

Критичен анализ на чл. 66а от Закона за защитените територии

Critical Analysis Of Art. 66a Of The Protected Areas Act

Надежда Христова¹

SUMMARY

The present studying analyses the provision of Art. 66a of the Protected Areas Act. It regulates that general or individual administrative acts issued under this section are subject of appeal before the relevant administrative court following the Code of Administrative Procedure. We consider the legislative approach in this provision as an incorrect and unconstitutional, so de lege ferenda we suggest its repeal.

KEY WORDS

Nature, Protected Natural Areas; Environment; Normative Administrative Acts; Individual Administrative Acts; General Administrative Acts; Government, Minister

¹ Доц. г-р Надежда Христова, ЮФ на УНСС, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg (Assoc. prof., JD Nadezhda Hristova, LF, UNWE, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg).

Увод

Екологоправните проблеми на съвременното общество са от различен характер, но тяхното преодоляване е еднакво значимо за опазването на природата, част от която е и човекът като биологичен вид². Ролята на правото за разрешаването на тези проблеми и за опазването на природата е от съществено значение. Тази роля обаче може да бъде осъществена само при наличието на ефективно и адекватно на съответните обществени потребности екологично законодателство. Това зависи от нормотворческите органи и неговото ефективно прилагане, съответно от останалите органи на държавна власт – изпълнителна и съдебна. Споделям становището на Георги Пенчев, че ролята на правото в разрешаването на екологоправните проблеми е твърде значима.

„неговата цел в тази насока е да осигури чрез съответните правни норми екологоправно поведение на правните субекти в светлината на взаимодействието на „общество – природа“³.

Защитените природни територии⁴ са институционална форма на закрила на рогната природа. Източник на техния правен режим е Законът за защитените територии (ЗЗТ)⁵. Обект на този режим са шестте категории защитени природни територии – резерват, национален парк, природна забележителност, поддържан резерват, природен парк, защитена местност, уредени с чл. 5, т. 1 – 6 от ЗЗТ. Внимание-

² Вж. за екологоправните проблеми Г. Пенчев. *Екологично право. Обща част. 2-ро прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2019, с. 17 – 19. Споделям и становището на Божанов, че: „гори и от финансова гледна точка е поизгодно да се предотврати едно замърсяване, отколкото да се отстранят неговите последици“. Вж. С. Божанов. *Законодателна уредба в областта на околната среда.* София, Арго Пъблишинг, 2006, с. 9.

³ Божанов (2006), с. 19.

⁴ Използваме понятието „защитени природни територии“, тъй като обект на защита в тях е природата, а и за да ги разграничим от други защитени територии по действащото законодателство.

⁵ Обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изм. и доп.

то в настоящото изследване е насочено към чл. 66а⁶ от Закона, който отразява една от многобройните му промени. Тази разпоредба е с неправилен законодателен подход и е противоконституционна, а по-важните аргументи за това се посочват в настоящия анализ⁷.

|.

С разпоредбите на Глава четвърта, Раздел II, „Планове за управление“ от ЗЗТ са уредени редът за приемане/утвърждаване на планове за управление на защитени природни територии и правомощията, правата и задълженията на съответните субекти във връзка с осъществяването на тази управленска дейност. Разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ принадлежи именно към този раздел на Закона и гласи следното:

„Издадените по реда на този раздел общи или индивидуални административни актове подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс“.

Така законодателят определя всички крайни актове по този раздел като индивидуални или общи административни актове, въпреки че дефиницията за индивидуални административни и за общи административни актове се съдържа в чл. 21 и чл. 65 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)⁸. Остава въпросът доколко правилен и сполучлив обаче е законодателният подход с отделна правна норма да се определя видът на административните актове, каквото е решението при разпоредбата на чл. 66а от АПК. В правната доктрина дори се изразява несъгласие законодателят да дава за-

⁶ Нов – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г.

⁷ Публикацията съдържа резултати от изследване „Правен режим на защитените природни територии (научно-практически анализ)“, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 7/2021.

⁸ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп.

конови дефиниции на понятия. В своя труд „Административен акт“ Иван Дерменджиев приема, че:

„определянето на понятията е задача на теорията на правото, а задачата на законодателството е да формулира и утвърждава правила за поведение, отговарящи на равнището, развитието и тенденциите на обществените отношения, регулирани от тях“⁹.

Въпреки това случаите на легални дефиниции в действащата правна уредба са много. Такива са и посочените дефиниции за индивидуален и общ административен акт в АПК. Поради това Дерменджиев приема, че:

„в такива случаи целта на дадената дефиниция е по-скоро да се улесни прилагането на закона, като се уточни обектът, с който се свързват регулираните от правната норма обществени отношения, а не търсене на някаква свършена и безвъпросна форма“¹⁰.

Той подкрепя това си становище с необходимостта от допълнителни бележки и разяснения към такива легални дефиниции, съдържащи се в различни групи текстове и алинеи на същия Закон¹¹. Примерът, който той сочи, е чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от Закона за административното производство (отм.), а към настоящия момент такъв е чл. 21, ал. 1, 2, 3 и 4 от АПК. Споделям становището на Иван Дерменджиев, че със законовите дефиниции се улеснява прилагането на закона и най-вече, че те не са „безвъпросна форма“. С разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ законодателят си е позволил да определи издаваните актове по Раздел II на Глава четвърта от ЗЗТ като индивидуални и общи административни актове, за които легалната дефиниция се съдържа в общия закон, АПК. Този законодателен подход е в още по-голяма степен „небезвъпросен“ и неправилен. По мое мнение какъв вид са отдел-

⁹ И. Дерменджиев. *Административен акт*. София, Наука и изкуство, 1985, с. 42.

¹⁰ Дерменджиев (1985), с. 42.

¹¹ Пак там.

ните актове, издавани по специалните закони, следва да бъде решено и определено от съдебната практика и правната доктрина въз основа на легалните дефиниции в АПК. Смятам, че определянето от законодателя в самите специални закони (каквото е и ЗЗТ) на вида на издаваните по тях актове, разколебава правната сигурност и подставя под съмнение легалните дефиниции от общия закон, чийто автор е същият този законодател.

От разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ не става ясно кои точно актове по Раздел II на Глава четвърта от ЗЗТ са индивидуални и кои общи административни актове. Ако вземем за пример решенията на Министерския съвет (МС), с които се приемат планове за управление на защитените природни територии и заповедите на министрите, с които се утвърждават такива планове, то безспорно ще следва изводът, че това не са индивидуални административни актове. Аргумент за това е липсата на конкретно съдържание и най-вече на конкретен адресат, които те би трябвало да засягат. Отговорът на въпроса обаче дали тези актове са общи административни актове не е еднозначен, което подчертава, че възприетият с чл. 66а от ЗЗТ законодателен подход действително не е „безвъпросен“.

Административноправният ред за приемане/утвърждаване на плановете за управление на защитените природни територии е регламентиран именно от разпоредбите на Раздел II, „Планове за управление“, на Глава четвърта от ЗЗТ и от тези на Наредбата за разработване на планове за управление на защитени територии (НРПУЗТ)¹². Той включва няколко фази (етапи): възлагане на разработването им, обществено обсъждане (провежда се само за плановете за управление на националните паркове, природните паркове и подсържаните резервати) и приемане/утвърждаване. Различни са органите, които в крайния етап приемат/утвърждават плановете за управление и това зависи от категорията защитена територия. Плановете за управление на националните и природните паркове се внасят за приемане в МС от министъра на околната среда и водите след заклю-

¹² Приета с ПМС № 7 от 8.02.2000 г., обн., ДВ, бр. 13 от 15.02.2000 г., изм. и доп.

чение на Висшия експертен екологичен съвет при Министерството на околната среда и водите. При положително решение на МС министърът на околната среда и водите подписва плановете за управление. Плановете за управление на резервати и поддържани резервати, природни забележителности и защитени местности се утвърждават от министъра на околната среда и водите след съгласуване с Министерството на земеделието, с Министерството на регионалното развитие и благоустройството, с Изпълнителната агенция по горите и със съответните общини, както и с Министерството на културата, когато в защитената територия попадат културни ценности. Решенията на МС за приемане на плановете за управление на национални паркове или природни паркове, както и заповедите на министъра на околната среда и водите за утвърждаване на плановете за управление на останалите категории защитени природни територии се обнародват в ДВ (арг. от чл. 60, ал. 1 от ЗЗТ, както и чл. 20 и чл. 22, ал. 2 от НРПУЗТ).

Плановете за управление на защитените природни територии се съобразяват със законовите изисквания към категорията защитена територия, режима на защитената територия, определен в заповедта за нейното обявяване, и към изискванията на международни договори. Плановете за управление съдържат съгласно чл. 57, т. 1 – 4 от ЗЗТ: обща характеристика на защитената територия и на компонентите ѝ; целите на управлението в защитената територия; норми, режими, условия или препоръки за осъществяване на дейностите в горите, земите и водните площи, развитието на инфраструктурата и строителството, организацията на управлението и други, осигуряващи достигането на поставените цели; краткосрочни и дългосрочни програми за действия, свързани с научноизследователската работа и мониторинг на компонентите на околната среда, поддържането на застрашени видове, съобщества и местообитания, екологичното възпитание и образование и други.

Видно от законоустановеното съдържание на плановете за управление, те съдържат правни норми¹³ и са източник на

¹³ Например съгласно т. 3 на чл. 57 от ЗЗТ, те съдържат норми/режими за дейностите в защитените природни територии.

режимни правила. В подкрепа на това твърдение са и някои разпоредби на ЗЗТ, които препращат към плановете за управление на защитените природни територии като към нормативни източници (чл. 11, чл. 13, ал. 1, чл. 21, т. 16 и чл. 70, ал. 1, т. 2). В подкрепа на казаното е и чл. 22 от ЗЗТ, съгласно който зоните по чл. 19 районите, местата, начините и другите условия за извършване на дейностите в националните паркове се определят с плановете за управлението им. В ЗЗТ е уредено прилагането на принудителни административни мерки (чл. 79, ал. 2, т. 1) и налагането на административни наказания (чл. 81, ал. 1, т. 1 и чл. 83, ал. 1, т. 1) за дейности, извършени в нарушение на приетите плановете за управление. Изводът е, че с решението на МС за приемане на плановете за управление на национални паркове и природни паркове, както и със заповедта на министъра на околната среда и водите за утвърждаване на плановете за управление на останалите категории защитени природни територии се въвеждат в правната действителност подзаконови норми, източник на режимни правила. Не може обаче да не отбележим отново, че законодателят, с поредната редакция на ЗЗТ¹⁴, изрично прие с разпоредбата на чл. 66а, че издадените по реда на този раздел общи или индивидуални административни актове подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на АПК. По мое мнение определянето от законодателя на актовете по Раздел II, „Плановете за управление“, на Глава четвърта от ЗЗТ като индивидуални или общи административни актове е неправилно, след като актовете на МС и на министрите за приемане, съответно утвърждаване на плановете за управление, които се издават по реда на този раздел, имат нормативен характер.

Юридическата природа на решението на МС и на заповедта на министъра за приемане/утвърждаване на плановете за управление на защитени природни територии е от важно значение. Законосъобразността на всеки план може да бъде проверена чрез оспорването на тези актове по съдебен ред. Тяхната юридическа природа определя процесуалноправния ред за оспорването им пред съда.

¹⁴ От 2018 г. в сила от 2019 г.

Практиката на ВАС също пригава на решението на МС, с което се приемат планове за управление, характер на общ административен акт (вж. Решение № 7475 от 28.07.2005 г. на ВАС по адм. дело № 7995/2004 г.; Протоколно определение от 18.01.2011 г. на ВАС по адм. дело № 5694/2010 г., оставено в сила с Определение № 3933 от 19.03.2011 г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело № 2777/2011 г.; Решение № 10238 от 27.07.2018 г. на ВАС по адм. дело 3062/20128 г., оставено в сила с Решение № 656 от 16.01.2019 г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело № 12379/2018 г.)¹⁵. В актовете на съда обаче или не се съдържат аргументи защо решението на МС се определя като общ административен акт, или съдържащите се такива са негостатъчни. Нещо повече – в някои от решенията си ВАС изобщо не определя характера на акта на МС, а изрично сочи, че производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, което остава впечатление, че решението на административния орган за приемане на план за управление е индивидуален административен акт (вж. Решение № 11402 от 2.09.2013 г. на ВАС по адм. дело № 6624/2012 г. и Решение № 2665 от 22.02.2011 г. на ВАС по адм. г. № 5694/2010 г.)¹⁶.

В Решение № 10238 от 27.07.2018 г. на ВАС по адм. дело 3062/2018 г., оставено в сила с Решение № 656 от 16.01.2019 г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело № 12379/2018 г. съгът приема, че Решение № 821 на МС от 29.12.2017 г. за из-

¹⁵ ВАС категорично приема, че решението на МС е крайният акт, с който се приема плана за управление. Вж. и Решение № 4356 от 14.04.2008 г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело № 1118/2008 г.). Такъв краен акт е и заповедта на министъра за утвърждаване на плановете за управление на съответните защитени природни територии.

¹⁶ Действително съгласно чл. 184 от АПК за неуредените въпроси в раздела за оспорване на общите административни актове се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове – чл. 145 и сл. от АПК. Когато съгът не определя изрично характера на акта, а сочи чл. 145 и сл. като процесуалноправен ред за неговото оспорване, остава впечатление, че предмет на оспорване е индивидуален административен акт. Само в един от протоколите от съдебно заседание от 17.09.2012 г. по дело № 6624/2012, по което е постановено Решение № 11402 от 2.09.2013 г. на ВАС, съгът, гопускайки конституиране на страна на основание чл. 182, ал. 3 във вр. с чл. 154 от АПК, дава косвено яснота, че разглежда решението на МС като общ административен акт.

менение и допълнение на Решение № 646 на МС от 2004 г. за приемане на ПУНПП (ДВ, бр. 73 от 2004 г.) е общ административен акт. С това си решение МС внася промени в Част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“ от ПУНПП. ВАС в мотивите на посоченото първоинстанционно решение приема, че:

„По своята същност ПУ за защитени територии играе ролята на рамков документ. Вигно от разпоредбата на чл. 57, т. 3 ЗЗТ, нормите, режимите, условията или препоръките за осъществяване на дейностите в националните паркове, вкл. развитието на инфраструктурата и строителството, са за осигуряване достигането на поставените цели по т. 2 – целите на управлението в защитената територия“.

Смятам, че ВАС в едно решение заема две взаимоизключващи се позиции – веднъж, като приема решението на МС за общ административен акт, и втори път – за рамков документ. По мое мнение общ административен акт не може да бъде рамков документ. Ако говорим изобщо за създаване на някаква рамка от юридически акт, то това е правна, институционална рамка, каквато се създава само и единствено от нормативните юридически актове, каквито са и нормативните административни актове. Действително решенията на МС и заповедите на министрите за приемане/утвърждаване на планове за управление създават правна рамка, уреждат права, задължения и правомощия за съответните субекти с многократно приложение, въвеждат в правния мир общи правила за поведение, т.е. те са нормативни административни актове по своята същност.

С решенията на МС за приемане на планове за управление на защитени територии, респективно със заповедите на министъра на околната среда и водите за утвърждаването им, се създава подзаконова институционална рамка, източник на режимни правила. Именно тази колебливост в съдебната практика и липсата на аргументи относно определянето на тези актове като общи административни актове вероятно е допринесло за приемането на разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ. Мислимо обаче е виждането, че те имат ха-

рактер на подзаконовни нормативни актове. Съответно процесуалноправният ред за проверка на тяхната законосъобразност ще бъде този по чл. 185 и сл. от АПК¹⁷. Действително съгласно чл. 8, ал. 3 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация (приет с ПМС № 229¹⁸) този орган приема решения или разпореждания по въпроси, които нямат нормативен характер. Наименованието на акта обаче не определя правната му природа¹⁹. Същото може да се каже и за заповедта на министъра на околната среда и водите. Отново, не наименованието на неговия акт е меродавно за определянето му като индивидуален, общ или нормативен административен акт. По мое мнение въпросът за характера на решенията на МС и заповедите на министъра на околната среда и водите, с които се приемат/утвърждават планове за управление, се оказва дискуссионен в теоретичен план.

||.

Смятам, че законодателят с разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ е преследвал и друга цел – да разтовари ВАС от гледането на дела по оспорване на решения на МС и на заповеди на министъра на околната среда и водите, с които се приемат, съответно утвърждават ПУ, тъй като не само определя характер на актовете, но и роговата подсъдност при оспорването им. Редът за оспорване на тези актове е по АПК,

¹⁷ Присъединявам се към становището на М. Славова и В. Петров, че „съществува съдебна практика по общия административен акт (ОАА), която не разграничава случаи на общи административни актове от случаи на други актове, които неправилно се характеризират като общи административни“. Вж. М. Славова, В. Петров. *Административнопроцесуалният кодекс – критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата*. София, Фенекс, 2014, с. 103.

¹⁸ От 23.09.2009 г., обн., ДВ, бр. 78 от 2.10.2009 г., изм. и доп.

¹⁹ Полезен както за теорията, така и за съдебната практика, е разглежданият в правната доктрина въпрос за неноменклатурните нормативни административни актове – Славова, Петров (2014), с. 143 – 144.

но „прег съответния административен съд“²⁰. АПК определя роговата подсъдност с чл. 132, ал. 1, съгласно който на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на ВАС. В ал. 2 от същата разпоредба са лимитативно посочени изключенията, т.е. оспорванията пред ВАС като първа инстанция. Съгласно т. 2 от тази разпоредба на ВАС са подсъдни:

„оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд“.

Решенията на МС за приемане на планове за управление и заповедите на министрите за утвърждаването им са именно актове, с които тези органи упражняват конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление. В случая с разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ обаче се създава специално правило, което изключва оспорването на тези актове пред ВАС и представлява продължение на втората хипотеза на чл. 132, ал. 2, т. 2 от АПК, чийто прочит е: в случаите, предвидени в закон, актовете на министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление, се оспорват пред съответния административен съд. Възниква въпросът гоколко обаче е конституционносъобразна разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ във връзка с роговата подсъдност, която тя определя.

²⁰ Така, позовавайки се на 66а от ЗЗТ и чл. 133, ал. 3 от АПК, АССГ изпраща делото по подсъдност за разглеждане на ВАС с Определение № 3437 от 12.04.2022 г. на ВАС по адм. г. № 1312/2022 г. Прег АССГ към настоящия момент има образувано дело № 3454 по описа за 2022 г.

Отговор на въпроса пред кой съд като първа инстанция подлежат на оспорване актовете на МС и на министрите дава и Решение № 8 от 23 април 2018 г. на КС по к. г. № 13/2017 г., тълкувайки разпоредбата на чл. 125, ал. 2 предложение първо от КРБ, съгласно която ВАС се произнася по законността на актове на МС и на министрите. В мотивите на този тълкувателен акт е прието следното:

„Съдът намира, че за нуждите на исканото тълкуване е необходимо да очертае общите положения относно обхвата на актовете на Министерския съвет и на министрите, подлежащи на пряк съдебен контрол за законност пред Върховния административен съд. В кръга на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията се включват тези актове, които притежават белезите на административни актове и които са издадени от Министерския съвет и от министрите в изпълнение на функциите и правомощията им по ръководството и осъществяването на управлението на държавната власт. Тези актове не са обикновени административни актове. Те са правни актове, чрез които Министерският съвет и министрите осъществяват възложените им от Конституцията и детайлизирани в закони функции. Идеята на конституционния законодател е Върховният административен съд да осъществява пряк контрол за законност като първа инстанция по отношение на тези актове на Министерския съвет и на министрите, които могат да бъдат определени като административни актове и са израз на политическите им концепции за управление. Това са актовете, издавани при упражняване на публична власт в изпълнение на конституционноразпоредбите им правомощия по ръководството на държавното управление, които актове могат да засягат както публичния интерес, така също и права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации“.

Смятам за безспорно, че решенията на МС и заповедите на министъра на околната среда и водите за приемане, съответно утвърждаване на планове за управление на защитени природни територии, са административни актове. Очевидно, какъвто точно вид административни актове са – общи или нормативни актове, е дискуссионен, но отговорът му не е в основата за определянето на ролята по съгласност при оспорването на тези актове. В конкретната хипотеза за определянето на ролята по съгласност се оказва важно не само актовете да са издадени от МС или от министри, но и с тях тези органи да осъществяват определени правомощия. Може да се каже, че само определена категория актове на МС и на министрите подлежат на оспорване пред ВАС като първа инстанция. Ако с тези актове се осъществяват властнически законови правомощия по ръководството и осъществяването на управлението и ако това са актове, които са присъщи единствено на тези органи като израз на политическата им концепция за държавно управление, то те ще подлежат на съдебен контрол пред ВАС като първа инстанция. Решенията на МС и заповедите на министрите, с които се приемат/утвърждаване планове за управление, са именно такива актове. Още повече, че упражняването на правомощията по приемането и утвърждаването на планове за управление на защитените природни територии съставлява реализация на разпоредбите на чл. 15, чл. 18, ал. 1 и чл. 55, изречение първо от КРБ. В потвърждение на това, че актовете на МС и на министрите за приемане/утвърждаване на планове за управление подлежат на съдебен контрол пред ВАС като първа инстанция е и направения в мотивите на посоченото тълкувателно решение сравнително-направен анализ. Буквално КС е приел, че:

„Сравнителният анализ на законодателствата на групи държави (Германия, Франция, Испания, Португалия, Чехия, Финландия, Холандия) сочи, че редица административни актове на министрите не подлежат на първоинстанционен съдебен контрол пред върховната съдебна инстанция по административни дела независимо от наименованието ѝ. Съдебният контрол е предвиден изрично за опреде-

лени техни актове, които се отнасят до значими за цялата страна въпроси, свързани например с устройство на територията, екология, образование, инфраструктурни проекти, забраната на определени организации, спорове за компетентност, решения на Централната изборителна комисия, нормативни административни актове и пр.“

Изводът, който би могъл да последва, е, че актове, които се отнасят до екологията, т.е. до опазването на природата, винаги следва да са подсъдени на върховната съдебна инстанция. Това са актове, които се отнасят не само до значими за страната въпроси, но и за цялото човечество. Природата не познава институционални граници, респективно вредите, които могат да настъпят от увреждането ѝ също не познават институционални граници. С режимните правила на плановете за управление се гарантира животът на всеки един биологичен вид, какъвто е и човекът. Гарантира се рационалното природоползване, в частност – опазването на природата в защитените природни територии като общочовешко богатство. Именно поради това актовете, които се издават и са с правни последици в областта на околната среда, са от изключителна обществена значимост както в потвърждение на това са и нормите на Орхуската конвенция. Тя гарантира правото на обществеността на достъп до информация, участие при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда²¹. Ето защо според тълкувателното решение на КС следва да бъде възприет добрият пример от законодателствата на Германия, Франция, Испания, Португалия, Чехия, Финландия, Холандия. Всеки един акт, издаден от МС, министър-председател или министри в областта на околната среда, с който се упражняват властнически законови правомощия по

²¹ Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция) е приета на Четвъртата министърска конференция „Околна среда за Европа“, проведена в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г. Орхуската конвенция е ратифицирана със Закон от Народното събрание (обн., ДВ, бр. 91 от 14.10.2003 г.) и е в сила за нашата страна от 16 март 2004 г.

организация и осъществяване на гържавното управление, следва да се оспорва пред ВАС като първа съдебна инстанция.

КС приема в заключение на мотивите на Решение № 8 от 23 април 2018 г. по к. г. № 13/2017 г., че:

„В заключение Конституционният съд счита, че за да попадат в обхвата на актовете по чл. 125, ал. 2, предложение първо от Конституцията, относно чиято законност Върховният административен съд се произнася задължително като първа инстанция, е необходимо актовете да са издадени от посочените в разпоредбата висши органи на изпълнителната власт при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по ръководството и осъществяването на гържавното управление; да притежават белезите на административен акт; да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица и да не са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове“.

Следователно могат да бъдат направени следните общи изводи относно ролята подсъдност на актовете на МС и министрите:

1. Първият е, че на ВАС са задължително подсъдни само определена категория актове на МС и на министрите – тези, издадени при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по ръководството и осъществяването на гържавното управление. Ако с разпоредба на закон тази роля подсъдност бъде изменена, то тази разпоредба би била противоконституционна. Ето защо разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ е в противоречие на чл. 125, ал. 2, предложение първо от КРБ. С нея се изменя ролята подсъдност за оспорването на актове, с които тези централни органи осъществяват именно посочените в тълкувателното

решение властнически правомощия по реализиране на гържавното управление.

2. Вторият, който логично следва от първия, е, че само за актове на МС и на министрите, които не са свързани с упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на гържавното управление, може да бъде определена със закон различна от определената в чл. 125, ал. 2, предложение първо от КРБ, подсъдност. Всъщност подсъдността на тези изключения, ако можем условно така да ги наречем, вече е уредена в АПК като общ закон. Съгласно чл. 132, ал. 1 от АПК на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд. В тази връзка е неправилно с разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 предложение второ, да се урежда възможността НС със закон да променя ролята подсъдност на актовете, издадени от централните органи, с които се упражняват властнически правомощия по ръководството и осъществяването на гържавното управление или други правомощия.

Заклучение

По мое мнение допълнението на ЗЗТ с разпоредбата на чл. 66а е не само неправилен, но и противоконституционен законодателен подход. Законодателят веднъж е дефинирал понятията за трите вида административни актове – индивидуален, общ и нормативен в АПК²². Не е уместно в специален закон той да определя в изрична разпоредба вида на административния акт. Тази разпоредба във втората си част противоречи и на чл. 125, ал. 1, предложение първо от КРБ и на постановеното във връзка с неговото тълкуване Решение № 8 от 23 април 2018 г. на КС по к. г. № 13/2017 г. Ето защо *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 66а от ЗЗТ следва да бъде отменена. Необходимо е и разпоредбата на чл. 132, ал. 2, т. 2 от АПК да претърпи редакция, като се предвиди следното:

²² Чл. 21, ал. 1 – 4, чл. 65 и чл. 75, ал. 1.

„На Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, издадени при упражняване на конституционните им правомощия по ръководство и осъществяване на гържавното управление; когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд“.

Слабостите на ЗЗТ не се изчерпват само с посоченото в настоящото изследване. Развитието на обществените отношения към момента „нагскача“ действащата правна уредба. Показателно за това е многократното изменение и допълнение на ЗЗТ и разглежданата разпоредба на чл. 66а е поредното такова. Ето защо е мислимо и по-смело предложение – да бъде приет изцяло нов Закон за защитените природни територии, който да гарантира в по-добра степен опазването на природата, в частност – устойчивото развитие на защитените природни територии.

Увеличаващото се антропогенно въздействие върху природата особено през последните десетилетия създава опасност за нейното съществуване. Всяко въздействие следва да бъде в съответствие с принципа за устойчиво развитие²³. Според Л. Кремер „околната среда може да оцелее без човешките същества, но те не могат да оцелеят без нея“²⁴. Ето защо всяка една гържава следва да предприема адекватни

²³ Н. Vancheva, Zh. Petrova, S. Kitanova. „Holidays for Sustainability“ – Education for Sustainable Development in „Vrachansky Balkan“ Nature Park as a Form of Alternative Tourism. *Silva Balcanica Journal*, 15 (2) (2014), p. 96 – 100.

²⁴ Вж. Кремер, Л. *Европейско право на околната среда* (превод на български). София, Сиела, 2008, с. 694. Според автора „законодателството на околната среда не е всичко, но е много важен фактор за раздаване на справедливост в обществото, за определяне на правата и задълженията и за балансиране на различните интереси“. Вж. Кремер (2008). Притеснителен обаче е последвалият извод на проф. Л. Кремер за ценностите на модерното общество, което според него дава приоритетна роля на икономиката пред опазването на околната среда. Вж. Кремер (2008).

мерки за опазване на природата и обезпечаване на екологичната безопасност на населението. Важна част от тези мерки са разпоредбите на ЗЗТ, източник на правния режим на защитените природни територии, които следва да бъдат ясни, непротиворечиви и конституционносъобразни.

Цитирани източници

Bancheva, H., Petrova, Zh. and Kitanova, S. „Holidays for Sustainability“ – Education for Sustainable Development in „Vrachansky Balkan“ Nature Park as a Form of Alternative Tourism. *Silva Balcanica Journal* 15 (2) (2014), p. 96 – 100.

Божанов, С. *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго Пъблишинг, 2006, с. 319 (Bozhanov, S. *Zakonodatelna uredba v oblastta na okolnata sreda*. Sofia, Argo Publishing, 2006, s. 319).

Дерменджиев, И. *Административен акт*. София, Наука и изкуство, 1985, с. 183 (Dermendjiev, I. *Administrativen akt*. Sofia, Nauka i izkustvo, 1985, s. 183).

Кремер, Л. *Европейско право на околната среда*. София, Сиела, 2008, с. 696 (Kremer, L. *Evropeisko pravo na okolnata sreda*. Sofia, Siela, 2008, s. 696).

Пенчев, Г. *Екологично право. Обща част. 2-ро прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2019, с. 308 (Penchev, G. *Ekologichno pravo. Obshta chast. 2-ro prerab. i dop. izd.* Sofiya, 2019, s. 308).

Славова, М., Петров, В. *Административнопроцесуалният кодекс – Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата*. София, Фенея, 2014, с. 387 (Slavova, M., Petrov, V. *Administrativnoprocesualniyat kodeks – Kritichen pregled na sudebnata praktika. Komentar i predlozheniya za usuvurshenstvane na uredbata*. Sofiya, Feneya, 2014, s. 387).