



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 12

София, 28 ноември 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 11.06.2013 и 28.11.2013 г. конституционно дело № 9/2013 г., докладвано от съдията Цанка Цанкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Предмет на разглеждане по делото е искането на президента на Република България за установяване противоконституционност на § 14 и § 15 от Закона за изменение и допълнение за Закона за устройството на черноморското крайбрежие (ЗИДЗУЧК) (обн. ДВ, бр. 27/2013г.) относно чл. 17, ал. 2, т. 6 и чл. 17а, ал. 1, т. 2 от Закона за устройството на

черноморското крайбрежие (ЗУЧК), (обн. ДВ, бр.48/2007, посл. изм. ДВ, бр.66/2013 г.).

По първата част от искането вносителят поддържа, че разпоредбата на т. 6 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК противоречи на чл. 4, т. 1, чл. 15, чл. 18, ал. 6 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Твърди, че оспорената разпоредба, която е между изключенията за неприложимост на правилото на чл. 17, ал. 1 ЗУЧК, не създава механизми, които да гарантират, че промяната на предназначението на поземлени имоти в горски територии в зона „А” и „Б” на Черноморското крайбрежие ще става при баланс между насърчаването на инвестициите, развитието на регионите и общините и създаването на условията за устойчиво интегрирано развитие на общините и устройство на Черноморското крайбрежие; че развитието на икономиката следва да става по ясни правила и не за сметка на други конституционни ценности; че посочената разпоредба, при липсата на гаранции за правилно прилагане създава правна несигурност и възможност за злоупотреби и това е нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Според вносителя Законът за насърчаване на инвестициите /ЗНИ/ предвижда 4 вида сертификати и издаването на сертификат В за общински инвестиции е допустимо за почти всички сектори на икономиката, а и непълната правна уредба дава възможност за различно правоприлагане. Делегирането на общинските съвети да определят параметрите на инвестициите, основание за получаване на сертификат В и предпоставка за промяната на предназначението на поземлени имоти в горски територии, не съответства на принципа на правовата държава и материята следва да се уреди със закон, а не да се открива възможност с подзаконов акт да се даде първична уредба. Според вносителя на искането нарушен е и чл. 19 от Конституцията законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия със стопанска дейност. Създава се двойствен режим за горските територии попадащи в зона „А” и „Б” на черноморското крайбрежие и тези в останалата част на страната, тъй като

Законът за горите /ЗГ/ не допуска промяна на предназначението за получените клас инвестиции. Обществено оправдано е въвеждането на по-строги мерки, поради националното значение на черноморското крайбрежие, но не са създадени условия за балансирано развитие.

Във втората част на искането се посочва, че с приемането на чл. 17а ЗУЧК отпада абсолютната забрана за извършване на дейности, засягащи дюните и законът допуска изключения в три случая. Вносителят на искането твърди, че т. 2 на чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 15 и чл. 18, ал. 6 от Конституцията. Оспорената разпоредба не отговаря на конституционното задължение на държавата да гарантира възпроизводство и опазване на околната среда и не постига заявените от законодателя цели за опазване на дюните. Интензитетът на защитата на дюните в зона „А” противно на целта на закона е намалена. Не се държи сметка, че дюните са публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна и не се осигурява разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната за допустимите изключения като не се трябва отчита значимостта за обществото на осъществяваната стопанска дейност. Допуснатото изключение за обекти на техническата инфраструктура и тяхното изграждане не държи сметка дали това са обекти публична собственост, които се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото и обекти частна собственост и не е обоснован надделяващ обществен интерес.

С определението за допустимост на искането като заинтересувани страни по делото са конституирани Министерският съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на околната среда и водите, министърът на икономиката, енергетиката и туризма, омбудсманът, Българската агенция за инвестиции, Асоциацията на българските черноморски общини, Сдружението за дива природа

„Балкани”, Асоциацията за изследване и развитие на гражданското общество и Българската фондация „Биоразнообразие”.

Постъпили са писмени становища от министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и водите, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, Асоциацията на българските черноморски общини и Сдружението за дива природа „Балкани”. Останалите ,конституирани като заинтересовани страни не са представили становища.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството споделя мотивите на вносителя и след като дава някои разяснения на разпоредбите на Закона за насърчаване на инвестициите посочва, че инвеститорите сами решават кои насърчителни мерки по ЗНИ биха желали да ползват, преценявайки до колко тези мерки ще са им необходими и полезни. Липсата на сертификат за даден проект в никакъв случай не следва да е пречка за реализацията му. Сертификатът се издава в началния етап на самата инвестиция, на етап инвестиционно намерение, което дава разумна начална увереност, че проектът ще бъде осъществен. В становището се почва, че чл. 73, ал. 1 на Закона за горите не съдържа общо посочване направо да се иска промяна на предназначението за целите на изпълнение на сертифицирането на инвестиционен проект, което означава, че при еднакви сертифицирани инвестиционни проекти, инвеститорът който ще изпълнява инвестицията си в горска територия на черноморското крайбрежие ще може да иска промяна на преназначението му без да има влязъл в сила общ устройствен план /ОУП/, за разлика от този, чийто проект е в друга част в страната. Създават се неравноправни условия за осъществяването на една и съща стопанска дейност, а това противоречи на изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Има една неопределеност по прилагане на изключението на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК, която следва да бъде избегната. Сертификатът правно уреден в ЗНИ има за цел обезпечаване правилното прилагане на мерките посочени в закона и

липсата на защитни механизми и това, че в ЗГ основанията за смяна на предназначението на горски територии са изчерпателно изброени и е установен разширен режим на тази възможност. В становището се посочва също, че задължението на държавата по чл. 15 от Конституцията намира израз в чл. 17, ал. 1 ЗУЧК, а изключението по чл. 17, ал. 2 ЗУЧК следва да представлява форма на държавна политика в тази сфера.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството намира, че мотивите на вносителя на искането следва да бъдат споделени. Липсата на мерки и тяхната недостатъчност създава правна несигурност, с което се нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Непълната нормативна уредба не изпълнява конституционните изисквания на чл. 15 от Конституцията за осигуряване и опазване на околната среда и разумно използване на природните богатства, както и тези на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като от оспорваната разпоредба възниква риск от нелоялна конкуренция. С разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК се урежда едно от изключенията от общата законова забрана. Обектите на техническата инфраструктура се осъществяват не само и единствено от държавата, а от различни правни субекти. Националните обекти са дефинирани в § 1 на Допълнителните разпоредби на Закона за държавна собственост /ЗДС/. Те са определени като такива със закон. Инфраструктурни обекти са обявени за национални с решение на Министерски съвет. Така е посочено и в § 5, т. 63 от Допълнителни разпоредби на Закона за устройство на територията /ЗУТ/ - национални са обектите, които получават статут със закон или акт на Министерски съвет. Затова отчитайки наложилата се практика и характерните особености на обектите с национално значение, в масовия случай обектите на техническата инфраструктура ще имат качеството на обекти с национално значение.

Асоциацията на българските черноморски общини дава обобщено писмено становище, като посочва, че само община Бургас счита за неоснователно искането на президента. Тя намира, че твърдяната

противоконституционност на чл. 17, ал. 2 от ЗУЧК е мотивирана с несъвършенство в законовата материя, а именно ЗНИ, регулираща сертифицирането на инвестициите, без да е поискано обявяване на конкретните текстове от този закон за противоконституционни, както и необходимостта от изработването на защитни механизми. Това не означава противоконституционност, а сочените непълноти в правната уредба могат да са основания за приемането на допълнителни правила. Намира, че разпоредбата е насочена едностранно към инвестициите без да се държи сметка за конституционните ценности в чл. 15, чл. 18, ал. 6, чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В правомощията на парламентарния законодател е да въведе специфични особености в правния режим. Решението за имотите попадащи в зоните „А” и „Б” на Черноморското крайбрежие само отчитат характерните особености на територията и икономическото развитие на черноморския регион, в т. ч. развитието на туризма и транспорт. Намира че новият чл. 17а, ал. 1 т. 2 ЗУЧК гарантира възпроизводство и опазване на околната среда и природните богатства. Дюните са публична държавна собственост. Съпоставяйки вида собственост с общите принципи регламентиращи строителство в чужди поземлени имоти по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за водите (ЗВ), Закона за защитените територии (ЗЗТ) и други приложими закони, ясно е, че не може да се осъществява инвеститорска дейност от субектите на стопанска дейност в такива държавни имоти публична собственост, ако не бъдат изрично упълномощени от Министерски съвет. Новият чл. 17а, т. 2 създава само една възможност за преценка на национално ниво.

Министърът на околната среда и водите приема искането за противоконституционност на чл. 17, ал. 2, т. 6 ЗУЧК като обосновано и правилно. В ЗНИ който насърчава инвестиции в дълготрайни материални и не материални активи и създаването на нови работни места няма съществени критерии свързани с опазването на околната среда и общозначимата полза от такива обекти. Разпоредбата не е съотносима на

обществената значимост спрямо останалите обекти в разпоредбата на ал. 2, чл. 17 ЗЧК. По силата на изключението при липсата на актуален ОУП за когото е извършена екологична оценка и оценка за съвместимост, при одобрен ПУП ще могат да се реализират обекти включително и в частен интерес, което на практика ще доведе решението на отделни случаи да се делегира на местно ниво без защитни механизми. Изключенията по чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК следва да се допуска само в случай на обекти от висока значимост и при липса на алтернатива, което ограничение не е видно от текста на закона.

Сдружение за дива природа „Балкани” в своето становище споделя доводите на вносителя на искането. Излага съображения, че въведеното изключение от общото правило е толкова широко, че принципното изискване на ал. 1, на чл. 17 се обезсмисля. Доколкото целта на това изискване е прилагането на чл. 15, чл. 20, чл. 21 от Конституцията несъразмерното ограничаване на приложното му поле е противоконституционно. Налице е нарушаване на чл. 15 установяващ принципа на устойчивото развитие. Той задължава с оглед на конституционните ценности и права по чл. 17, ал. 1 ЗУЧК да се приемат както ПУП, така и ОУП от органите на изпълнителната и местна власт и това е правната рамка за реализиране на прякото приложение на чл. 15 от Конституцията. Всяко изключение от общия режим по ЗУЧК неизбежно ограничава приложението на чл. 15 от Конституцията. Изключенията трябва да са във възможно по-тесни рамки, доколкото са обосновани от други конституционни права и принципи. Бланкетни норми са недопустими. Целта е да се намери баланс, а атакуваната разпоредба позволява на всеки инвеститор да използва сертификационният режим по ЗНИ, за да заобиколи изискването на ЗУЧК и чл. 15 от Конституцията. Има противоречие с чл. 20 от Конституцията, защото държавните органи са задължени да създават условия за балансирано развитие на отделните райони в страната. Предвидена е йерархия от планове и схеми с различна

степен на конкретност и обхват. Член 17 цели да предотврати „застрояването на парче“. Като се допуска промяна на предназначението на земите без ОУП атакуваната разпоредба поставя съответния орган в невъзможност да изпълни императивната разпоредба на чл. 20 от Конституцията. Вижда се противоречие с чл. 21 от Конституцията, тъй като промяната в предназначението става в закрито производство, което протича между инвеститора и компетентния „най-често местния орган“ без да се следва процедурата на ОУП и промяната на предназначението на земеделската земя и горите при наистина доказана нужда. Относно § 15, с който се създава чл. 17а ЗУЧК единственото законово условие за всички случаи е наличието на ПУП. Увреждането на природата противоречи на чл. 15 от Конституцията е затова следва да се допуска само в изключителни случаи, като конституционният баланс може да бъде намерен само при спазване на процесуалните и материални гаранции в процедурата за приемане на ОУП. Атакуваната разпоредба, допускаща широко изключение от общата забрана по ал. 1 на чл. 17 ЗУЧК обезсмисля забраната и противоречи на чл. 15 от Конституцията в приложение, на който тя е приета. На практика, според становището, забраната по чл. 17а ЗУЧК е разрешение за неограничено урбанизиране на дюните.

Като обсъди данните по делото, съображенията на вносителя на искането и становищата на страните, Конституционният съд прие следното:

С искането се атакуват като противоконституционни, два текста на ЗУЧК, въведени с § 14 и § 15 ЗИДЗУЧК (ДВ, бр.27 от 2013 г.), съответно разпоредбата на т.6 на чл.17, ал.2 и т.2, ал.1 на чл.17а. И двата текста въвеждат изключения от общите правила, установени в посочените членове на закона.

Въпросите, които се поставят са свързани със съотношението и възможния приоритет на изрично посочени в Конституцията принципи,

които са от еднакъв порядък, конституционния баланс и защитните механизми в атакуваните текстове.

В чл.15 от Конституцията е записано, че Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Този императив се отнася до всички дейности и до всички форми на собственост. На тази основа е изграден и чл.55 от Конституцията, закрепващ основното право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи, както и задължението им да опазват околната среда.

Законът за устройството на черноморското крайбрежие, в чл.1, ал.2, в съгласие с изискванията на Конституцията посочва, че има за цел да създава условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие, разумно използване на природните ресурси (т.3), както възстановяване и опазване на естествения ландшафт (т.6). Като зони за териториалноустройствена защита се създават две охранителни зони: зона „А” с режим на особена териториалноустройствена защита и зона „Б”, със специфични характеристики на територията и специален режим за опазване на териториалните и акватериториалните ресурси. И за двете зони има забранителен и разрешителен режим за извършване на определени дейности (чл.10, 11 и 12 ЗУЧК). За осъществяване на строителни и други урбанизиращи дейности е необходим подробен устройствен план (ПУП), който се приема от общинския съвет въз основа на оценка от общински експертен съвет по устройство на територията, със състав определен в чл.16 ЗУЧК.

Още при приемането на ЗУЧК (обн. ДВ, бр.48 от 15.06.2007 г.) неговият чл.17 има следното съдържание : „Промяна на предназначението на земеделски земи и поземлени имоти в горските територии, попадащи в

зона „А” и в зона „Б” за създаване или за разширяване на урбанизирани територии или за застрояване на отделни или на група поземлени имоти се разрешава, само ако това е предвидено с влязъл в сила общ устройствен план за съответната територия на общината и одобрен по реда на Закона за устройство на територията подробен устройствен план”. Тази разпоредба не е претърпяла промяна по същество с обсъжданото изменение на ЗУЧК. Ограничено е само нейното приложно поле, като е предвидено, че въвн от случаите по ал.1, чл.17 ЗУЧК, промяна на предназначението на земеделски земи и поземлени имоти в горските територии се извършва въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план за обекти, изброени в десет точки, между които и „обекти със сертификат за клас инвестиция по Закона за насърчаване на инвестициите”. Съпоставката на текста на ал.1 и текста на ал.2 на чл.17 ЗУЧК, показва, че докато по общото правило разрешение за урбанистична намеса може да се даде само при наличие на влязъл в сила ОУП за съответната територия на общината, то за обектите по ал.2 на чл.17 ЗУЧК е достатъчно да има само ПУП. Или, установява се разширяване на възможността да се изграждат обекти – посочените в т.1 до 10 на ал.2, без да е необходим ОУП. Така се разширява възможността да се изграждат обекти в посочените зони противно на целта, заложена в чл.17, ал.1 ЗУЧК да се ограничава извършването на дейности с неблагоприятно отражение върху околната среда. При това положение, първостепенно значение добива установеният от закона критерий определящ изключението по ал.2 на чл.17 ЗУЧК. Това е така, защото използването на изключението открива вероятност за ефект, обратен на целения със ЗУЧК- вместо по-голяма защита от тази, която той дава за териториите от зона „А” и „Б” от недопустимост и промяна на предназначението на териториите, тя се намалява, не е постигнат баланс в съобразяване на икономическите и стопански изисквания и екологичните изисквания. Това се отнася преди всичко за случаите, когато прилагането на изключението се свързва с

критерия „сертификат за клас инвестиции”. Впрочем, този критерий е посочен като единствен в т.6, ал.2, чл. 17 ЗУЧК, но той е относим и към обектите от другите точки по същата алинея, тъй като е възможно и те да бъдат инвестиции с клас, определен със сертификат по ЗНИ, но в тези случаи не този е определящият критерий. В тази връзка би могло да се обсъжда конституционносъобразността напр. на изключението по т.3, т.4, т.7 на чл.17, ал.2 ЗУЧК, но това е вън от искането на вносителя.

Общинският съвет действа по искане на кмета и е достатъчно, за да се допусне промяната в предназначението на имота, общинският експертен съвет да направи преценка въз основа на несъотносимия към опазването на околната среда и поддържането на живата природа и нейното разнообразие критерий „клас инвестиция”, за да се стигне до реализация на инвестиционен проект, който не съобразява чл.15 от Конституцията, защото сертифицирането по ЗНИ не е обвързано с изисквания от екологично естество.

За извършването на промяна в предназначението на посочените в ал.1 на чл.17 ЗУЧК имоти очевидно е, че се изисква кумулативно наличие на ОУП и ПУП. Това е още по-важно като се има предвид, че ЗУЧК е *lex specialis* спрямо Закона за устройството на територията и Закона за опазване на околната среда. И целта е по-силна защита отколкото тази, която дават общите закони като се има предвид предназначението на ОУП. Според чл.104, във връзка с чл.103, ал.2 ЗУТ, те са основа за цялостното устройство за териториите на общините на части от тях или на отделни населени места с техните землища, те определят общата структура и преобладаващото предназначение на териториите, видът и предназначението на техническата инфраструктура и опазването на околната среда и обектите на културно-историческото наследство. Ясно е, че те са основа на цялостното устройство на териториите и те гарантират устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. Това се подчертава и от обстоятелството, че неразделна част

от общия устройствен план са правилата, които се изработват и одобряват едновременно с плана. Въведеното изключение за промяната на предназначението на имотите да се извършва само с ПУП, би довело до нарушаване на конституционните разпоредби, ако точно и премерено не се определи критерият и приложното поле, а такова т.6 на чл.17, ал.2 не съдържа.

Съгласно чл.103, ал.3 ЗУТ подробните устройствени планове определят конкретното предназначение и начин на устройство на отделните имоти. При отсъствие на ОУП се оказва, че не е осъществена предписаната от закона комплексна държавна политика по застрояване на Черноморското крайбрежие.Нарушенията не могат да се предотвратят чрез мерките за защита на околната среда по други относими към териториалното устройство закони, тъй като чл.17, ал.2, т.6 ЗУЧК изключва действието на присъщите на специализираната правна уредба защиты предвидени в чл.17, ал.1 ЗУЧК и всичко онова, което е присъщо и дава ОУП. Следва да се има предвид, че когато е изработен ПУП без да има наличие на ОУП, при изготвянето на ОУП (неопределено кога в бъдеще), този общ план ще трябва да се съобразява с вече изработени и реализирани за имот или група имоти подробни устройствени планове. Извършва се промяна на предназначението на имоти, за които се въвежда засилена защита (арг.чл.17,ал.1 ЗУЧК), а в същото време е посочен само един критерий и то икономически, определен единствено от съответните местни органи. Критериите следва да са в самия закон, уреждащ изключението, да са определени от него и да имат отношение към опазването на околната среда. (вж. Решение № 11 по к.д. № 13/2010 г.) и то при условие на ограничени по начало възможности за преотреждане и промяна на предназначението на намиращи се в горски територии, зони „А” и „Б” земеделски земи и поземлени имоти. Законът за насърчаване на инвестициите не може да бъде критерий и основание за приложимост на изключението за осъществяване на стопанската дейност в посочените

територии на различните общини на Черноморското крайбрежие, поради субективния елемент, заложен в регламентацията. Това може да се окаже противно и на изискванията на чл.19, ал.2 от Конституцията.

Конституционно прокламираното право на благоприятна околна среда - висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на Конституцията гарантират равенството на правните субекти и са еднакво защитими. Те действат паралелно и съвместимо и не трябва да бъдат противопоставяни. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други без да се търси баланса между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, защитава, ограничава и балансира, чрез различни законодателни мерки за осъществяване на дейности, вкл. и тези по инфраструктурата. Именно при регулирането на отношенията по развитие на Черноморското крайбрежие се вижда необходимостта от ОУП за преодоляване противоконституционни практики на нарушаване и заобикаляне на задължението по чл.15 и чл.55 от Конституцията при решаване на частните случаи.

Именно ОУП е актът, с който съгласно ЗУТ се променя предназначението на имотите. ПУП има подчинено положение. Разпоредбите относно изработването на ОУП са претърпели многократни промени, но принципът, че той има определящо значение и че ПУП следва да отговарят на предвиденото в ОУП е неизменно в правната регламентация. Позоваването на изключението, означава и изключване на чл.124, ал.2 ЗУТ, който императивно разпорежда, че разрешение за изработване на проект за ОУП на общините по ЗУЧК се дава със заповед на министъра на регионалното развитие (ДВ, бр.66 от 2013 г.). Следователно, точното очертаване на приложното поле на изключението по т.6 на чл.17, ал.2 ЗУЧК е наложително, защото промяната на предназначението, начина и характера на застрояване на поземлените

имоти само по одобрен ПУП оказва влияние върху изработването на ОУП и заобикаляне на обективните критерии за установяване на условия за устойчиво развитие на териториите и не дава гаранции за съобразяване на изискванията на чл.15 от Конституцията. Такова съобразяване може да се постигне, само ако се установи ясен и точен, с достатъчно определяеми характеристики за всички нива критерий, които обосновават нуждата от изключението. Такъв в атакуваната разпоредба няма, а това противоречи на чл.4, ал.1 от Конституцията. Изключва се необосновано и координацията между местната и централната власт относно дейността по урбанизиране на териториите на Черноморското крайбрежие, доколкото само от общинския съвет по предложение на кмета зависи окончателното решение дали земеделска земя или поземлен имот в горска територия ще бъде урбанизиран.

Член 17, ал.2 ЗУЧК урежда изключение. Принцип в правото е, че изключенията се тълкуват и прилагат стриктно (Вж. и Решение № 18/1997 по к.д.12 от 1997 г.). Ако е необходимо разширение на приложното поле на изключението, то се постига чрез друга правна норма, която изрично обхваща специалния случай. Целта е да се прилага общото правило и то да се отнася до всички случаи, които не носят признаците обусловили създаването и присъщи на изключението. Затова и в съгласие с чл.4, ал.1 от Конституцията трябва случаите, обхванати от изключението да имат детерминиращата ги специфика и тя да е точно и ясно определена, за да не създава двусмислие, съмнения и неопределеност. Това е необходимо не само от теоретически съображения, но и с оглед предназначението и прилагането на изключенията еднакво за всички случаи. Те имат особености, които същностно ги отличават и противопоставят на случаите, подчинени на общата уредба. Тези особености имат своята рамка и трябва да се прилагат в граници, които не трябва да се преминават. Когато тези граници не са точно и пълно определени се размива общото и особеното и по пътя на изключението може да се стигне до изкривяване, отклоняване

и обхващане на случаи, в които липсва присъщото на изключението. Поради допускането на често и несъобразено с принципа неоснователно прилагане, изключението се превръща в правило. Така на практика зад формалното прилагане на изключението се стига до едно неписано, но използвано като правило правно положение, в противоречие на общия законово закрепен принцип, от който поради спецификата си е извлечено изключението (Решение №4/1999 г. по к.д. №31 от 1998 г.). Вместо, ако има недостатък в основното правило или то е загубило в социален план регулиращата си сила да се извърши промяна и да се установят две правила, които еднакво можем да отнесем към категорията общи, определеното от закона основно правило губи качеството си на общо и основно и се оказва подчинено. Макар формално да имаме общо правило и изключение, в реалността на правоприлагането двете правила добиват положение на еднакво приложими, което зависи от субективната преценка на правоприложителя. В правната действителност се очертава неяснота, субективност и регламентацията губи своята безпротиворечивост и ефикасност. А това пряко противоречи на принципа на чл.4, ал.1 от Конституцията за управляване на обществените процеси, съобразно изискванията на правовата държава.

Разглеждан в този аспект чл.17, ал.2 ЗУЧК, и по-специално разпоредбата на т.б е типичен пример за установяване на възможност чрез изключение да бъде отклонено прилагането на едно общо правило, чиято категоричност не трябва да се подлага не само пряко, но и косвено на съмнение. Изрично е посочено в ЗУЧК, че разрешение за промяната на предназначението на описани съобразно характеристиката им като земеделски земи и поземлени имоти на горските територии попадащи в зона „А” и зона „Б” може да бъде дадено само при кумулативното наличие на две условия. Първото – ако това е предвидено в ОУП, влязъл в сила за съответната територия на общината, и второто – одобрен по реда на ЗУТ подробен устройствен план. От това именно общо правило е предвидено

изключението за промяна на предназначението на земеделските земи и поземлени имоти в горските територии в посочените десет случая, когато промяната може да се извърши „въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план”.

Не случайно в текста на основната разпоредба е записано, че разрешение се дава „само”, ако това е предвидено с влязъл в сила ОУП. Това означава категоричност, точно определяне на предпоставките и границите на прилагане на разпоредбата. Текстът отразява разбирането за значението на двата плана и необходимостта от съвместяване на две основни начала при уреждането на обществените отношения при промяна на предназначението на имотите - екологична закрила и частен и национален интерес, заложи в чл.15 от Конституцията при създаване и разширяване на урбанизирани територии в определени зони на територията или застрояване в тях. Възприето е това, което трябва да е типично, което е необходимо и което изисква осигуряването на екологично съобразяване на човешката дейност при урбанизиране на територии и недопустимост на отстъпленията от екологичните изисквания. Затова изменението на чл.17 ЗУЧК следва да се разглежда като засилване и подчертаване на гаранциите за предотвратяване на посегателствата върху природата, което е и важна функция на ОУП, но което не е последователно проведено при установяване на критерия за изключението по ал.2 на чл.17 ЗУЧК.

По съдържание чл. 17, ал. 2, ЗУЧК не се отличава от това, което е съдържание на чл.109, ал.3 ЗУТ. Това повторение в двата закона – ЗУЧК и ЗУТ, е един правен подход, който не съответства на Закона за нормативните актове, но в случая той показва значението на разпоредбите, като изключение от общо правило. Той все пак е оправдан, тъй като съгласно общата уредба на ЗУТ чл.109, ал.3 влиза в сила на 01.01.2016 г., а в интерес на икономическата дейност и насърчаване на стопанската инициатива по Черноморското крайбрежие, изключението по чл.17, ал.2

ЗУЧК вече е в сила (ДВ, бр. 27 от 15.03.2013 г.) и е приложимо за случаите обхванати от атакуваната с искането на президента т.б относно обектите със сертификат за клас по ЗНИ. Влизането в сила в различен момент на еднакви по съдържание разпоредби, но в контекста на различни общи текстове и обхват на двата закона поставя много въпроси, чието разрешаване засяга баланса на законовите решения и подлага на съмнение уредбата и нейната установеност, с което отново се нарушава принципът на чл.4, ал.1 от Конституцията (Решение № 8 от 1999 по к.д.№ 4 от 1999 г.).

Законът за насърчаване на инвестициите, има за цел да се уредят условията и реда за насърчаване на инвестициите, дейността на държавните органи, както и тяхната закрила чрез финансово и административно подпомагане, публично-частно партньорство и търговски сделки, както и данъчно облекчение по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО). Съгласно чл.10, ал.1 ЗНИ министърът на икономиката, енергетиката и туризма провежда държавната политика в областта на инвестициите във взаимодействие с органите на изпълнителната власт. Министърът издава сертификата за клас инвестиции чрез Българската агенция за инвестиции, която поддържа информация за издадените сертификати по реда на ЗНИ (чл.116, т.7; чл.20, ал.1, т.3). В ЗУЧК не е посочено за кои зони се издава сертификат за клас. Очевидно е, че такъв се издава за всички зони, като са обхванати в чл.17, ал.1 ЗУЧК-зоните „А”и „Б”. За тях са включени и сертификати клас „В”(чл.15, ал.3 ЗНИ). Това са инвестиционни проекти с общинско значение, които се насърчават от кмета на общината с мерките по реда на чл.22, ал.3 ЗНИ. Именно кметът е, който издава сертификата за инвестиция клас „В” въз основа на решение на общинския съвет (чл.18 ЗНИ) и тези инвестиции се насърчават по реда на чл.15, ал. 4 ЗНИ. Кметът има правомощия да определи сертификатите на инвестицията и да получи сертификат за клас „В” Така ще се осъществи дейност по урбанизиране на територии, само

въз основа на ПУП, съобразно изключението по чл.17, ал.2 ЗУЧК с оглед на икономическите интереси на местно ниво. Съгласно допълнителните разпоредби в ЗНИ - § 1, т.7 и т. 8 „обект е икономически неделима съвкупност от дълготрайни активи, които са свързани помежду си физически и функционално за производство на определен продукт или продукти. А също „започване на работа по индивидуален проект, което се определя като започване на строителни дейности или поръчване или доставяне на дълготрайни материални или нематериални активи, с изключение на предварителни технико-икономически проучвания”. Видно е, че ЗНИ изобщо не третира и под никаква форма не взема предвид екологичните изисквания, така че сертификатът за клас не може да бъде годин критерий, обосноваващ изключението и да се пренебрегне изричното изискване заложено в ал.1 на чл.17 ЗУЧК за изготвен общ устройствен план.

Народното събрание е приело решение за налагане на мораториум върху всички сделки на разпореждане и строителни дейности с държавни имоти в териториите на устройствени зони „А” и „Б” по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, освен за случаи на инфраструктурни обекти с местно и национално значение (ДВ, бр. 64/19.07.2013 г.). С това решение се спира разпореждането, промяната на предназначението и строителството в държавни поземлени имоти в посочените граници и се възлага на Министерския съвет да внесе финансово обезпечена програма за възлагането и изработването на специализирани карти за обектите по чл.6, ал.4 и ал.5 от ЗУЧК, както и установява срок на действието на ограничението до изработването и приемането на тези специализирани карти за всеки от обектите по чл.6, ал.4 и ал.5 от ЗУЧК, но не повече от 12 месеца, като в този срок Министерството на околната среда и водите трябва да подготви предложение за създаване на национален парк „Българско Черноморие”.

Мораториумът обхваща устройствените зони „А” и „Б” по ЗУЧК т.е. зоните, които са обект и на чл.17 ЗУЧК и тъй като няма други допълнителни класификационни признаци, това се отнася и за горските територии и попадащите в тях земеделски земи и поземлени имоти.

Анализът на текста, обаче показва, че мораториумът не е всеобхватен. Дори в зоните „А” и „Б” на ЗУЧК се обхващат само дейностите с държавни имоти. Имотите, които не са държавна собственост остават вън от мораториума. Спазването на екологичните изисквания е политика на трайна защита на околната среда и е недопустимо чрез разширяването на приложното поле на изключението по чл.17, ал.2 ЗУЧК да се осуети екологичната защита при имотите, които не са държавна собственост. Въпросите от екологично естество имат самостоятелно значение и се отнасят до всички форми на собственост, като условията за промяна на предназначението на имотите в териториите, указани в чл.17, ал.1 ЗУЧК следва да са еднакви (арг. чл.19, чл.20 от Конституцията).

Спазването на изискванията на ЗУЧК има първостепенно значение независимо от формата на собственост. Държавата има конституционното задължение и отговорност да осигурява такова законодателство, което да гарантира осъществяването на правата по чл.15 и чл.55 от Конституцията, а грижата за околната среда е задължителна на всички нива на правна регулация. Противното не съответства на разбирането за правовия характер на държавата. Преценката за необходимост от изключения от принципа за съхраняване и възпроизводството на околната среда в полза на осъществяване на икономическата дейност следва да се направи в този дух и затова изключението трябва да бъде крайно ограничено и да има много сериозни основания за въвеждането му, нещо което не се открива в разпоредбата на т.6 на чл.17, ал.2 ЗУЧК и свързаните с нея и предполагащи я други разпоредби на закона. Постигането на

справедливо равновесие между общия интерес и интереса на индивида от инвестиране и урбанизиране на територии е изискване, което не може да се обосновава само с наличието на сертификат за клас по ЗНИ, установяващ единствено икономически параметри. Необходимо е гарантиране на справедливия баланс между интересите на обществото като цяло, на местния интерес, на интереса от осъществяване на правото по чл.19, ал.1 и ал.2 от Конституцията и на защитата на правото на всеки на живот, здраве и благоприятна околна среда (чл.55 от Конституцията). Нормата на чл.17, ал.2, т.6 не осигурява този баланс. Не е достатъчно да се разглежда само отделния случай на сертифициране за клас по ЗНИ, както е при изработването на ПУП (т.6, ал.2 на чл.17 ЗУЧК) и да се игнорира екологичния ефект. Следва да се вземат предвид и общите последици от екологично естество, за множеството случаи, нещо което може да се осъществи само чрез ОУП за отделен регион или селищно образувание. Не може да се дава вид, че се изпълнява конституционното изискване, чрез използване на изключението, за да се заобиколи изискването на закона за ОУП. Не случайно процедурата по издаването на ПУП и на ОУП е различна.

Не е достатъчно също, когато правим преценка за конституционностъобразността на атакуваната разпоредба на чл.17, ал.2, т.6 с оглед чл.15, чл.55, чл.4, ал.1 от Конституцията да констатираме *post factum*, че настъпват вреди от екологично естество и да се определи надлежно обезщетение. Целта е да се направи недопустимо и да се осуети извършването на дейност, която би нанесла екологични вреди. Това се отнася не само до екологичните замърсявания, но и до всички дейности, когато се засягат природните условия на живот. Трябва не само да се констатират определени факти и обществото да бъде поставено пред „свършен факт”, чиито вредни последици да отстранява, а да не се допусне нарушаване на екологичната среда по пътя на използване на изключение от общата нормативна уредба. Член 15 на Конституцията изрично поставя

изискването за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа, т.е. изискванията към държавната политика по екология наравно с останалите изисквания за развитие на обществените отношения в областта на икономиката в частния и държавния сектор – осъществяването и осигуряването на разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Грижата за околната среда не е само декларация, а изискване, което цели да се осигури опазването и възпроизводството на живота. Всички мерки, които се предприемат в тази насока, трябва да предотвратяват негативните въздействия, които биха могли да настъпят, ако не се провежда конституционно установената политика съобразно чл.15 и чл.55 от Конституцията. А виждаме, че в случая, предмет на настоящето дело гаранциите от екологично естество или ги няма в ЗУЧК или те са твърде спорни, включително и поради многопосочното и кръстосано действие на различните уредби по урбанизация и устройство на територията и нейните зони. Дори и поради общият принцип, че *lex specialis derogat legi generali*, а специалният закон –ЗУЧК, не съдържа изрични правила, които да са достатъчна опора за безпротиворечиво тълкуване и прилагане на изключенията по ал.2 на чл.17 ЗУЧК.

Конституцията брани защитаването от нея блага от действия *contra legem*, но също и от действия *praeter legem*. Тя не позволява да се борави с критерии, не само различни от предвидените и конституционно съобразните (тези по ал. 1 на чл.17 ЗУЧК), но и с такива с неопределено и неотнормирано към уредената хипотеза съдържание, което води до произволно, съобразено само с интереса в конкретния случай решение. Това се отнася дори за посочените в чл.7 ЗУТ случаи, които обхващат всички територии в зона „А” и „Б” на Черноморското крайбрежие. Инвестиционният интерес не следва да се игнорира, но трябва да се съобразява и гласува по установените процедури, а те не би трябвало да се заобикалят, чрез едно разширително тълкуване на чл.17, ал.2, т.6 ЗУЧК.

Не случайно в чл.124, ал.2 ЗУТ, се посочва императивно, че е задължителен ОУП в два случая, а именно: когато обектите са от национално значение и когато се прилага ЗУЧК. В тези случаи е необходима заповед на централната изпълнителна власт – министъра на регионалното развитие. Съчетаването на интересите и обсъждането на всички въпроси по териториалното устройство, включително и тези от екологично естество, се постига чрез разпореждането на централната власт основано на искането на общинския съвет, на когото на общинско ниво принадлежи инициативата, представена от кмета в отговор на искане на инвеститора. Такова съгласуване не може да се постигне тогава, когато се използва изключението по чл.17, ал.2, т.6 ЗУЧК. Решение, убедително обосновано, което да е в съответствие с чл.15 и чл.55 от Конституцията може да има само при спазване стриктно на чл.17, ал.1 ЗУЧК. А и текстът на ал.2 на чл.17 ЗУЧК не е така законово развит до степен изключваща двусмислие и произволна преценка за прилагането на разпоредбата и вън от действителните рамки на изключението.

Високите обществени очаквания от промяната на ЗУЧК от 2013 г. са свързани с точно прилагане на разпоредбите му и ограничаване приложното поле на изключенията. Тълкуването на чл.17 трябва да бъде с оглед целта на закона. Затова са създадени и зони А и Б, където се концентрира държавната политика за запазване на българската природа по Черноморието. Тя се отнася и до държавните, и до частните притежания, като частният икономически интерес не може да доминира до степен да изключи изискването за ОУП по неустановени и неотнормирани критерии (Решение № 6 от 1997 по к.д. №32 от 1997 г.). В чл.52, ал.3 от Конституцията е посочено задължението на държавата да „закриля здравето на гражданите“. Както се е произнесъл КС това обхваща и създаването и запазването на условията на живот, които природата е създала, а изключенията трябва да са свързани с жизнено важни потребности (Решение №10 от 1995 г. по к.д. №8 /1995 КС).

Изключението е така дефинирано, че обхваща множеството, ако не и всички проекти в посочените хипотези (получен клас инвестиции) и се превръща в правило несъвместимо с принципите, върху които се изгражда регламентацията за устройство на територията, но и регламентацията на обществените отношения въобще, съгласно чл.4, ал.1 от Конституцията. Така формулирано изключението по ЗУЧК създава риск и за опазване на природата, и за формиране на икономическите отношения. И противно на изискването за трайно устойчиво развитие на Черноморското крайбрежие, практиката се подчинява на конюнктурни икономически съображения. Текстът позволява размиване на защитните механизми на природните дадености и влизане в непродуктивни спорове с неблагоприятни последици, при нарушен баланс, посочен от самата Конституция.

В заключение Конституционния съд намира, че чл.17, ал.2, т.6 ЗУЧК следва да бъде обявена за противоконституционна на основание чл.4, ал.1, чл.15 и чл.55 от Конституцията.

По втората част на искането на вносителя, относно чл.17а ЗУЧК, Конституционният съд съобрази следното:

Определение на „дюни“ се съдържа в § 23 на допълнителните разпоредби на ЗИДЗУЧК (ДВ, бр.27/2013 г.), новата т. 4, която определя, че „пясъчни дюни са образувания, формирани от насипване на пясъци под въздействие на вятъра. Основните дюни са зараждащи се подвижни дюни, подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни.“ В § 24 на Допълнителните разпоредби е предвидено спирането на прилагането на ПУП, предвиждащи застрояване в поземлени имоти в границите на зона „А“, в които попадат пясъчни дюни, освен в случаите по чл.17а ЗУЧК. Следователно, не се прави никакво разграничение на вида дюни, а забраната се отнася до всички видове, съгласно даденото в § 23 определение.

Със създадения нов чл. 17а, ал.1 ЗУЧК, се въвежда забрана за строителство и поставянето на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права върху пясъчните дюни, попадащи в границите на зони „А” и „Б”или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А”. Въведени са изключения за обекти, формулирани в три точки. В т.2 са посочени „обекти на техническата инфраструктура”. Това изключение, което има за основание на разрешението само наличието на ПУП обезсмисля забраната и води до нарушаване на чл.15 от Конституцията. Обхваща се и инфраструктурата на частни обекти, което ще доведе (противно на целите на уредбата и на самото изключение) урбанизиране на дюните и тяхното унищожаване. Не е поставено никакво условие, което да насочва към специфични обстоятелства или изключителност на случая. Обезсмисля се самата забрана, още повече, че по начало се изключва в зона „А” строителството (вж. чл.10 ЗУЧК, а в чл.17а ЗУЧК), на практика се стига до неограничено по силата на акт на местната власт урбанизиране на дюните. Няма съмнение,че изграждането на обекти на техническата инфраструктура може да се окаже наложително за осъществяване на необходими и полезни в национален план, за местните териториални общности, за отбраната и сигурността на страната (напр. чл. 10, ал. 4, т. 3 във връзка с т. 2 ЗУЧК, чл. 64, ал. 1, т. 7 ЗУТ) и др. 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 трябва да е поставено под такъв контрол, който като съобразява обществения интерес, а не допусне случайни, субективни и свързани само с икономическа изгода съображения, да обосноват прилагането на изключението..

Разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК цели защита от неоправдано от гледна точка на обществения интерес застрояване и използване, което би разрушило и унищожило ландшафта. Затова не е достатъчно да се използва като критерий „техническа инфраструктура” по Глава четвърта от ЗУТ. Трябва да се подчертае необходимостта от предприемането на действия и осъществяването на стопански дейности и чрез допълнителен критерий, който да покаже изключителността и невъзможността по друг начин да се удовлетворят потребности, свързани с техническото устройване на територията, определена като „дюни”.

Конституцията изисква държавната политика при осъществяване на дейности, свързани с околната среда да бъде съобразена едновременно с всички ценности и изисквания на чл.15 от Конституцията. Тази политика на интегриране съответства и на определението, дадено в допълнителните разпоредби в Закона за опазване на околната среда - § 1, т.1, която определя околната среда като комплекс от естествени и антропогенни фактори и компоненти, които се намират в състояние на взаимна зависимост и влияят върху екологичното равновесие и качеството на живота, здравето на хората, културното и историческото наследство, както и на определянето в § 1, т.2 „опазване на околната среда” като комплекс от дейности, които са насочени към предотвратяване на деградацията на околната среда, към нейното възстановяване, запазване и подобряване.

Всяко засягане интегритета на дюните представлява такава деградация на околната среда, защото прави невъзможно възобновяването им и уврежда непоправимо природната среда и природните екосистеми. Този окончателен и непредотвратим резултат от човешката дейност противоречи на целта на правното уреждане на всички въпроси на

околната среда, регулиране което следва да отговаря на чл.15 от Конституцията. Затова и по отношение на т.2 на чл.17а ЗУЧК важат разсъжденията направени във връзка с първата част на искането по настоящето дело.

Преследваната легитимна цел, каквато по начало е изграждането и поддържането на надлежна инфраструктура трябва да е подчинена и съобразена с разумната пропорционалност и съвместяване на отношенията от икономически и урбанистичен характер с тези по съхраняването на природите дадености и среда. Общото посочване и определение „обекти на техническата инфраструктура” в т.2 е недостатъчно. Изключението по чл.17а, т.2 ЗУЧК следва да се допуска само в случай на обекти с висока значимост и при липса на алтернатива, което ограничение не е видно от текста на закона. Когато законът установява едно право трябва да съобразява всички обстоятелства и да даде и гаранциите за неговото осъществяване. Характерът на това изключение „задължава Народното събрание да се възползва от него, само когато са налице достатъчно сериозни основания и основателни причини” (Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.). Това правило с още по-голямо основание следва да се съблюдава, когато е установен принцип и се допускат изключения. Противното би означавало несъобразяване с нормата на чл.4, ал.1 от Конституцията (Решение № 8 от 1999 г. по к.д.№ 4/1999 г.). Няма съмнение, че чл.17, ал.1 ЗУЧК установява принципа, а изключението трябва да бъде пълно и ясно посочено и обосновано в разпоредбата и да се отчетат екологичните измерения, за което текстът на чл.17а ЗУЧК не дава гаранции.

В заключение Конституционният съд приема, че чл.17а, ал.1, т.2 ЗУЧК е в противоречие с чл.4 и чл.15 на Конституцията.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни чл. 17, ал. 1, т. 6 и чл. 17а, ал. 1, т. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн., ДВ, бр. 48 от 2007 г., с посл. изм. обн., ДВ, бр.66 от 2013 г.).

Председател:

Димитър Токушев