



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на икономиката,
енергетиката и туризма

Изх. № 11-00-120

Дата 13.05.2013

ДО
Г-Н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 8/к.д.9/2013 г. от 19.04.2013 г.

Относно: искане от президента на Република България за обявяване за противоконституционни разпоредби от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с изпратен препис на искане от президента на Република България за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл.17, ал.2, т.6 и чл.17а, ал.1, т.2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие(ЗУЧК), (обн. ДВ, бр. 48 от 2007г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 27 и 29 от 2013г.), Министерството на

икономиката, енергетиката и туризма изразява следното становище по искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.17, ал.2, т.6 от ЗУЧК:

В Закона за насърчаване на инвестициите (ЗНИ) са посочени основните изисквания, на които трябва да отговарят инвестициите, за да бъде издаден сертификат за клас инвестиция (чл. 12 ЗНИ).

Те включват вида на инвестициите (чл. 12, ал.1 ЗНИ) и тяхното предназначение (чл. 12, ал. 2, т. 1 ЗНИ), сроковете за осъществяването им (чл. 12, ал. 2, т. 4 ЗНИ) и тяхното поддържане (чл. 12, ал. 2, т. 8 ЗНИ), разпоредби за свързаната с осъществяването на инвестициите заетост (чл. 12, ал. 2, т. 7 ЗНИ).

По отношение на инвестиции със сертификат за клас А и клас Б и приоритетни инвестиционни проекти по ЗНИ, с правилника за прилагане на закона (ППЗНИ) са установени минималните прагове на размера на предвижданата инвестиция и/или брой нови работни места (*приоритетни са тези, при които размерът на инвестицията многократно надхвърля определените размери за клас А (чл. 22е, ал. 1, т. 1 ЗНИ)*). За клас А и Б, инвестициите следва да са в икономически дейности, определени в ППЗНИ.

За всеки инвестиционен проект, отговарящ на изискванията на ЗНИ и ППЗНИ може да бъде издаден сертификат за клас инвестиция А, Б или приоритетен.

Законодателното решение за определянето на прагове и конкретни икономически дейности за сертифициране позволява ефективното насочване на насърчителните мерки към ключови сектори на икономиката за проекти, предвиждащи дълготрайно установяване на инвестицията и работните места, с оглед динамично променящата се бизнес и инвестиционна среда.

С последните изменения и допълнения на ЗНИ (*ЗИДЗНИ, обн. ДВ, бр. 16/2013г.*) е дадена възможност кметът на община да може да издава сертификат за инвестиция клас В за проекти, отговарящи на изискванията на нарочна наредба, приета от съответния Общински съвет (*глава четвърта, раздел II ЗНИ*).

Независимо, че на Общинския съвет е предоставена възможността да определи минимални прагове за размера на инвестицията и създадената заетост и да ги диференцира по икономически дейности (*чл. 22з, ал. 2 ЗНИ*), то и за тези проекти са в сила изискванията на чл. 12 ЗНИ, определящи вида и предназначението на инвестициите, сроковете за осъществяване и поддържане на тези инвестиции, начинът на изчисление на създадената заетост (*изрично от текста на чл. 12, ал. 1, препращащ към глава четвърта ЗНИ*). Изрично са определени и мерките, с които се насърчават тези инвестиции (*чл. 22з, ал.3 ЗНИ*).

Считаме, че този подход позволява на общините да развият и специфичните за всяка от тях икономически дейности, които не е задължително да съвпадат с тези

определени за инвестиции клас А и Б. Така се създават възможности за балансирано развитие на отделните райони на страна, в съответствие с чл. 20 от Конституцията на Република България.

На база на така изложеното, могат да се направят следните няколко извода за същността на сертификата за клас инвестиция и съответно начинът за контрол на изпълнение на инвестиционните проекти, във връзка с прилагането на насърчителните мерки, по смисъла на ЗНИ:

Първо, сертификатът за клас инвестиция по ЗНИ не представлява разрешение или необходимо условие за осъществяването на съответната инвестиция. В процедурата по издаването на сертификат, с подаване на заявлението, инвеститорите сами решават кои насърчителни мерки по ЗНИ биха желали да ползват, преценявайки доколко тези мерки ще са им необходими и полезни.

Отбелязваме, че инвеститор, който не притежава сертификат за клас инвестиция по ЗНИ за даден свой проект, по закон има право да ползва същите административни услуги, по същия законов ред, каквито се ползват по реда на чл. 21 и 22 ЗНИ от инвеститор, получил сертификат за клас инвестиция за сходен проект. Насърчителният елемент при наличието на сертификат е съкратеният срок за получаване на съответната административната услуга и съдействието на служител на Българска агенция за инвестиции, а не изобщо достъпът до тази услуга или облекчаване на изискванията за нейното предоставяне.

С оглед на изложеното, отново подчертаваме, че сертификатът за клас инвестиция предоставя възможност за ползване на определените в ЗНИ насърчителни мерки, но липсата на такъв сертификат за даден проект в никакъв случай не следва да е пречка за реализацията му.

Второ, сертификатът за клас инвестиция се издава в началния етап на самата инвестиция, на етап инвестиционно намерение. Целта е насърчителните мерки да могат да бъдат ползвани именно в периода на създаване на новото предприятие/разширяването/модернизирането на съществуващо такова *(по смисъла на чл. 12, ал. 2, т.1 ЗНИ)*. Действително, това означава, че при издаден сертификат е възможно инвестицията да не бъде осъществена точно според първоначално заявеното.

Ползваните насърчителни мерки по ЗНИ обаче, в случаи на неизпълнен проект не остават в ущърб на държавата.

В случаите на заявено административно обслужване в по-кратки срокове по чл. 21 ЗНИ и индивидуалното административно обслужване чл. 22 ЗНИ, инвеститорият

не е освободен от заплащане на дължимите такси за съответните административни услуги (*изрично чл. 22, ал. 4 ЗНИ*).

При закупуването на недвижим имот или учредяване на ограничено вещно право върху такъв по чл. 22а ЗНИ, както и при ползване на финансовите мерки по чл. 22б – 22г ЗНИ е предвидено сключването на договор, с който инвеститорът поема задължение да осъществи инвестицията и да я поддържа за не по-малко от съответния изискуем срок. Задължителното съдържание на договорите е посочено в ППЗНИ (*напр. чл. 31, ал. 2, чл. 41, ал. 3, чл. 50, ал. 3, чл. 61е, ал. 3 ППЗНИ*).

Така, съобразно спецификата на съответната мярка се предвиждат разваляне на договора, неустойки, възстановяване на предоставени финансови средства като ефективна защита срещу неизпълнение на задълженията от страна на инвеститора.

Действително, с цел избягване на всички разходи и процедури свързани с упражняването на правата на изправна страна по тези договори, още при сертифицирането се събират доказателства за възможността на инвеститора да изпълни проекта (*доказателства за финансовите възможности на инвеститора, финансови отчети за съществуващи търговци, опит в реализацията на други сходни проекти, сертификати за качество, иновативност на продуктите и технологиите, конкурентни предимства и др., съгласно чл. 5 - 6, 8 - 10 ППЗНИ*), даващи разумна начална увереност, че той ще бъде осъществен. Това, обаче, не изключва вземането на посочените гаранции срещу неизпълнение като част от сключваните в последствие договори.

Като се имат предвид посочените по-горе аргументи изразяваме следното становище по направените в искането на Президента на Република България твърдения за противоконституционност на разпоредбата на чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЧК:

1. Създаден двойствен режим за горските територии, попадащи в зона „А“ и „Б“ по Черноморското крайбрежие и горските територии в останалата част на страната, водещо до различни правни условия за стопанска дейност

Законът за горите (ЗГ) посочва възможните хипотези, при които се разрешава промяна на предназначението на горските територии като чл. 73, ал. 1 ЗГ не съдържа общо посочване на право да се иска промяна на предназначението за целите на изпълнение на сертифициран инвестиционен проект, аналогично на това по чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК.

По тази причина **считаме за основателен аргумента**, че при еднакви сертифицирани инвестиционни проекти, инвеститор притежаващ имот (*в който ще*

изпълнява инвестицията си) в горска територия по Черноморското крайбрежие ще може да иска промяна на предназначението му без да има влязъл в сила общ устройствен план (ОУП), а друг инвеститор притежаващ сходен имот в друга част на страната ще следва да изчака влизането в сила на съответния ОУП, което може значително да забави осъществяването на инвестицията. Това от своя страна противоречи на изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, тъй като се **създават неравни условия за осъществяването на една и съща стопанска дейност.**

2. Липса на защитни механизми за гарантиране изпълнението на инвестиционния проект и санкции при неизпълнение, в случай на променено предназначение на горската територия

Съгласно разпоредбите на ЗНИ и правната уредба на сертификата за клас инвестиция, той сам по себе си не съдържа пълна гаранция за изпълнението на инвестиционния проект. Основна роля на издадения сертификат е да послужи за удостоверяване пред съответния компетентен орган, предоставящ насърчителната мярка по ЗНИ, че инвестиционният проект отговаря на изискванията на ЗНИ и ППЗНИ, като по този начин съответният орган не е необходимо да извършва проверка за съответствие на проекта със ЗНИ и ППЗНИ и може да предостави на инвеститора заявената насърчителна мярка. Защитните механизми за отговорността и последиците от неизпълнението на проекта при приложена насърчителна мярка са установени в разпоредбите за прилагането на самите мерки и са специфични за всяка една от тях. Това е важно да бъде отбелязано и защото контролът по изпълнението на инвестиционния проект се осъществява от органа предоставящ съответната мярка (чл. 28, ал. 1 и сл. ЗНИ). Така, различни са функциите и задълженията на органа издаващ сертификата и органа прилагащ съответната насърчителна мярка, като в ЗНИ и ППЗНИ те са ясно разграничени.

По отношение на разпоредбата на чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЧК **считаме, че действително няма уредба уреждаща последици от неизпълнението.** Механизмите в ЗНИ и ППЗНИ не могат да се прилагат аналогично, тъй като са разработени специфично за всяка мярка от ЗНИ. Сертификатът е правно уреден в ЗНИ с цел обезпечаване правилното прилагане на мерките, посочени в ЗНИ (чл. 14, ал. 1-3 ЗНИ). С оглед пълнота на изложението, считаме, че посочената липса на защитни механизми в настоящия случай основно се дължи на това, че в ЗГ основанията за смяна на предназначението на горски територии са изчерпателно изброени и не е възприет толкова разширен режим на тази възможност. Съответно,

предвидените правила за последващ контрол (*напр. чл. 73, ал. 7 ЗГ*) са разработени само с оглед на тези допустими случаи на промяна на предназначението.

Нещо повече, съобразно конкретиката на чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЧК, по отношение на даден инвестиционен проект, който отговаря на условията за сертифициране, има значителна разлика в практическия резултат от това дали инвеститорът ще избере да се сертифицира или не. Макар и двата случая промяна на предназначението на имота да може да бъде постигната, то в случаите, когато няма издаден сертификат това може значително да се забави до изготвянето на общ устройствен план, което приравнява липсата на сертификат с невъзможност за изпълнение на инвестицията. Този краен резултат, придава на сертификата за клас инвестиция един на практика разрешителен характер, какъвто не е предвиден поначало в ЗНИ и е в колизия с отговорностите на органа по сертифициране и на органа по промяна на предназначението на горските територии. Това, в крайна сметка сочи към една неопределеност на отношенията по прилагането на изключението по чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЧК, която следва да бъде избегната.

3. Противоконституционно делегиране на правомощия на местната власт

Доколкото задължението на Република България за опазване и възпроизводство на околната среда и разумно използване на ресурсите на страната по чл. 15 от Конституцията на Република България намира израз в изискването на чл. 17, ал. 1 ЗУЧК (*промяната на предназначението на посочените в него територии да става при наличието на влязъл в сила общ устройствен план*), то и изключенията от това правило по чл. 17, ал. 2 ЗУЧК следва да представляват форма на държавна политика в тази сфера.

В тази връзка посочваме, че възможността конкретното изключение по чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК да се изпълни със съдържание чрез акт на местната власт не се дължи на непълнота или неточност в уредбата на издаването на сертификат за клас В в ЗНИ.

В раздел II на глава четвърта от ЗНИ „Инвестиционни проекти с общинско значение“ се съдържат в достатъчна пълнота изискванията към инвестиционните проекти с общински значение, условията за тяхното осъществяване и поддържане. Насърчителните мерки, които могат да бъдат предоставяни от местната власт въз основа на сертификат клас В са изрично дадени в ал. 3 от чл. 22з от ЗНИ.

По тази причина, разпоредбата в чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК, в частта касаеща делегираните на правомощия на местната власт, не е свързано пряко с непълнота на разпоредбите на ЗНИ, а е по-скоро резултат от общото посочване „сертификат за

клас инвестиция” по ЗНИ, което не отчита, че това понятие включва и сертификати клас В, които са израз на провеждане на политика от местно значение.

По повдигнатите в искането на президента на Република България въпроси относно **чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК**, касаещи изключението от забраната за строителство и промяна на предназначението на **пясъчни дюни**, в случаите, когато се предвижда изграждане на обекти на техническата инфраструктура не е от компетентността на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.

С уважение,

АСЕН ВАСИЛЕВ
Министър на икономиката,
енергетиката и туризма

