, като споделена европейска ценност и общо природно наследство. Тази отправна позиция обвързва националните законодателни учреждения на държавите – членки на ЕС, в т.ч. и България, при задължителното транспониране на Директива 92/43/ЕИО и избора на форми и средства, в пределите на предоставената свобода на преценка (така както те са очертани чрез практиката на СЕС), за постигането на предписаните от нея резултати. В направеното уточнение на искането от ВАС (тричленен състав), с Определение от 21.07.2021 г., се посочва, че същата директива е ясна за сезиращия съдебен състав и не поражда съмнение относно смисъла на нейните разпоредби.

В контекста на всичко изложено до тук Конституционният съд като отбелязва, че в отправеното от ВАС (тричленен състав) искане, ведно с неговото уточняване с Определение от 21.07.2021 г., не се твърди несъответствие на Директива 92/43/ЕИО с акт на ЕС от по-висок юридически ранг, нито се привеждат доводи в посока на засягане на националната конституционна идентичност или превишаване на предоставената от държавите членки компетентност на ЕС в областта на околната среда, намира, че искането на ВАС (тричленен състав) за установяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 7 ЗБР, който закон се явява националният правен инструмент за транспониране на природните директиви на ЕС, в частност – на Директива 92/43/ЕИО, е неоснователно по следните съображения:

– Относно поддържаното от ВАС (тричленен състав), че "нормативната уредба в чл. 12, ал. 7 ЗБР противоречи на разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията"

В искането по настоящото дело вносителят твърди, че "със заповедта на министъра на околната среда и водите, предмет на адм. дело № 1134/2018 г. по описа на ВАС, с която се обявява една конкретна защитена зона, като въвежда забрани и ограничения (имащи "абсолютен характер" според съдиите) по отношение на имотите, попадащи в тази зона, се засяга съществено правото на частна собственост на нейните адресати."

Преди всичко, Конституционният съд припомня, че българският законодател разграничава ясно реда за обявяване на списъка на ЗЗ, който ред има смисъл на класифицирането им като такива зони за опазване на природни местообитания и видове, включително и нуждаещи се от приоритетна защита (чл. 10 във връзка с чл. 8 и чл. 9 ЗБР), и които зони се явяват неразделна част от европейската екологична мрежа Natura 2000, и реда за обявяването на "съответната"/"всяка" ЗЗ, в съответствие със споменатия списък на ЗЗ на национално ниво (чл. 12 ЗБР). Докато първото се осъществява с решение на МС, което заедно със списъка на ЗЗ в България се обнародват в "Държавен вестник", второто става със заповед на министъра на околната среда и водите, като в същата заповед се посочват, наред с другото, общата площ, както и опис на имотите, включени в защитената зона, и/или координатен регистър на границите на защитената зона (чл. 12, ал. 2, т. 4 ЗБР) и се установяват забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на "съответната" ЗЗ (чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР). Съгласно изложеното относно Директива 92/43/ЕИО и цитираната релевантна практика на СЕС режимът на защита по чл. 6 от същата директива обвързва принципно държавите членки още с определянето на ТЗО, а следователно и с предвидената възможност да бъдат налагани широк спектър мерки, част от които могат да ограничат съществено ползването на земите частна собственост, попадащи в тях, в т.ч. и да бъдат наложени забрани върху всякаква дейност за икономическо развитие на тази собственост. Последното е задължително, когато става дума за "приоритетни за опазване" зони, както това е в настоящия случай за ЗЗ "Комплекс Калиакра" с код BG0000573 – за защита на приоритетно местообитание 62С0 (Понто-Сарматски степи), което съгласно чл. 1, буква "г" и Приложение I на Директива 92/43/ЕИО е застрашено от изчезване. Тези мерки са в изпълнение на екологичните императиви на чл. 6, пар. 1 и 2 от Директива 92/43/ЕИО и изразът "при необходимост" в цитирания пар. 1 "се отнася само до плановете за управление, но не и до мерките от правно, административно или договорно естество, които са необходими във всички случаи (в този смисъл решение на СЕС по дело C-508/04, *Commission of the European Communities v Republic of Austria*, пар. 71). В заповедите на министъра на околната среда и водите по чл. 12, ал. 6 ЗБР, както това се отнася до предмета на съдебния спор пред ВАС (тричленен състав), по спряно адм. дело № 1134/2018 г., се указва режимът на ползване в точно конкретно определени с географски координати части от ЗЗ (в случая определящ е обхватът на приоритетно местообитание 62С0).

Правото на частна собственост е конституционно закрепено в глава първа от Основния закон – "Основни начала", чл. 17, и е най-пълното по обем вещно право. То включва три правомощия: владение, ползване и разпореждане. Заповедите на министъра на околната среда и водите, издавани на основание чл. 12, ал. 6 ЗБР, не променят съгласно чл. 13 ЗБР собствеността върху земите, горските територии и водните площи в тях и следователно те не засягат правомощията владение и разпореждане със собствеността – ЗЗ нерядко са обект на подчертан интерес от много екологични и браншови организации, включително и в изпълнение на екологични проекти. Тези заповеди могат да въведат и всички издадени такива заповеди, в т.ч. и Заповед № РД-815 от 12.12.2017 г., предмет на адм. дело № 1134/2018 г. в настоящия случай, въвеждат ограничения върху правото на

ползване, като забраняват или ограничават дейности, противоречащи на целите за опазване на "всяка" ЗЗ (от Националната екологична мрежа като интегрална част от Натура 2000 в ЕС), определена за застрашено от изчезване природно местообитание или вид. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията са гаранция, че правото на частна собственост се защитава от закона и че частната собственост е неприкосновена (Решение № 5 от 1996 г.; Решение № 14 от 2020 г.). Цитираните конституционни норми установяват задължение за държавата да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава неприкосновеността на частната собственост (Решение № 17 от 1999 г.; Решение № 5 от 2006 г.; Решение № 15 от 2010 г., Решение № 4 от 2021 г. и др.). Конституционно прогласената неприкосновеност на частната собственост не изключва обаче правната възможност за нейното ограничаване. В Решение № 15 от 2001 г. Конституционният съд поддържа, че съдържанието на принципа на неприкосновеност на частната собственост "не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения." Самата Конституция предвижда приоритетна закрила, свързана и с ограничаването на собствеността, за установени в нея висши ценности като например опазване и възпроизводство на околната среда (чл. 15), съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21), опазване на националното историческо и културно наследство (чл. 23). По естеството си забраните или ограниченията на дейности, противоречащи на целите за опазване на "съответната" ЗЗ, са законово закрепен инструмент за провеждане на тези конституционни повели.

Конституционният съд е последователен в позицията си, че "Поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности." (Решение № 10 от 2017 г.; Решение № 3 от 2019 г.; Решение № 11 от 2021 г.). Както бе посочено вече, водещо в отправната позиция на съюзния екологичен регулаторен модел е разбирането за естеството на околната среда и биоразнообразието като споделена европейска ценност и общо природно наследство. Тя е възприета от националния законодател в ЗБР и е в пълно съответствие с конституционния императив на чл. 15 от Основния закон – "Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната." В своята практика Конституционният съд приема, че този "императив" се отнася до "всички дейности и до всички форми на собственост" (Решение № 12 от 2013 г.). Нещо повече, конституционният законодател обвързва правото на здравословна и благоприятна околна среда, което имплицитно съдържа осигуряване на благоприятен природозащитен статус на местообитанията и видовете (включително и възстановяване), със задължение за гражданите да опазват околната среда, което е ангажимент и към обществото (чл. 55, предл. второ от Основния закон). По този начин публичния интерес от опазването на биоразнообразието е изведен от конституционния законодател на преден план и е в пълно съответствие с целите на политиката на ЕС в областта на околната среда, формуирани в чл. 191, пар. 1 ДФЕС. Приоритетната защита на този значим публичен интерес на национално и наднационално ниво предполага всеки член на обществото да понесе известни ограничения, включително и при ползването на принадлежащата му собственост, но едновременно всеки споделя с всички останали ползите от съхраненото благоприятно състояние на природата като общодостъпно благо. Конституционният съд не споделя виждането, поддържано в искането от ВАС (тричленен състав), че предвидената законодателно възможност със заповедите, издадени на основание чл. 12, ал. 6 ЗБР, да бъдат налагани ограничения и забрани на редица или всякакви дейности в една конкретна

ЗЗ (чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР), води до "изпразване от съдържание правото на собственост". Това законодателно разрешение е изпълнение на императива за установяване от държавите членки на предвидения в разпоредбите на чл. 6, пар. 1 и 2 от Директивата за местообитанията, режим на опазване на биоразнообразието с отчитане на конкретните цели на опазване в "съответната" ЗЗ. Когато става дума за "приоритетни за опазване" зони, както в настоящия случай (ЗЗ "Комплекс Калиакра" с код BG 0000573), обхватът на изискванията към държавите членки, така, както е изяснен в цитираната вече практика на СЕС, съответства на особена отговорност, която Съюзът носи за опазване на европейската екологична мрежа в нейната кохерентна цялост. Националният законодател не разполага с особена свобода на преценка – "необходими мерки" както и "подходящи мерки", по смисъла на чл. 6, пар. 1 и пар. 2 от Директива 92/43/ЕИО са консервационни, включително за възстановяване на застрашени от изчезване местообитания и видове, и за предотвратяване на влошаването на природозащитното им състояние. Според европейското екологично законодателство държавите членки са изцяло отговорни да гарантират, че всички местообитания и видове от интерес за Съюза (преди Общността) се съхраняват или възстановяват до степен на благоприятно природозащитно състояние и забраните на дейностите със заповедите за обявяване на "съответните" ЗЗ (чл. 12, ал. 6 ЗБР) са сред инструментариума за реализиране на мерките за постигане на заложените в цитираната директива цели и предписани резултати, в контекста на отправната позиция на уредба на обсъжданата материя.

Задължението на държавата да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява неприкосновеността на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Основния закон) изисква от законодателя да се въздържа от приемането на такива правни мерки, които влизат в противоречие с конституционния императив (Решение № 4 от 2021 г.). В практиката си Конституционният съд уточнява, и в настоящото производство няма основание да се отклони от поддържаното, че "правото, което се ползва с конституционна закрила, е правото на собственост, а не някакво друго право – на ползване по най-печеливш начин на собствеността. Последното е в немалка степен въпрос на разумно и предвидливо управление на същата, включително и добре преценен пазарен и непазарен риск от титуляря на правото на собственост." (Решение № 5 от 2017 г.). Ето защо, законодателното разрешение в чл. 12, ал. 6 във връзка с чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР – със заповед на министъра на околната среда и водите да се решава окончателно въпросът и да се обяви "съответната" ЗЗ, като със същата заповед се установят забрани или ограничения на дейности, противоречащи на целите за опазване на съответната ЗЗ, ако това разрешение се разглежда като възможност за налагане на ограничение на ползването на собствеността, свързано с евентуално по-ниски доходи на собственика, както това е направено от вносителя в искането (като се позовава на частния случай, когато имоти са били урегулирани и за тях се дължат данъци), не представлява конституционно нетърпима интервенция на държавата в правото на частна собственост и не обуславя твърдяното от вносителя противоречие на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР с чл. 17, ал. 1 и 3 от Основния закон.

В допълнение Конституционният съд отбелязва, че макар Директива 92/43/ЕИО, както и ЗБР, чрез който тя е транспонирана, да не предвиждат изрично възмездяване за собствениците/ползватели на земи в ЗЗ, екологичното законодателство на Съюза, и това на национално ниво, се ръководят и от разбирането, че този, който понася тежест в името на общ интерес, не е справедливо да бъде лишен изобщо от компенсация от страна на обществото за ограниченото ползване на своята собственост. Съществуват компенсаторни

механизми, в които се проектира "забраната за прекомерност" като утвърден компонент на правовата държава, и на всяка общност правова, каквато несъмнено е ЕС. Избраният подход на компенсиране от европейското и националното екологично законодателство обаче не се свързва с прилагане на института на отчуждаване и съответно – равностойно обезщетение, а се вписва в логиката на отправната позиция на екологичната правна уредба на глобално, регионално и национално ниво. Този подход е насочен да насърчи партньорството в опазването на биоразнообразието като споделена ценност, и в частност – да мотивира проактивно поведение у собствениците/ползвателите на земи за опазване, активното включване на заинтересованите страни на възможно най-ранен етап от процеса на изграждането и поддържането на екологичната мрежа в държавите членки и участие във взимането на решенията, за необходимите и подходящи мерки за целите на опазването в "съответната" ЗЗ. Става дума за различни финансови механизми, предоставени от ЕС на държавите членки, особено в рамките на аграрната и регионалната политика, които в определени случаи допринасят за опазване на ЗЗ, но и за компенсаторни мерки по отношение на предвидените забрани за собствениците/ползвателите на земи. Една от основните цели на финансовия инструмент LIFE е опазването на "местообитанията и природата" и съюзните средства се използват главно за закупуване или наемане на земята или за финансиране на мерки за запазване или за подобряване на състоянието на мястото. Друг пример е мярка 213 "Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕК – за земеделски земи" за периода 2007 – 2013 г., чрез която са подпомагани земеделски стопани, стопанисващи земеделски земи, попадащи в обхвата на европейската екологична мрежа Натура 2000, и за тях има заповед за ЗЗ от министъра на околната среда и водите (също и мярка 10 "Агроекология и климат", мярка 11 "Биологично земеделие" и др.). Финансови механизми са предвидени и занапред в стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. (раздел 3.3. "Изграждане на интегриран подход, обхващащ цялото общество" от Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите "Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот", Брюксел, 20.5.2020 г., COM (2020) 380 final). Също така, самите планове за управление на ЗЗ, по чл. 6, пар. 1 от Директивата за местообитанията, могат да имат и търговско измерение – те не са винаги необходими, но ако се използват, те следва да бъдат разработени специално за "всяка" ЗЗ или да бъдат включени в други развойни планове, когато има такива (като обхващат всички известни дейности, което ги отличава от планове и проекти по чл. 6, пар. 3 и 4 от Директива 92/43/ЕИО). Напълно възможно е следователно да бъде установен план за управление, насочен изцяло към опазване, но също и "смесен" план, който има и други цели, освен опазване, което позволява отчитането на икономическите интереси, в т.ч. на собствениците/ползвателите на земи и др. в "съответната" ЗЗ. Важно е още тук да се отбележи, че за несвързаните с опазване елементи от план или проект може да се изисква подходяща оценка на въздействие, по смисъла на чл. 6, пар. 3 от Директивата за местообитанията, както и при прилагането на дерогационната клауза на пар. 4, чл. 6 от същата директива, което осигурява достъп до правосъдие на заинтересованите правни субекти.

Освен това, макар и формално да не е поставен в действие план за управление на обсъжданата ЗЗ – "Комплекс Калиакра" (с код BG0000573), със Заповед № РД-93 от 19.02.2018 г. на министъра на околната среда и водите е утвърден "План за изпълнение на дейности за възстановяване на приоритетно природно местообитание 62С0 "Понто-Сарматски степи" на територията на община Каварна в границите на ЗЗ за

местообитанията BG0000573 "Комплекс Калиакра", идентифицирани в проекта на интегриран план за управление на защитени зони BG0000573 "Комплекс Калиакра", BG0002051 "Калиакра" и BG0002097 "Белите скали" (Интегриран план). Подготвеният през 2017 г. проект на този Интегриран план от Института за биоразнообразие и екосистемни изследвания – БАН (ИБЕИ – БАН), по възлагане от МОСВ остава нереализиран. Това, което има значение в настоящото производство, е, че въз основа на направен анализ и с оглед на единствено научни критерии, за идентифицираните в плана ЗЗ, поради високата степен на застрашаване (от изчезване) на приоритетното местообитание 62С0, основно от урбанизацията и селското стопанство, се посочва належащото предприемане на ефективни мерки от страна на българската държава за възстановяване на благоприятен природозащитен статус на местообитанието. Предписанията са в съответствие и с решение на СЕС от 14.01.2016 г. по дело C-141/14, *European Commission v Republic of Bulgaria*, относно недостатъчно класифициране на територии като специална ЗЗ, съгласно изискванията на Директива 92/43/ЕИО, от страна на България. В този Интегриран план изрично е посочена необходимостта от забрана за разораването на площи, промяната на предназначението и начина на трайно ползване на ливади, пасища, мери и др., тъй като това води до пряка загуба на видове, съобщества и местообитания, както и за промяната на предназначението на земеделски земи и земи от горски територии, и такива забрани се установяват в т. 5.7 и в т. 5.8 от Заповед № РД-815 от 12.12.2017 г. на министъра на околната среда и водите, оспорена пред сезирация съд ВАС (тричленен състав). В контекста на изложеното може да се каже, че утвърденият план за възстановяване на указаната ЗЗ съдържа елементи на план за управление. Не е без значение за ефективното ползване на частната собственост в ЗЗ предвидената от ЗБР възможност за заличаване на ЗЗ, както и за промяна на забраните или ограниченията на дейностите във всяка ЗЗ, при определени от закона условия (чл. 16 ЗБР).

Изложеното, включително в началото на мотивите относно ЗБР, показва, че мерките, установявани със заповед на министъра на околната среда и водите, са проекция на законодателно предвидената възможност за това (чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР), съобразено с конкретните цели на опазването в "съответната" ЗЗ, обусловени от екологичните изисквания на местообитанието и видовете, за които е обявена тази ЗЗ. Същественото е, че тези мерки не са резултат просто на свободната преценка на органа, компетентен да издаде заповедта. Те се основават на изцяло научни данни за категоризирането на природозащитно състояние на местообитанията и видовете (отразено в списъка на обявените ЗЗ), което състояние е решаващо за "необходимите" и "подходящите", за предотвратяването на неговото влошаване, мерки – ограничения и забрани, които като елемент на такива заповеди, за тази част от тях, им придават характер и на план за управление. При застрашени от изчезване местообитания и видове, належащо нуждаещи се от приоритетна защита, както в настоящия случай, мерките по необходимост са съществено ограничаващи възможността за ползването от собствениците/ползвателите на земи, изключвайки значителен спектър или всякакви дейности, с цел възстановяване на благоприятното природозащитно състояние на местообитанията и видовете, за които е обявена "съответната" ЗЗ. 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, основавано на изцяло научни критерии за запазване на местообитанието и в крайна сметка на вида – водещата цел на Директива 92/43/ЕИО, транспонирана чрез ЗБР, 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. Поради това Конституционният съд намира искането на вносителя за установяване на несъответствие на разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР с нормите на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията за неоснователно.

– Относно поддържаното от ВАС (тричленен състав) в искането, че нормата на чл. 12, ал. 7 от ЗБР противоречи на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като лишава собствениците от съдебен контрол върху административния акт, който засяга техни права и интереси

Проекция на основополагащия принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) в областта на правата, правото на достъп до съд/достъп до правосъдие (в по-широката рамка на правото на защита, установено с разпоредбата на чл. 56 от Конституцията), и като гаранция за останалите основни права и като право със собствена съдържателна ценност, означава, че пътят към безпристрастен и справедлив съд трябва да е винаги отворен. Както други основни права, каквото е и правото на частна собственост, правото на достъп до правосъдие не е абсолютно и може да бъде ограничавано. Във връзка с настоящото производство е от значение да се отбележи, че въвеждайки общата клауза за обжалваемост на актовете на администрацията (чл. 120, ал. 1 от Основния закон), конституционният законодател едновременно балансира потенциалната колизия между публичния интерес и този на частноправните субекти и предвижда възможност законодателят да изключи някои административни актове от нейния обхват – чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 14 от 2014 г. Конституционният съд определя конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и извежда критериите, от които е обвързан законодателят, позовавайки се на релевантна своя практика. Според мотивите и формулираното принципно положение от същото решение 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 защитата 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 Конституционният съд сочи примерно, а не изброява изчерпателно такива значими публични цели и този подход е последователен в неговата практика).

От изложеното в предходния раздел и като се имат предвид вече посочените същностни характеристики на ЗЗ, е видно, че със заповедите на министъра на околната среда и водите, издадени за обявяване на "съответните" ЗЗ и предвиждането на забрани или ограничения на дейности в тях (чл. 12, ал. 6 във връзка с чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР), се брани обществен интерес и се гарантират ценности, които са конституционно защитени (чл. 15, чл. 20, чл. 55 от Основния закон). Нещо повече, налаганите, и наложените в конкретния случай, ограничения идват с цел защита на ценност, която е от общ интерес, не само на национално, но и на ниво ЕС, и на глобално ниво, каквато е опазването на видовете и местообитанията (биоразнообразието). Конституционният съд само обобщава, че мрежата Натура 2000, чиято интегрална част са съответните ЗЗ на национално ниво, осигурява ползи на обществото и икономиката чрез предоставянето на различни екосистемни услуги.

Директивата за местообитанията не съдържа правна уредба на достъпа до правосъдие

на засегнатите, от установените ограничения и забрани в ЗЗ, интереси (икономически преди всичко) на частноправни субекти. Законодателната рамка на ЕС за опазване и възстановяване на природния капитал урежда този въпрос в съответствие с очертаната отправна позиция на възприетия регулаторен модел в областта на околната среда. Конституционният съд само припомня, че тя се основава на съвременното разбиране, че "човекът е неразделна част от природата и заедно те функционират най-добре в партньорство" и намира конкретен израз в предвидените от релевантните съюзни правни инструменти, обвързващи държавите членки, изпреварващи действия и превантивни мерки за недопускане на влошаване на природозащитното състояние на местообитанията и видовете, поддържането им в благоприятно такова, и в строгото прилагане на изискванията на Директива 92/43/ЕИО (чл. 6) към държавите членки с параметри и обхват, изяснени в практиката на СЕС. В условията на протичащи екстремни климатични промени належащото прилагане на императивите на екологичното законодателство, на наднационално и национално ниво, в съкратени срокове и със засилена колективна отговорност за устойчиво ползване на екосистемните услуги, при ограничените природни ресурси на планетата, намира израз в цитирания вече пакет от тринадесет законодателни мерки на ЕС за справяне с климатичните промени, обявен от ЕК на 14 юли 2021 г. ("Подготвени за 55"). Може да се каже, че достъпът до правосъдие е уреден от съюзното законодателство за биоразнообразието, като цяло, в духа на Конвенцията от Орхус. Съществена характеристика на този подход е, че се придава важно значение на включването на най-ранен етап на засегнатите страни – включително на собствениците на земи и лицата, стопанисващи земи – в процеса на взимане на решения в тази материя, и в съответствие – гарантирането на достъп до правосъдие на физически лица и НПО по въпросите, свързани с околната среда. Акцентът е поставен върху разширяването на процесуалната легитимация на НПО именно като представители на обществеността в защита на публичния интерес от опазване на биоразнообразието и устойчивото ползване на екосистемните ресурси. Аспект на тази характеристика е и строгостта на прилагане на изискванията за установяване на режим на подходяща защита за всяка от обявените ЗЗ на национално ниво, явяващи се част от Natura 2000, и на ограничителните мерки, свързани с опазването на конкретни местообитания в зависимост от тяхната значимост и състояние, съгласно чл. 4, пар. 1 от Директива 92/43/ЕИО. Потвърждение на това виждане Конституционният съд намира и в стратегията на ЕС за биоразнообразието, където се подчертава необходимостта, във връзка с ефективната реализация на европейското екологично законодателство, от преразглеждане в тази насока на Регламента относно Конвенцията от Орхус (Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, раздел 3.2. "Нов тласък на изпълнението и правоприлагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда", Брюксел, 20.5.2020 г., COM (2020) 380 final).

Изцяло в очертания контекст е и националната уредба на достъпа до правосъдие в областта на биоразнообразието според ЗБР. Той регламентира подробно и в нейната логическа последователност процедурата за обявяването на местата от европейската екологична мрежа Natura 2000, която включва решение на Министерския съвет (МС) за класифицирането на ЗЗ и завършва с акт на министъра на околната среда и водите за обявяване на "всяка"/"съответна" ЗЗ (чл. 10 във връзка с чл. 8 и чл. 9, както и чл. 12 ЗБР). Без да се спира подробно на предписаните стъпки в тази процедура, Конституционният съд обръща внимание, че в процеса на подготовка на документациите по чл. 8, ал. 1 ЗБР и преди обявяването на ЗЗ от МС са предвидени редица отговорности на Министерството на

околната среда и водите (МОСВ), както и на Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), за да се гарантира изискването на Директивата за местообитанията и ЗБР – класификацията на територии като ЗЗ да се основава на изцяло научна информация и на целите на директивата и ЗБР (чл. 8, ал. 4 и чл. 4 ЗБР; списъкът на потенциалните ЗЗ се разглежда от Националния съвет по биологично разнообразие – консултативен орган към министъра на околната среда и водите, преди предлагането му на Министерския съвет), както и да се осигури широко участие на обществеността в този процес. Решението на МС и списъкът на ЗЗ се обнародват в "Държавен вестник". По отношение на това решение на МС достъпът до правосъдие не е ограничен за никой правен субект, включително и собствениците на имоти в ЗЗ, и то на възможно най-ранен етап от процеса на определяне режима на опазване в същите имоти.

След получаване на одобрение от ЕК на списъка на ЗЗ, приет от МС (чл. 10, ал. 6 ЗБР), министърът на околната среда и водите издава заповед за обявяване на конкретните/"съответните" ЗЗ. Производството е уредено в глава втора, раздел III от ЗБР. Участието на обществеността и заинтересованите лица чрез обществени обсъждания в процедурите по обявяване на "съответните" ЗЗ е гарантирано с разпоредбите на чл. 12, ал. 3 – 5 от този закон. Съгласно тези разпоредби МОСВ е длъжно да осигури достъп до проекта на заповед за обявяване на всяка конкретна ЗЗ на всички заинтересовани лица. Ограниченията и забраните относно "съответните" ЗЗ – засягат интересите на собствениците/ползвателите в тези зони, поради което законодателят е предоставил възможност на всички заинтересовани лица, в едномесечен срок от обявлението на проекта на заповедите на министъра на околната среда и водите, да представят пред него мотивирани писмени становища, възражения и предложения за предвидените в проекта забрани или ограничения (чл. 12, ал. 5 във връзка с чл. 12, ал. 2, т. 5 ЗБР). Съгласно разпоредбата на чл. 12, ал. 6 ЗБР, след изтичане на срока по ал. 5, чл. 12 от същия закон, министърът на околната среда и водите взема окончателно решение по постъпилите становища, възражения или предложения и издава заповед за обявяване на "съответната" ЗЗ. Оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР изключва заповедите по ал. 6, чл. 12 от обхвата на общата клауза за обжалване на административните актове, установена в разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Както вече бе посочено, Конституцията в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 е предвидила такава възможност за законодателя. Доколкото заповедите по чл. 12, ал. 6 ЗБР включват в структурата си наименованието и местоположението на ЗЗ, предмета и целите на защитената зона, както и нейната площ и границите, които се утвърждават с решението на МС по чл. 10, ал. 4 ЗБР (посоченото е част от документациите по чл. 8, ал. 1 ЗБР във връзка с подготовката на решението на МС за обявяване на ЗЗ), по отношение на тази част от заповедите достъпът до правосъдие не е ограничен. Що се отнася до предвидените мерки, в заповедите за обявяване на "съответна" ЗЗ (ограничения и забрани), те са свързани със, и в тях се проектира, целта на обявяване на ЗЗ – защита на биологичното разнообразие, определено в ЗБР за "неразделна част от националното богатство", чието опазване е приоритет и задължение за публичната власт и гражданите (чл. 1, ал. 3 ЗБР), т.е. с тези мерки се осигурява ценност от значим публичен интерес, която, както бе посочено по-горе, има конституционен ранг. От значение е и това, че в заповедите по чл. 12, ал. 6 ЗБР се включват само забрани или ограничения по отношение на дейности, за които е известно предварително и е безспорно, че ще доведат до съществени увреждания на предмета на защита в "съответната" ЗЗ и осъществяването им е несъвместимо с неговото опазване – при класифицирането на териториите като ЗЗ, елемент от европейската екологична мрежа Natura 2000, са известни и екологичните

изисквания за всяка категория природозащитно състояние на дадено местообитание и вид, за което се определя дадена ЗЗ, респ. естеството на необходимите мерки за възстановяване и запазване на благоприятното му състояние. Освен това обсъдените разпоредби на ЗБР (по-конкретно – чл. 12, ал. 3, 4 и 5 от същия) 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, с което се утвърждава списък на ЗЗ на национално ниво, така щото, и съобразно научната информация при приемането на това решение, да се осигури благоприятното природозащитно състояние на местообитанията и видовете, според приложенията на Директива 92/43/ЕИО и ЗБР. Законодателят не е предвидил изрично съдебен контрол по отношение на заповедите по чл. 12, ал. 6 ЗБР именно с оглед защитата на обществен интерес и приоритетната закрила на посочените по-горе конституционни ценности, както и предвид избора на процедурата и органите, които разработват, съответно – одобряват ЗЗ. Също така, както е отбелязано в раздела относно Директивата за местообитанията, 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, в съответствие с многократно акцентирания отпращаваща позиция на екологичното законодателство на ЕС (посочените директиви в раздела относно Директива 92/43/ЕИО). Наред със споменатите вече "смесени" планове са възможни и планове и проекти, които са били разрешени в миналото и впоследствие се оказва, че има вероятност да доведат до влошаване на състоянието или обезпокояване, т.е. до нарушаване на чл. 6, пар. 2 от Директивата за местообитанията, поради което се налага "подходяща оценка", която също не е изключена от съдебен контрол. Това се отнася и до плановете и проектите, предвидени в разпоредбата на пар. 3, чл. 6 ("нови", различни от тези по пар. 1, чл. 6), и за прилагането, при изпълнени изрично посочените условия, на дерогацията по чл. 6, пар. 4, до която се стига, след като бъдат преминати стъпките от процедурата по пар. 3, чл. 6 от същата директива. Цитираните разпоредби разкриват възможности за ефективно ползване на поземлените имоти от собствениците/ползвателите и правото им на съдебна защита/достъп до правосъдие е гарантирано. Осигуряването на достъпа до правосъдие в областта на околната среда чрез други производства, на ниво ЕС, е способ, който съответства напълно на принципа на предотвратяването на влошаването и загубата на биоразнообразие, на неотложната необходимост от строго прилагани мерки, за да не бъде допуснато това, както и на утвърждаването на модел на отношенията човек – природа, адекватен на социализацията на собствеността и екологичния подход в областта на правата в съвременния свят. Конституционният съд, в коментирания по-горе решение (Решение № 14 от 2014 г.), подчертава, че не е оправдано въвеждането на необжалваемост на административните актове, ако това води до изключване изцяло на правото на достъп до правосъдие и законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол. По такъв начин се зачита изискването за съразмерност, което прави ограничаването на достъпа до правосъдие, при наличието на конституционно защитена приоритетна цел, конституционно търпимо, каквото е налице в настоящия случай. Поради това Конституционният съд приема, че отклонението, чрез разпоредбата на чл. 12, ал. 7 ЗБР, от общия принцип за обжалваемост на административните актове, допустимо по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, остава в определените от Основния закон параметри – чрез него се осигурява належаща защита на конституционна ценност от значим публичен интерес и това отклонение не е прекомерно, тъй като не се изключва

изцяло правото на всеки на достъп до съдебна защита. Това законодателно разрешение е обществено потребно и социално оправдано.

Като се основава на всички изложени съображения, Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба на чл. 12, ал. 7 ЗБР не води до конституционно нетърпима намеса на държавата в правото на частна собственост на лицата и не представлява несъразмерно, на преследваната легитимна цел, ограничаване на достъпа им до правосъдие, поради което не обуславя твърдяното от вносителя противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 и с чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд намира за важно да отбележи, че е обществено оправдано в едно демократично общество да се окаже дължимото уважение към свободата на преценка на законодателното учреждение в такава чувствителна материя, каквата е балансирането на икономическите интереси на частноправните субекти и публичния интерес от опазването на екосистемите в благоприятно природно състояние като предпоставка за общественото здраве, за живота и благополучието на всеки човек, при ограничените екосистемни ресурси на планетата и екстремните климатични промени, на които сме свидетели все по-често днес, налагащи трансформация на модела на отношенията човек – природа във всички области на обществен живот. То стои най-близко и изразява най-непосредствено волята на титуляря на държавна власт при избора на мярката за съхраняването на природата и биоразнообразието като споделена европейска ценност и общо природно наследство (Конституционният съд приема в своята практика, че "извън обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предл. първо от Основния закон, относно чиято законност ВАС се произнася задължително като първа инстанция, попадат включително административните актове, които са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол" – Решение № 8 от 2018 г.).

Ангажиментите на Република България към ЕС, произтичащи от разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, се проектират на плоскостта на конституционното правосъдие и в изискването за споделяне на отговорността между националната конституционна юрисдикция и националните съдилища, които са и съдилища по съюзното право, за гарантирането на върховенството на Конституцията, и наред със СЕС – на правото, в многопластовата конституционна архитектура на една общност правова, каквата е ЕС. Контролът за конституционност решава окончателно въпроса за действието на закона, или разпоредба от него, и е крайна мярка за преценка на волята на законодателното учреждение в името на върховенството на правото.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на [чл. 12, ал. 7 от Закона за биологичното разнообразие](#) (обн., ДВ, бр. 77 от 9 август 2002 г.; посл. изм., бр. 98 от 27 ноември 2018 г.).