

Административните актове по учредяване на защитен статут на природни територии по Закона за защитените територии и Закона за биологичното разнообразие

Васил Петров

Administrative Acts Establishing Protected Status over Natural Territories under Protected Territories Act and Biological Diversity Act: *The material argues that administrative acts by which a territory is declared a protected territory or a protected zone under environmental legislation, constitute normative administrative acts /regulations/.*

Keywords: *administrative acts, declaration of a protected territory or a protected zone, Bulgarian environmental legislation, normative administrative acts /regulations/.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Идеята за опазването и съхранението на природата и нейните ресурси е една от движещите идеи, зародени в 20 век. Една от най-ефективните форми за съхранението на природата и екосистемите ѝ представляват създаването на защитени територии и защитени зони от държавата¹⁴⁶.

Съгласно установените в глава трета на Закона за защитените територии¹⁴⁷ /ЗЗТ/ правила министърът на околната среда и водите може да издаде заповед, с която да обяви една територия за защитена по см. на ЗЗТ. Съгласно правилата на глава втора на Закона за биологичното разнообразие¹⁴⁸ /ЗБР/ същият министър издава заповед, с която обявява защитени зони, които са част от Европейската екологична мрежа „НАТУРА 2000“.

С обявяването на тези територии за защитени, респ. за такива, които попадат в екологичната мрежа „НАТУРА 2000“, върху тях се учредява определен защитен за природата статут.

Настоящият доклад е посветен на въпроса какъв е правният характер на заповедите на министъра на околната среда и водите, с които на основание чл. 39 ЗЗТ и чл. 12 ЗБР се учредява защитен статут, както и на реда за защита срещу тези заповеди.

РЕЖИМЪТ ЗА ЗАЩИТА НА ПРИРОДНИТЕ ТЕРИТОРИИ ПО ЗЗТ И ЗБР

За да изясним естеството на тези актове, трябва преди всичко да бъдем наясно с естеството на съдържащото се в тях правило за поведение.

Обявяването на една територия за защитена или за част от екологичната мрежа „НАТУРА 2000“ води до редица ограничения на човешката дейност и специфични режими на природоползване и природоопазване. Ограниченията и режимите биват:

- общи за всички защитени територии според техния вид, посочени в глава втора ЗЗТ;
- специфични за всяка конкретна защитена територия, действащи безсрочно и предвидени в заповедта за обявяването ѝ за такава;
- специфични за всяка защитена територия, действащи за определен срок съобразно конкретните предписания, съдържащи се в Плана за управление на територията;

¹⁴⁶ Това не са единствените зони за териториална защита на биологическото разнообразие. Съществуват и защитени и рекреационни гори по Закона за горите, зони за защита на водите по Закона за водите, зоните за природозащита и за опазване на културно-историческото наследство по Закона за устройство на територията.

¹⁴⁷ Обн., ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп. многократно, посл. изм., бр. 19 от 2011 г.

¹⁴⁸ Обн., ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп. многократно, посл. изм., бр. 33 от 2011 г.

- специфични за конкретната защитена зона по ЗБР.

Подробен преглед на тези ограничения и режими не се налага с оглед целта на изложението. Достатъчно е да се отбележи, че предвид тези ограничения заповедите на компетентния орган представляват безспорно административни актове, тъй като:

- същите представляват едностранни изявления в писмена форма;
- на държавен орган в процеса на осъществяване на изпълнително-разпоредителна дейност в областта на опазването на околната среда;
- с които едностранно се предизвикват определени правни последици, засягащи чужда правна сфера;
- които правни последици могат при нужда да бъдат наложени и принудително¹⁴⁹.

ХАРАКТЕРЪТ НА АКТОВЕТЕ НА МИНИСТЪРА ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ ПО ЧЛ. 39 ЗЗТ И ЧЛ. 12 ЗБР

В българската административноправна доктрина обаче е безспорно, че административните актове според предметното съдържание на правилото за поведение, което налагат едностранно на правните субекти, се делят на три различни вида: индивидуални, общи и нормативни административни актове¹⁵⁰. Това теоретично положение е закрепено и законодателно – Административнопроцесуалният кодекс¹⁵¹ /АПК/ съдържа уредба на издаването, оспорването и изпълнението на индивидуални /чл. 21-64, чл. 81-98, чл. 145-178, чл. 267 и сл./, на общи /чл. 65-74, чл. 179-184, чл. 267 и сл./ и на нормативни административни актове /чл. 75-80, чл. 185-196/.

При положение, че АПК установява специфични за всеки от трите вида правила за издаване, оспорване и изпълнение на административните актове, става повече от необходимо да бъде изяснено към кой точно вид административни актове принадлежат заповедите на министъра на околната среда и водите по чл. 39 ЗЗТ и чл. 12 ЗБР за създаване на защитена територия или защитена зона.

Становището на съдебната практика

По този въпрос оскъдната съдебната практика ще бъде от неголяма помощ.

Преди приемането на § 7а ПЗР ЗЗТ /ДВ, бр. 62 от 2007 г./, който обяви за съдебно необжалваеми заповедите, постановленията и другите административни актове за обявяване на резервати, поддържани резервати, народни паркове, природни паркове, национални паркове, защитени местности, природни забележителности, исторически места и буферни зони и за промените в тях, издадени до 30 юни 2007 г., и постанови прекратяването на образуваните и неприключили съдебни производства срещу такива актове¹⁵², съдебната практика е разглеждала само оспорвания срещу актове за обявяване на защитени територии:

¹⁴⁹ За определеното на административен акт вж. **Стайнов, П.** – ВЪВ: **Стайнов, П., А. Ангелов.** Административно право на РБ. С., Наука и изкуство, 1957, с. 201; **Ангелов, А.** – ВЪВ: **Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов.** Учебник по административно право на РБ. С., СУ „Кл. Охридски“, 1967, с. 254; **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на РБ. Обща част. 4 прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2001, с. 144; **Лазаров, К.** Административно право. С., Феня, 2001, с. 70.

¹⁵⁰ Вж. например **Димитров, Д.** Административно право. Обща част. С., Сиби, 1993, с. 117-121; **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 78-82; **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 157-164. Против тройното деление на административните актове се обявява **Д. Хрусанов** (Оспорване на административни актове. С., Сиби, 2002, с. 94), според когото общите административни актове са само съвкупност от индивидуални административни актове, „поднесени“ от техния автор по различен начин от индивидуалните.

¹⁵¹ Обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г., изм. и доп., бр. 59 от 2007 г., бр. 64 от 2007 г., бр. 94 от 2008 г., бр. 35 от 2009 г., бр. 100 от 2010 г., бр. 39 от 2011 г.

¹⁵² За тази норма ще стане дума по-нататък.

- оспорването на обявяването на Университетската ботаническа градина в гр. Балчик за защитена местност¹⁵³.
- оспорването на обявяването на защитената територия „Камчийски пясъци“¹⁵⁴.
- оспорването на обявяването на Народен парк „Странджа“¹⁵⁵.

Интересното е, че в нито един от тези актове не е взето ясно и недвусмислено отношение по въпроса какво е правното естество на заповедите за обявяване на една територия за защитена¹⁵⁶.

Първото оспорване касае заповеди за обявяване на защитена територия по новия ЗЗТ, докато другите две оспорвания се отнасят до заповеди, издадени при действието на стария Закон за защита на природата¹⁵⁷.

Като се имат предвид обаче последните две дела, с които е искано обявяването нищожността на заповедите, след срока за обжалване, може да се предположи, че Върховният административен съд смята, че заповедите са или индивидуални, или общи административни актове, но не и нормативни такива, доколкото последните, както е известно, могат да бъдат оспорени пред съд безсрочно по нашето право¹⁵⁸.

Становището на теорията

В теорията също се съдържа оскъдно обсъждане на поставения в настоящия доклад проблем¹⁵⁹.

Единствен доц. Цв. Цветанов¹⁶⁰ преди почти 30 г. изказва становище относно характера на актовете, с които дадена територия се обявява за защитена.

Според доц. Цветанов заповедите за поставяне на определени обекти под защита по ЗЗП /отм./ не притежават достатъчно елементи, които биха могли да ги характеризират като конкретни актове. Напротив те поставят определени обекти под режима на закона. Това са актове на нормативно правоприлагане¹⁶¹. Техни адресати не са конкретни лица, а всички лица, които биха имали някакво отношение към отбелязаните местности, дървета, животни. Към тези адресати е отправено отнапред съществуващо нормативно изискване: когато и да е във времето да не извършват по

¹⁵³ Решение № 9025 от 04.11.2004 г. по адм.д. № 3347/2004 г., V о., ВАС, решение № 8736 от 10.10.2005 г. по адм.д. № 11179/2004 г., петчленен състав, ВАС.

¹⁵⁴ Решение № 7095 от 27.06.2006 г. по адм.д. № 3035/2006 г., V о., ВАС, решение № 11572/22.11.2006 г. по адм.д. № 7565/2006 г., петчленен състав, II кол., ВАС.

¹⁵⁵ Решение № 6794 от 29.06.2007 г. по адм.д. № 12379/2006 г., V о., ВАС, определение № 8084 от 06.08.2007 г. по адм.д. № 7281/2007 г., петчленен състав, II кол., ВАС.

¹⁵⁶ В решение № 6794 от 29.06.2007 г. по адм.д. № 12379/2006 г., V о., ВАС, е посочено, че „Производството е по чл. 145, ал. 1 във вр. с чл. 147, ал. 1 АПК“, но допускам да се касае за неволна грешка.

¹⁵⁷ Обн., ДВ, бр. 47 от 1967 г., отм., бр. 77 от 2002 г.

¹⁵⁸ Сега това положение на нашето административно право и процес е уредено в чл. 187 АПК.

¹⁵⁹ В основополагащия за българското екологическо право труд на акад. **Стайнов, П.** Защита на природата. Правни изследвания. С., Наука и изкуство, 1970, се съдържа само най-общо /с. 58-69/ обсъждане на отделните защитени обекти /територии/ по ЗЗП /отм./, без да се взема отношение по интересувания ни въпрос.

¹⁶⁰ **Цветанов, Цв.** Общи (ненормативни) административни актове. Кандидатска дисертация. С., 1980, с. 149-151; **от същия автор.** Правно естество на актовете-забрани, издавани от изпълнително-разпоредителните органи. – Социалистическо право, 1981, № 1, с. 51-53. В по-ново време тезата, че актовете за учредяване на защитен статут върху природни територии представляват общи административни актове е застъпена в наръчника „Как да опази защитените територии?“, изд. на Асоциацията на парковете в България, Проект „Гласове за защитени територии“, С., 2007 г., достъпно на: www.aip-bq.org/pdf/nar_zashiteni_teritorii.pdf. Не са изложени съображения в подкрепа на това становище.

¹⁶¹ Тезата, че може да има нормативно правоприлагане, е спорна. Спорът е дали подзаконовите нормативни актове по своята същност представляват актове на правоприлагане /административни актове/, или същите са административни актове само по форма, а по същността си са закони /правни норми/ - вж. **Бончев, Б.** Закон и правилник. С., печ. Д. Провадалиев, 1939, с. 123-134.

Но независимо от взетото становище, тезата на доц. Цветанов, че заповедите за обявяване на природни територии за защитени са нормативни административни актове не е разколебана.

отношение на защитените обекти съответните забранени действия. По този начин, заключава доц. Цветанов, предписанието /правилото за поведение, съдържащо се в акта, бел. моя, В. П./ е абстрактно, защото не изчерпва действието си с еднократно приложение¹⁶².

Моето становище

Изцяло се присъединявам към тази теза. Според мен е очевидно, че се касае за нормативни административни актове. Заповедите, с които се учредява защитен статут на определени природни територии, установяват по общ, траен и абстрактен начин определени ограничения на човешката дейност /различни за различните видове защитени територии и защитени зони/. Установеното в тях правило за поведение /забрани/ представляват *par excellence* правни норми¹⁶³ и то в областта на държавното управление.

Касае се за правни норми с ограничено териториално действие. Но това обстоятелство не ги прави по-малко правни норми, нито актовете, които ги установяват, губят характера на нормативни само защото в териториално отношение обсъжданите актове не са предвидени да действат в рамките на цялата държава или в някоя нейна административно-териториална единица /област, община/ по Закона за административно-териториалното устройство на Република България¹⁶⁴. Всъщност в доктрината е безспорно, че е възможно да бъде приет подзаконов нормативен акт с териториално приложение част от земната повърхност, която не съвпада с административно-териториална единица, а примерът, който се дава в теорията, е именно с подзаконов нормативен акт, действащ в рамките на защитена територия¹⁶⁵.

Касае се по-нататък за нормативни административни актове, които не са предвидени в Закона за нормативните актове¹⁶⁶ /ЗНА/, т.е. за неноменклатурни подзаконови нормативни актове. Но това обстоятелство не може да послужи за отричане нормативния характер на същите, нито за изключване на съдебния контрол върху тях. По този въпрос и практиката на Върховния административен съд е категорична¹⁶⁷.

Невъзможно е да се приеме, че заповедите на министъра на околната среда и водите по чл. 39 ЗЗТ и чл. 12 ЗБР представляват общи административни актове. Общи административни актове представляват заповедите по чл. 45 ЗЗТ за даване на предварителна временна защита на територии в процедура по обявяване на същите за защитени. Това е така, защото закрилата по този член е временна /до две години/ и се предоставя с точно определена цел и по конкретен повод¹⁶⁸.

ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НАД АКТОВЕТЕ ПО ЧЛ. 39 ЗЗТ И ЧЛ. 12 ЗБР

¹⁶² Вж. цитираните в бел. № 14 произведения на пос. места.

¹⁶³ За общотеоретичното понятие за правна норма вж. **Ташев, Р.** Основи на правото. Основни правни понятия. 4 прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2010, с. 153-160.

¹⁶⁴ Обн., ДВ, бр. 63 от 1995 г., изм. и доп. многократно, последно изм., бр. 9 от 2011 г.

¹⁶⁵ **Русчев, Ив.** Нормативните актове – източник на частното право. С., Албатрос, 2008, с. 328.

¹⁶⁶ Обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм. и доп., бр. 65 от 1995 г., бр. 55 от 2003 г., бр. 46 от 2007 г.

¹⁶⁷ Вж. статията ми **Петров, В.** Общият административен акт в практиката на Върховния административен съд по Административнопроцесуалния кодекс. – Правна мисъл, 2010, № 3, с. 24-25, и цитираната там практика.

¹⁶⁸ Така и **Цветанов, Цв.** Общи (ненормативни) административни актове. Кандидатска дисертация, с. 152, за аналогичните актове по чл. 21 ЗЗП /отм./. Не мога да споделя застъпената в решение № 5485 от 03.06.2003 г. по адм.д. № 10825/2002 г., V о., ВАС, и в решение № 10431 от 19.11.2003 г. по адм.д. № 5863/2003 г., петчленен състав, ВАС, теза, че актовете по чл. 45, ал. 1 ЗЗТ представляват принудителни административни мерки. Актът, с който се предоставя временна закрила на територия, нито предотвратява, нито преустановява административни нарушения, нито служи за премахване на вредни последици от такива /вж. чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания/.

Именно защото обсъжданите в настоящия материал актове са нормативни административни и до приемането на § 7а ПЗР ЗЗТ /ДВ, бр. 62 от 2007 г. заповедите за обявяване на защитени територии подлежаха на безсрочно обжалване както за нарушения на техния законен статут, водещи до нищожност на същите, така и на такива, които са с по-малък интензитет. От друга страна, заповедите за обявяване на определени територии за защитени зони също не подлежат на пряк съдебно-административен контрол – чл. 12, ал. 7 ЗБР изрично го изключва.

Дали и доколко тази необжалваемост е съвместима с принципа на правовата държава, е въпрос, който е извън предмета на настоящия материал¹⁶⁹.

Това, което обаче трябва да се отбележи, е, че именно защото се касае за нормативни административни актове, е допустимо, въпреки изричните забрани на § 7а ПЗР ЗЗТ и чл. 12, ал. 7 ЗБР за обжалване, всякога инцидентното позоваване на тяхната незаконосъобразност – арг. чл. 15 ЗНА. Например, ако някое лице бъде санкционирано за нарушаване правилата за строителство в природен парк „Странджа“, то ще може да изтъкне пред съда, пред който е обжалвал административното си наказание или имуществена санкция, възражение, че заповедта за обявяване на част от територията на страната за природен парк „Странджа“ е незаконосъобразна¹⁷⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Надявам се настоящият поглед върху правната същност на заповедите за учредяване на статут на защитени територии и защитени зони да стане повод за дискусия върху този важен въпрос на нашето екологическо и административно право.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов. Учебник по административно право на НРБ. С., СУ „Кл. Охридски“, 1967.
- [2] Бончев, Б. Закон и правилник. С., печ. Д. Провадалиев, 1939.
- [3] Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на РБ. Обща част. 4 прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2001.
- [4] Димитров, Д. Административно право. Обща част. С., Сиби, 1993.
- [5] Лазаров, К. Административно право. С., Феня, 2001.
- [6] Петров, В. Общият административен акт в практиката на върховния административен съд по Административнопроцесуалния кодекс. – Правна мисъл, 2010, № 3.
- [7] Разбойникова, С., Д. Кънчев. Достъпът до съд при производствата за обезщетения по Глава XI от Административнопроцесуалния кодекс и изключението по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията на Република България. – Правата на човека, 2007, № 4.
- [8] Русчев, Ив. Нормативните актове – източник на частното право. С., Албаторос, 2008.
- [9] Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на НРБ. С., Наука и изкуство, 1957.
- [10] Стайнов, П. Защита на природата. Правни изследвания. С., Наука и изкуство, 1970.
- [11] Ташев, Р. Основи на правото. Основни правни понятия. 4 прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2010.
- [12] Хрусанов, Д. Оспорване на административни актове. С., Сиби, 2002.

¹⁶⁹ Вж. по въпроса Разбойникова, С., Д. Кънчев. Достъпът до съд при производствата за обезщетения по Глава XI от Административнопроцесуалния кодекс и изключението по чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията на Република България. – Правата на човека, 2007, № 4, с. 63-70.

¹⁷⁰ Вж. Лазаров, К. Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове, Известия на ИПН, БАН, т. XXIV, 1970, с. 279-315.

[13] Цветанов, Цв. Общи (ненормативни) административни актове. Кандидатска дисертация. С., 1980.

[14] Цветанов, Цв. Правно естество на актовете-забрани, издавани от изпълнително-разпоредителните органи. – Социалистическо право, 1981, № 1.

За контакти:

Васил Крумов Петров – докторант по административно право и административен процес в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“; младши съдия в СГС; тел.: 0896297761, e-mail: vassilp@gmail.com.