

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков и Анастас Анастасов по  
к.д. № 9/2013 г.

Подписахме решението с особено мнение, тъй като считаме, че искането на президента на Република България е неоснователно и трябваше да бъде отхвърлено изцяло по следните съображения:

### I. Относно принципите на конституционната проверка.

Според нас взетото с мнозинство решение не е изградено върху ясно и категорично изразени правни принципи и позиции. Общото между чл. 17 ЗУЧК и чл. 17а ЗУЧК е, че са насочени към стесняване на възможностите за прекомерно и необосновано застрояване на територията на Черноморското крайбрежие, което от една страна може да прегради надлежното изпълнение на задължението на държавата по чл. 15 от Конституцията да осигури опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната, а от друга – поставя в опасност осъществяването на основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията на здравословна и благоприятна околна среда. Въпреки различието в отделните обекти на специален правен режим (имоти в горските територии и пясъчни дюни), по своето съдържание и последици двете разпоредби несъмнено засягат упражняването в пълен обем на гарантираното с чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията право на собственост, като в една или друга степен ограничават неговите носители в начина на използване на притежаваните от тях имоти и извършването на разпоредителни действия с тях така, както намерят за добре. С оглед на чл. 57, ал. 2 от Конституцията упражняването на правото на собственост наистина може да бъде ограничавано, стига ограничението да е въведено със закон, да е необходимо за постигане на конституционно легитимна цел и да е пропорционално средство за защита на застрашените конституционни ценности (вж. Решение № 2 от 31.03.2011 г. по к.д. № 2 от

2011 г.). В този смисъл е и трайно установената практика на Европейския съд по правата на човека по чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Решение от 25.10.1989 г. по делото Allan Jacobson, Решение от 19.12.1989 г. по делото Mellacher и други, Решение от 28.09.1994 г. по делото Spadea и Scalabrino и др.).

Разгледани от гореизложените позиции, чл. 17 ЗУЧК и чл. 17а ЗУЧК по своето съдържание съставляват установени със закон ограничения на правото на собственост, които без съмнение са насочени към постигане на конституционно оправдани цели – ефективно изпълнение на задължението на държавата да съхрани околната среда и природните богатства на страната (чл. 15 от Конституцията) и обезпечаване на основното право на гражданите на здравословна и безопасна околна среда (чл. 55 от Конституцията). По сложен обаче е въпросът дали ограничението на основното право отговаря и на принципа на пропорционалността (съразмерността), който изисква да е наложително за отбраната от опасността и да предвижда прилагане на най-мекото, подходящото според обстоятелствата средство за отбрана. Оспорените с искането части от чл. 17 ЗУЧК и чл. 17а ЗУЧК смекчават основното, общото стесняване на упражняването на правото на собственост съобразно волята на неговия носител, като визират изключения от най-тежкия ограничителен режим чрез използване на друго средство за обезпечаване на същата конституционно оправдана цел. От тази гледна точка спорът за тяхното съответствие с Конституцията трябваше да бъде решен на основата на отговора на въпроса дали, разгледани съвкупно с другите съществуващи правни инструменти, гарантират ефективна реализация на легитимната законодателна цел или осуетяват нейното постигане.

## II. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК.

Предмет на ограничаване по чл. 17 ЗУЧК е промяната по административен ред на предназначението на земеделските земи и

поземлените имоти в горските територии на Черноморското крайбрежие, насочена към създаване или разширяване на урбанизирани територии или застрояване на отделни или на група имоти. Същевременно същата категория имоти попада и под режимите на особена защита по Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ), съответно – Закона за горите (ЗГ), които съдържат подробни регламенти на реда и условията за промяна на тяхното основно предназначение (вж. Глава пета от ЗОЗЗ и раздел V от Глава трета на ЗГ). Тези режими продължават да са приложими и при новата редакция на чл. 17 ЗУЧК (ДВ, бр. 27 от 2013 г.), доколкото с нея не са създадени специални правила. Фактически чл. 17 ЗУЧК установява особени предпоставки за разрешаване на такава промяна по отношение на горските имоти (земеделски земи и поземлени имоти) в обсега на Черноморското крайбрежие като обвързва издаването на разрешение с предвижданията по общите и подробните устройствени планове, а при наличието само на подробен устройствен план – със статута и спецификите на изчерпателно посочени обекти, чието застрояване е поискано от съответните заинтересувани лица.

Важно е да се отбележи, че когато са включени в защитените територии по Закона за защитените територии (ЗЗТ) и защитените зони по Закона за биологическото разнообразие (ЗБР), визираните в чл. 17 ЗУЧК имоти са обект на още по-ограничителни мерки срещу промяна на тяхното предназначение с оглед на бъдещото им застрояване.

С искането не е оспорена конституционносъобразността на ал. 1 на чл. 17, която изрично допуска промяна на предназначението на земеделските земи и поземлените имоти в горските територии на Черноморското крайбрежие „за създаване или за разширяване на урбанизирани територии или за застрояване на отделни или на група поземлени имоти” въз основа на съчетанието от влязъл в сила общ устройствен план и одобрен подробен устройствен план по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ). Вносителят очевидно се е солидаризирал с тезата на законодателя, че в

тази хипотеза общественият интерес от надлежното изпълнение на ангажимента на държавата по чл. 15 от Конституцията и обезпечаването на основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията е защитен в достатъчна степен. При това, въпреки различията от процедурен и съдържателен характер, двата вида устройствени планове, освен че се одобряват от един и същ орган – общинския съвет, равностойно трябва да обезпечават здравословна и благоприятна околна среда, поддържане на разнообразието на живата природа и разумно използване на природните богатства и ресурсите на страната (вж. в този смисъл Решение № 3/21.03.2012 г. по к.д. № 12/2011 г.). Затова в тази насока законодателството, наред със специфичните правила, съдържа общовалидни за всички устройствени планове предписания и изисквания (примерно по чл. 117, ал. 1 и чл. 125, ал. 7 ЗУТ, чл. 30, ал. 1 ЗБР и пр.).

В ал. 2 на чл. 17 ЗУЧК е визирана възможността за промяна на предназначението на земеделските земи и поземлените имоти в горските територии, попадащи в зона „А” и в зона „Б” на Черноморското крайбрежие, с оглед на бъдещото им застрояване, въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план, без за тях да е налице и общ устройствен план. Законодателят е приел, че това е допустимо, но само за обекти, изчерпателно посочени в десет точки, сред които е и оспорената с искането т. 6 („обекти със сертификат за клас инвестиция по Закона за насърчаване на инвестициите”). Всички допълнителни изисквания към специфичните характеристики на съответните имоти не са свързани с обезпечаване на изпълнението на задължението на държавата по чл. 15 от Конституцията и основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията, а отразяват случаи, при които застрояването е необходимо за постигане на значими общественополезни цели и е икономически оправдано, като това важи и за подлежащата на конституционен контрол част от чл. 17, ал. 2 ЗУЧК. Следователно, още поначало посочването на различните видове обекти, чието предназначение може да бъде променено само въз основа на

подробен устройствен план, не излиза от рамките на допустимата законодателна целесъобразност и не поставя проблема с накърняване на конституционно признати ценности и основни права.

С оглед на гореизложеното не споделяме виждането на вносителя на искането, фактически възприето от мнозинството съдии при постановяване на решението по настоящето дело, че въвеждането на оспорената т. 6 в ал. 2 на чл. 17 ЗУЧК е за сметка на други конституционни ценности и принципи, в частност – че обуславя абдикация на държавата от задълженията ѝ да осигури здравословна и безопасна околна среда за своите граждани и да опази природните богатства на страната. Правните гаранции за надлежното изпълнение на тези нейни задължения по отношение на Черноморското крайбрежие в условията на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК се съдържат в специалните законови разпоредби, свързани с подготовката, изработването и одобряването на съответните подробни устройствени планове, както и с другите ограничения за строителство в защитени зони и територии. При липсата на общ устройствен план за незастроените имоти, включително и намиращите се в горските територии, подробният устройствен план може да бъде само специализиран по смисъла на чл. 111 ЗУТ (чл. 18, ал. 1, т. 4 ЗУЧК), а от това следва, че трябва да решава както отделни специфични устройствени проблеми, така и аналогично на общия устройствен план да обхваща структурни части от територията на общината, дори и да се отнася за отделни имоти. Особено съществено е, че след промените в ЗУЧК (ДВ, бр. 27 от 2013 г.) плановете се приемат от експертен съвет, в който участват и представители на регионалните служби на Министерство на околната среда и водите, Министерството на земеделието и храните и Министерството на здравеопазването (чл. 16, ал. 2 ЗУЧК). Нещо повече, могат да се одобрят след задължителна процедура за екологична оценка по реда на ЗООС, която съставлява задължителна част от съответния план (чл. 19, ал. 5 ЗУЧК). Подробните устройствени планове трябва да са съобразени и със

забраните и ограниченията за строителство в обявените защитени зони по Закона за биологическото разнообразие (чл. 30, ал. 1 ЗБР), както и с аналогичните забрани и ограничения по чл. 17а ЗУЧК по отношение на пясъчните дюни, включително и онези, които не подлежат на засилена защита по Закона за защитените територии. Що се отнася до промяната на предназначението на горските поземлени имоти, попадащи в защитените територии по ЗЗТ като резервати, национални паркове, природни забележителности (включително пясъчни дюни), поддържани резервати, природни паркове и защитени местности, то може да се извърши само по специалния ред на Глава трета от Закона за защитените територии (чл. 4, ал. 1, изр. 2 ЗЗТ). Следователно, действащото законодателство предвижда достатъчно мерки за екологическа защита, които не се накърняват от оспорената самостоятелна възможност по чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК подробният устройствен план да се отнася за обекти със сертификат за инвестиция по ЗНИ.

Няма основание да се приеме, че от точка 6 на създадената с § 14 на ЗИДЗУЧК нова алинея 2 на чл. 17 ЗУЧК, допускаща промяна на предназначението на земеделските земи и поземлените имоти, намиращи се в горските територии, на основата на предвиждане по подробен устройствен план за обекти със сертификат за клас инвестиции по ЗНИ, произтича ограничение на надлежното изпълнение на задължението на държавата по чл. 15 от Конституцията или накърняване на основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията. Оспорената разпоредба е предназначена единствено да обслужи целта на законодателя да предотврати продължителната и скъпа процедура по разработване и одобряване на подробни устройствени планове по необосновани искания за промяна на предназначението на имоти, които са частна собственост. Сертифицирането на инвестиционния проект за строителство върху определен имот не е нищо друго освен положителна оценка за неговите качества от гледна точка на финансова и материална обезпеченост,

повишаване на трудовата заетост, икономическа целесъобразност и ефективност и т.н.

Доводът на вносителя на искането, че правомощията на местната власт по сертифициране на инвестиционни проекти с общинско значение са установени в нарушение на Конституцията, поначало не може да бъде разгледан по същество в настоящето производство, защото процедурата по ЗНИ не е оспорена, поради което е извън предмета на конституционния контрол. Не могат да бъдат споделени и останалите съображения за противоконституционност, основани на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Обстоятелството, че ЗУЧС не решава въпросите за контрола върху изпълнението на инвестиционните проекти, които могат да обусловят създаването на подробен устройствен план, предвиждащ промяна на предназначението на земеделски земи и поземлени имоти в горските територии, не обуславя заключение за нарушаване на принципите на правовата държава. Тези въпроси са извън предмета и целите на законовото регулиране, посочени в чл. 1 и чл. 2 ЗУЧК. Правилно в искането е посочено, че една от основните цели на ЗУЧК е да създаде условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие, но с обявяването ѝ законодателят не е поел и задължението в същия устройствен закон да установи необходимите правни гаранции за реализирането на инвестиционните проекти съобразно предвидените в тях срокове и размер на инвестициите. Проблемът за изпълнението на тези проекти е свързан с комплекс от правни и фактически действия, които следват одобряването на съответния устройствен план (например, учредяване на право на строеж в полза на инвеститора, когато не е собственик на имота, издаване на строителни разрешения, привличане на работна сила и финансов ресурс и т.н.). Би било невярно обаче да се твърди, че действащото законодателство е индиферентно към него и не търси способности и начини за решаването му. Например, при сключване на договор за строеж върху недвижим имот

частна държавна или общинска собственост неизпълнението на инвестиционния проект задължително се включва в самия договор като основание за развалянето му с всички неблагоприятни последици от това за неизправната страна (чл. 22а, ал. 3 ЗНИ), а Глава шеста „а” от ЗНИ възлага на конкретни длъжностни лица от централната и местната изпълнителна власт контрола по изпълнението на всички инвестиционни проекти. Отделно чл. 78, ал. 3, т. 2 ЗГ предвижда погасяване на правата на лицата, в полза на които е постановена промяна на предназначението на поземлените имоти в горските територии, ако строителството в тях не е започнало в определените със същата разпоредба срокове. Аналогично, отменяне или изменяне на решението за промяна на предназначението на земеделска земя при отпадане на нуждите от застрояване или при настъпване на промени в обстоятелствата, при които е издадено, се предвижда в хипотезите по чл. 35, т. 2 и чл. 36, алт. 2 ЗОЗЗ.

Намираме, че разпоредбата на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК не накърнява принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото логически се вписва в цялостния правен ред, без да създава условия за противоречива тълкувателна практика. По отношение на земеделските земи и поземлените имоти в горските територии на Черноморското крайбрежие тя установява оправдан от конституционна гледна точка баланс между възможността за промяна на тяхното предназначение въз основа на подробен устройствен план, когато са публична държавна или общинска собственост (по силата на неоспорената с искането т. 5 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК), и възможността при аналогични условия да бъде променено предназначението на същата категория обекти, когато са частна собственост, макар и допълнително изисквайки сертифицирането им за клас инвестиция по ЗНИ.

Вносителят на искането твърди още, че точка 6 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК противоречи на изискването по чл. 18, ал. 6 от Конституцията държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и



обществото. Очевидно се има предвид обектите, които са частна държавна собственост, защото оспорената разпоредба се отнася само за частни имоти, тъй като за публичната собственост е приложима неоспорената точка 5 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК. В искането не са развити други доводи за накърняване на обществения интерес при управлението и стопанисването на държавните имоти, освен в контекста на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията. По-горе са изложени съображения за тяхната неоснователност, които не се налага да бъдат повтаряни.

Конституционносъобразността на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК се критикува и от позицията на изискването по чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Веднага трябва да се подчертае, че това изискване не е насочено към постигане на фактическо равенство между икономическите субекти, което би било несъвместимо с принципите на свободната стопанска инициатива в конкурентна среда при отчитане на интересите на потребителите. Предназначено е единствено да осигури равно правно третиране при осъществяване на сходна по съдържание икономическа дейност. В досегашната си практика Конституционният съд многократно е подчертавал, че предписанието по чл. 19, ал. 2 от Конституцията няма абсолютен характер и принципно не изключва възможността за въвеждане на диференцирани правни режими в специфични стопански сфери, насочени към постигането на обществено приоритетни и значими цели, стига да не се нарушава равенството на стопанските субекти пред закона (Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к.д. № 9/2010 г., Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к.д. № 12/2011 г., Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г. и др.). В случая диференциацията се основава на ясно определен критерий, а създадената уредба е еднакво обвързваща за всички физически и юридически лица от съответната група. Същественото е, че оспорената разпоредба на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК не накърнява равенството пред закона, тъй като поставя при еднакви правни

условия всички, които са готови да инвестират средства и труд в икономическа дейност на територията на Черноморието, без да установява конституционно неоправдани предимства и привилегии. Тя съставлява елемент от цялостния специален устройствен режим, създаден със ЗУЧК, като остава в рамките на позволената от Конституцията законодателна целесъобразност, основана на изключителното значение за българското общество на Черноморското крайбрежие – едновременно като природна ценност и като място за общополезна икономическа активност. В тази връзка с нея не се засяга и задължението на държавата по чл. 20 от Конституцията да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната.

Наистина възможността за промяна на предназначението на горски имоти, която е предмет на разглеждане в настоящето производство, може да се приложи и по отношение на обработваеми земеделски земи, като това е валидно и за всички останали, неоспорени от вносителя хипотези, визирани в алинея 2 на чл. 17 ЗУЧК. Като цяло законодателното решение е съобразено с предписанието на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията – промяната да се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон. Оспорената разпоредба не изключва общите изисквания по Глава пета от ЗОЗЗ – обвързване на разрешението на компетентния административен орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната (чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ), провеждане на специални процедури за промяна на предназначението на поливни площи и земи с по-високо качество, както и на земи, в които попадат пясъчни дюни (чл. 23, ал. 1 и 4 ЗОЗЗ) и т.н. По силата на закона изискуемите подробни устройствени планове могат да бъдат само „специализирани”, а с тях по принцип се решават отделни устройствени проблеми по отношение на структурни части от територията на общината (чл. 111 ЗУТ). Затова при разработването и приемането им задължително трябва да се установи такава нужда от застрояване, която да е в синхрон с обществения интерес.

В заключение, съобразявайки предмета на регулиране и поставените законодателни цели, не можем да се съгласим с тезата на мнозинството, че ЗУЧК задължително трябва да изчерпва всички гаранции за изпълнението на задълженията на държавата по чл. 15 от Конституцията и защитата на основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията. Според нас няма никаква пречка екологичните проблеми, свързани с използването на територията на Черноморското крайбрежие, да бъдат решавани и със специализираните закони, които отчитат специфичните характеристики на съответните обекти. Същественото е, че като цялостна система от правни норми съществуващата уредба е еднопосочна и непротиворечива, поради което прилагането ѝ не е свързано със сериозни затруднения. В тази връзка по-горе сме изложили и съображения, че оспореното изключение по чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК, мотивирано от постигането на устойчиво интегрирано развитие и устройство на съответната територия, не обезсмисля и не поглъща общото ограничение по чл. 17, ал. 1 ЗУЧК. Затова не приемаме и виждането, че с въвеждането му се нарушава принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

### III. Относно искането за установяване на противоконституционност на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК.

С точка 2 на ал. 1 от създадения със ЗИДЗУЧК нов чл. 17а ЗУЧК е предвидено изключение от принципната забрана за строителство и поставяне на преместваеми обекти и съоръжения, промяна на предназначението и учредяване на ограничени вещни права върху пясъчните дюни, попадащи в границите на зона „А” и „Б” или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А”, когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждане на обекти на техническата инфраструктура. Изключението смекчава въведеното общо ограничение на правото на собственост като очевидно е насочено към обезпечаване на социалния характер на държавата, прокламиран в Преамбюла на Конституцията. Например,

изграждане на елементи на техническа инфраструктура може да се окаже наложително за здравно и санитарно-хигиенно обслужване на морските плажове, за водоспасителна дейност и т.н. (чл. 10, ал. 4, т. 3 във вр. с т. 2 ЗУЧК) или за осъществяване на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни мероприятия (чл. 64, ал. 1, т. 7 ЗУТ). Същевременно прилагането на оспорената разпоредба е обвързано с комплекс от други законоустановени мерки, насочени към изпълнение на задължението по чл. 15 от Конституцията и реализация на основното право на гражданите по чл. 55 от Конституцията. В този случай също са валидни общите гаранции за опазване на природните богатства – приемането на подробния устройствен план от експертен съвет, в който участват представители на специализираните централни ведомства (чл. 16, ал. 2 ЗУЧК), и обвързването му със задължителна екологичната оценка по ЗООС (чл. 19, ал. 5 ЗУЧК). Нещо повече, дюните, които представляват по-голяма ценност за обществото, са обект на специална, още по-засилена защита. Съгласно чл. 10, ал. 4, т. 8 ЗУЧК, техническата инфраструктура в дюните, които са част от морския плаж, може да бъде само подземна, а в дюните, които са обявени за природни забележителности, са забранени всякакви дейности, които могат да нарушат тяхното естествено състояние или да намалят естетическата им стойност (чл. 24 ЗЗТ). Следователно, изключението за изграждане на обекти на техническата структура върху пясъчни дюни е поставено под държавен контрол, който съобразява обществения интерес.

Разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК съставлява елемент на система от законодателни мерки, насочени към защита на черноморските дюни срещу неоправдано от гледна точка на обществения интерес застрояване. Формулирана е ясно чрез използване на утвърденото в законодателството понятие за „техническа инфраструктура” по Глава четвърта от ЗУТ. Затова не създава опасност от противоречиво тълкуване, което би подкопало принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Обратно, хипотетичното уважаване на искането да

бъде обявена за противоконституционна би довело до състояние на правна несигурност, защото тогава ще възникне въпросът за приложимостта на свързани правни разпоредби (например, разпоредбата на чл. 10, ал. 4, т. 8 ЗУЧК), които са извън очертаните от вносителя рамки на конституционен контрол.

Не приемаме и развитата в искането теза, че оспорената разпоредба подкопава стопанисването и управлението на държавните имоти в интерес на гражданите и обществото (чл. 18, ал. 6 от Конституцията). В разрез с конституционния принцип за равноценност на различните форми на собственост е аксиоматичното определяне на държавата като добър стопанин, който чрез своите представители винаги действа в защита на публичния интерес, за разлика от останалите носители на правото на собственост, които упражняват правото на собственост само за да задоволят собствените си икономически интереси, без да се съобразяват с правата на другите. Такова предварително, безусловно разделяне на носителите на различните видове собственост не намира опора в Конституцията, а в редица случаи се опровергава и от обществената практика. Затова необходимите правни гаранции за защита на конституционни ценности като осигуряването на здравословна и безопасна околна среда и разумното използване на природните богатства, трябва да бъдат адресирани към всички лица, които упражняват правото на собственост, без това да съставлява пречка за отчитане на съответните специфики.

#### IV. Заключение.

Поемайки риска да бъдем критикувани (разбира се, без всякакво основание), че мнението ни обслужва индивидуални или групови икономически интереси за сметка на запазване на природата и здравето на гражданите, намираме за необходимо да обобщим, че при създадената нова уредба специализираният подробен устройствен план, съчетан с особени правила за разработване на съответния проект и задължителност на

екологичната експертиза, не съдържа по-малки, а напротив – по-големи гаранции за опазване на подлежащите на защита конституционни ценности, от гаранциите, произтичащи от общия устройствен план. Конституционният контрол е абстрактен и не може да отчита опасностите, които биха възникнали от неизпълнението на правно регламентираните задължения на отговорните длъжностни лица и хората с властнически позиции, призвани да осигурят на българските граждани чиста природа и здравословна околна среда. Такъв риск съществува в еднаква степен и когато се залага на предпоставката „влязъл в сила общ устройствен план”. Недопустимо е обаче конституционният контрол да изхожда от презумпцията за недобросъвестност на представителите на властта – както централната, така и местната.

Решението, взето с гласовете на мнозинството съдии, е израз на необяснима за нас непоследователност в практиката на Конституционния съд. Не е толкова отдалечено времето, когато с Решение № 3/21.03.2012 г. по к.д. 12/2011 г. съдът по същество прие, че е недопустимо стопанските субекти да бъдат ограничавани във възможността да развиват не по-малко рисковата за околната среда дейност, каквато е съхраняването и предварителното третиране на отпадъци, единствено на основата на изискване за наличие на общ устройствен план, чието приемане не зависи от тях. Изрично е приел, че конституционно оправданата цел може да се постигне чрез „мерки, които нямат такъв драстичен характер”, насочени към балансиране на интересите на инвеститорите с „интересите на обществото от защита здравето на хората и опазване на околната среда и съобразяване на интереса на общините и държавата, без противопоставяне” (вж. заключителната т. 10 от мотивите). Тези съждения са напълно валидни и по настоящето конституционно дело, но указват на основания за отхвърляне на искането на вносителя, а не за уважаването му.

С решението по настоящето дело фактически се оценяват като противоконституционни всички изключения, при които може да се

промени предназначението на горските имоти, намиращи се в обсега на Черноморското крайбрежие, или да се извършва ново строителство в морските дюни само на основата на влязъл в сила подробен устройствен план. Макар и без изрично да са обявени за противоконституционни, с оглед на тълкуването, дадено от Конституционния съд, не трябва да се прилагат още и цялата ал. 2 на чл. 17 ЗУЧК (освен изрично обявената за противоконституционна т. 6), както и чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК в частта относно изключенията по т. 1 и т. 3. Това е напълно логично, защото, например, сама по себе си промяната на основното предназначение на горски обект с национално или регионално значение, който е публична собственост, не съдържа по-малък екологичен риск от промяната на предназначението на обект, сертифициран по ЗНИ, както и изграждането на обекти с национално значение или специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, не е по-малко рисково за околната среда от изграждането на обекти на техническата инфраструктура. Впрочем, от постановеното решение следва заключение за принципна противоконституционност и на намиращите се извън обсега на конкретния конституционен контрол разпоредби на чл. 109, ал. 2 и 3 ЗУТ, чието влизане в сила е отложено за 01.01.2016 г. Ако законодателят своевременно не се съобрази с промененото виждане на Конституционния съд като отмени съответните правни норми, ще създаде ситуация, която е несъвместима с принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съдия:

(Благовест Пинев)

Съдия:

(Румен Пенков)

Съдия:

(Анастас Анастасов)