

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е
на съдията Кети Маркова по к.д. № 9/ 2013 г.

Подписах решението по пункт 2 от искането на президента на Република България с особено мнение, тъй като не приемам позицията на мнозинството съдии за обявяване на противоконституционност и на разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК). Съображенията ми са следните:

Според мен несъобразена с принципа на правовата държава, прогласен с Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, с чл. 15 и чл. 55 от Основния закон, е единствено разпоредбата на чл. 17, ал. 1, т. 6 ЗУЧК, но не намирам основание този извод да бъде отнесен и към втората оспорена с искането норма- тази на чл. 17а, ал. 1, т. 2 от същия закон. Споделям изцяло съображенията на вносителя, възприети и от мнозинството съдии в приетото решение, а именно, че предназначението на атакуваната разпоредба е да предотврати и елиминира възможността за неоправдано застрояване и използване на териториите с пясъчни дюни, като държи сметка за защита на обществения интерес. По мое виждане обаче тази легитимна цел е обезпечена достатъчно ефективно, пълноценно и непротиворечиво в рамките на приложимото действащо законодателство. В този аспект считам, че не би могъл да се изведе еднозначно и убедително извода за колизия на разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК с визираните конституционни норми.

Чл. 15 от Конституцията вмениява задължение за държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, като използва разумно природните богатства и ресурсите на страната. Казано с други думи, чрез развитието на законодателството държавата следва да осигури оптималния баланс между защитата на околната среда (изразено най- общо) и развитието на инвестиционния процес, в частност изграждането на техническата инфраструктура.

Същественият въпрос в тази част на настоящия конституционен спор е дали и доколко би могло да се приеме, че уреденото с чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК изключение от общото правило в закона за забрана на строителството и поставянето 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 устройствен план е предвидено изграждането на обекти на техническата инфраструктура, има характера на противоконституционно. Считам, че формално погледнато, макар с атакуваната разпоредба да е безспорно смекчаването на една абсолютна забрана на строителството във визираните територии, само това не е

достатъчно, за да се приеме безкритично изводът за нейната противоконституционност. Намирам, че тя следва да бъде разглеждана и тълкувана не изолирано, а съвкупно с останалите законови норми, уреждащи тази материя и съдържащи се както в други нормативни актове: Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за защитените територии (ЗЗТ), Закона за опазване на околната среда (ЗООС), така и в редица неоспорени текстове на самия ЗУЧК.

Техническата инфраструктура, дефинирана от ЗУТ, е по-общото понятие, което обаче може да има различни свои конкретни проявления, а за една значителна част от тях поначало липсва основание да бъдат противопоставяни на обществения интерес. Не споделям тезата, че действащото законодателство не поставя никакви условия, които да уреждат специфични обстоятелства или изключителност на случая, което би довело като резултат до урбанизиране на дюните и тяхното унищожаване, най-малкото защото в множество други разпоредби такива условия се съдържат, и то с изрично и подробно формулирани изисквания. Така например чл. 10, ал. 4, т. 8 ЗУЧК допуска изграждането единствено на подземна техническа инфраструктура в дюните, които са част от морския плаж. Още по-строго по отношение на дюните, обявени за природни забележителности, е ограничението, въведено по чл. 24 ЗЗТ, с което се забраняват всякакви дейности, които могат да нарушат тяхното естествено състояние или да намалят естетическата им стойност.

По-нататък, интерпретацията на оспорената разпоредба изисква нейното тълкуване чрез използването на всички възприети от теорията и практиката допустими системи – систематическо, граматическо, логическо, историческо. Обективната оценка за конституционност на нормата, с оглед спецификата на урежданата материя, изисква нейното разглеждане в комплекс и с режима по чл. 10 ЗУЧК, с който тя очевидно е синхронизирана, установяващ различни хипотези на забраните, изключенията и допустимите инфраструктурни обекти и съоръжения, ситуирани на територията на морските плажове и извън нея. Още повече, разпоредбата на чл. 10, ал. 2, т. 1 ЗУЧК е отменена със същия ЗИДЗУЧК (ДВ, бр. 27/ 2013г.), с § 15 на който е създаден новият чл. 17а от същия закон, предмет на конституционния спор. Съпоставката на двата текста предпоставя извода, че формулираната по силата на отменената норма забрана, е възпроизведена в чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК и то с по-широк обхват в сравнение с отменената редакция. Предвидените изключения от общото правило са изцяло съобразени с цитираните вече разрешения по чл. 10 ЗУЧК. Ето защо, в контекста на цялостната действаща законодателна уредба не намирам аргументи, с които дефинитивно да бъде отречено изграждането например на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни съоръжения, на такива, предназначени за здравно и санитарно-хигиенно обслужване, за нуждите на националната сигурност и отбраната на

страната, за осигуряване на безопасността на корабоплаването и т.н. Друг е въпросът, че съобразно характеристика на различните категории обекти на техническата инфраструктура, те могат да се окажат и такива с национално значение (чл. 17а, ал. 1, т. 1 ЗУЧК), или специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната (чл. 17а, ал. 1, т. 3 от същия закон), към които разпоредби няма претенции за противоконституционност.

В този смисъл считам, че с втората част на приетото решение, мнозинството съдии дава неправилна, по мое мнение, интерпретация на съотношението между нормите на чл.10 и чл. 17а ЗУЧК, заключавайки, че с последната на практика се разрешава строителството в дюните, респ. тяхното урбанизиране, създаващо реален риск за непоправимо увреждане на природната среда, които първата визирана разпоредба забранява (по отношение на зона „А“).

Разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК следва да се разглежда като елемент на едно по-глобално, комплексно нормативно решение на проблема за защитата на околната среда, развиващо на законово ниво конституционния принцип на чл. 15 и намерило систематично проявление в различните нормативни актове. Така анализирана и преценена, се оказва, че оспорената норма нито толерира, нито допуска произволното застрояване на територията, определена като дюни. Напротив, по законодателен път държавата е установила достатъчно надеждни защитни и контролни механизми, чрез които да осъществи преследваната легитимна цел, при отчитане баланса между различните конституционни ценности и правата на гражданите и юридическите лица- правото на благоприятна околна среда, от една страна, и от друга- регулирането на определени категории човешка дейност, вкл. по изграждането на инфраструктурата, разглеждано в корелация с правото на собственост и със задълженията на държавата по чл. 15 от Конституцията.

Липсва противоречие и между оспорената разпоредба и принципа на правовата държава, прогласен с Преамбюла и чл. 4, ал. 1 на Конституцията. Не споделям извода за недостатъчност в общото посочване и определение „обекти на техническата инфраструктура” в т. 2 на чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК. Според мнозинството съдии тази формулировка позволява правилото да бъде елиминирано от неясно регламентирани изключения, при надделяване на субективни икономически интереси над конституционните задължения на държавата да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда и правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда, но както беше изтъкнато по-горе обективните параметри на съществуващите забрани (респ. обхвата на разрешените за изграждане обекти върху съответните територии), както и гаранциите и контролът за съблюдаването им, следва да се търсят и в другите текстове на закона (Вж. чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК), а така също и в действащата приложима нормативна база.

Не намирам аргументи, с които успешно да бъде защитена тезата за противоконституционност на дадена разпоредба, само защото тя не осигурява в пълнота правната регулация на конкретни обществени отношения, които се явяват предмет на няколко отделни закона. Вярно е, че много по-лесно за правоприлагането е, когато законодателят е уредил съответната материя изцяло и с един нормативен акт. Освен, че това не винаги е практически възможно, на базата на съвкупността от формалните и материални елементи, формиращи многопластовото съдържание на конституционния принцип за правовата държава, Конституционния съд последователно е извел основните критерии (разбира се, при отчитане спецификата на всеки отделен казус), въз основа на които следва да се прави оценката за конституционност на конкретна законова норма. Коренно различна би била правната ситуация, ако оспорената норма се окажеше част освен от силно разпокъсана и несистематизирана правна уредба, която дори и разглеждана в своята цялост, съдържа съществени и непреодолими противоречия и очевидно не изпълнява конституционните критерии за гарантиране на правопорядъка в държавата, на правната предвидимост и сигурност и за съблюдаване на основните принципи в законодателството. (Вж. Решение на Конституционния съд № 9/ 1994г., по к.д. № 11/ 1994г., Решение № 5/ 2000г. по к.д. № 4/ 2000г., Решение № 1/ 2007г., по к. д. № 9/ 2006г.).

Конкретният казус обаче не е такъв. В тази връзка е необходимо да бъде припомнена известната и възприета от правната теория и практиката позиция на Конституционния съд, че не следва да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван (Вж. решение № 1/ 2005г., по к.д. № 8/ 2004г.). Обратното би довело до абсурдния резултат всяко, дори несъществено законодателно несъвършенство да бъде квалифицирано като противоконституционно. Регулирането на визираната категория обществени отношения на законово ниво в случая удовлетворява посочените изисквания, наред с тези за определеност, яснота и недвусмисленост, не създава риск от противоречиво тълкуване, осигурявайки необходимите работещи механизми и институциите, на които е възложено изпълнението на регламентираните правила.

Предвид всички изложени до тук съображения, считам, че в частта, с която се иска обявяване на противоконституционност на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК, искането следваше да бъде отхвърлено като неоснователно с решението по съществуващото на настоящия конституционен спор.

Съдия:

Кети Маркова