



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Д.к. № 8/К.л. 9/2013
Дата 29.05.2013

До:
Конституционен съд на Република България

СТАНОВИЩЕ
по к.д. 9/2013 г.

От:
СДРУЖЕНИЕ ЗА ДИВА ПРИРОДА БАЛКАНИ,
адрес: гр.София-1421, ул. Цанко Церковски N 67, вх. В, ет. 2,
Регистрирано по ф.д. дело 5150/1992 в СГС, Булстат 831467860
Тел/факс: 02/ 9631470, Ел.поща: office@balkani.org;
Представявано от Андрей Христов Ралев

Уважаеми дами и господа Конституционни съдии,

Във връзка с конституирането ни като заинтересована страна по к.д. 9 по описа на КС от 2013 г., образувано по искане на Президента на Р България за установяване на противоконституционност на текстове от ЗИД на Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, обнародван в ДВ 27/2013 („ЗИД“) с настоящото излагаме нашето становище.

Напълно споделяме доводите на Президента на Република България за противоречие на посочените текстове с Конституцията на Република България. В допълнение към тях, представяме следните доводи.

I. Относно § 14

Параграф 14 от ЗИД въвежда редица изключения от общото правило на чл. 17 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие („ЗУЧК“), според което предназначението на земеделски земи и гори попадащи в зоните със специален устройствен режим „А“ и „Б“ по същия закон, може да се променя само ако това е предвидено както в общ, така и в подробен устройствен план за същите. За изграждане на обекти посочени в новата алинея 2 ЗИД допуска предназначението на земи да се променя без да е необходимо за тях да е приет общ устройствен план („ОУП“). Въведеното изключение е толкова широко, че принципното изискване на предходната алинея се обезсмисля – трудно е да си представим обект, чието изграждане няма да попадне в обхвата на нито една от десетте точки на ал. 2. Доколкото целта на това законово изискване е прилагането на чл. 15, чл. 20, чл. 21 от Конституцията на Р България („КРБ“) в административната практика, всяко несъразмерно ограничаване на приложното му поле е противоконституционно. Особено широко е изключението въведено с т. 6 визирана в Искането на Президента, но по наше мнение, хипотезите на редица други точки от ал. 2 страдат от същите

Сдружение за дива природа - БАЛКАНИ
Адрес за кореспонденция: ул.Цанко Церковски No 67, 1421 София
Тел/Факс: 02/ 9631470, Ел.поща: office@balkani.org
Булстат 831467860



пороци. Така т. 3 допуска изключение за всички обекти с регионално значение, което може да се тълкува напълно произволно доколкото „регион” не е дефинирано никъде в българското законодателство, т. 6 дава възможност на Общинските съвети да изключат всеки един проект от обхвата на закона като го обявят за такъв с „първостепенно значение” и пр.

Предоставянето на широки възможности за промяна на предназначението на земеделски земи и гори, попадащи в зони „А” и „Б” без това да е предвидено от ОУП е противоконституционна поради следните причини:

1. *Противоречие с чл. 15 КРБ.* С този текст конституционният законодател въвежда в българския правен мир принципът на опазване и възпроизводство на околната среда и разумно използване на природните ресурси, известен също като „принцип на устойчивото развитие”. Същият понастоящем е възприет като универсален принцип на съвременното право¹ и е въздигнат от Договора за Европейски съюз („ДЕС”) в основен принцип на позитивното право на последния.² Императивът на чл. 15 КРБ за опазване на околната среда в никакъв случай не е абсолютен – защитата на природните ресурси следва да се съвместява с изпълнението на редица други задължителни конституционни разпоредби. Наистина, КРБ възлага на законодателя постигането на редица цели, които могат да влизат в противоречие помежду си, като последния има широка възможност да намери правилния баланс между тях. Именно в условия на дискреция законодателят е приел специален закон за устройството на една част от територията на Р България – Черноморското крайбрежие, и е определил зони „А” и „Б” (според отстоянието им от бреговата ивица) за които е поставил специфични изисквания, различни от общия режим на Закона за устройство на територията („ЗУТ”). Така ЗУЧК се явява едновременно резултат от баланса на конституционни права и ценности, определен от законодателя, и в същото време създава условия за органите на изпълнителната и местната власт на свой ред да постигнат определен баланс между тези права и ценности. В този смисъл, като задължава последните да приемат както подробен, така и общ устройствен план за земите чието предназначение предстои да се променя, разпоредбата на чл. 17 ЗУЧК представлява правна рамка за реализиране на прякото приложение на чл. 15 от Конституцията. Съответно всяко изключение от неговия режим, неизбежно ограничава и приложението на чл. 15 от КРБ. Разбира се, от това *не* следва че законодателят не може да въвежда никакви изключения от приложното поле на чл. 17. За да бъдат конституционно съобразни тези изключения обаче, те трябва да бъдат в колкото е възможно по-тесни рамки и само доколкото са обосновани от други конституционни права или принципи. Бланкетни норми, които на практика позволяват превръщането на неограничен брой проекти в изключение от конституционния принцип са недопустими. Тъкмо такъв е случая с атакуваните разпоредби на ЗИД, като порокът на т. 6 от новата алинея на чл. 17 е особено тежък. Както обосновано се изтъква в Искането на Президента, сертификат за определен клас инвестиции - „В” - може да се получи от всеки инвеститор, който изпълни критерии свободно определени от местната власт. За разлика от ЗУЧК, чийто предмет и цел е тъкмо намирането на баланс между местното развитие и

¹ ООН, Декларация от Рио за развитието и околната средата, 1992, www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163.

² Виж чл. 3, ал. 3 от ДЕС Договора за Европейски Съюз, който задължава държавите членки да работят за балансирано икономическо развитие и подобряване на околната среда. Смесовата идентичност на разпоредбите на КРБ и на ДЕС въздига изискването за устойчиво развитие от последния в императивна норма и от българския конституционен порядък.

Сдружение за дива природа - БАЛКАНИ

Адрес за кореспонденция: ул.Цанко Церковски No 67, 1421 София
Тел/Факс: 02/ 9631470, Ел.поща: office@balkani.org
Булстат 831467860



опазването на околната среда, Законът за насърчаване на инвестициите („ЗНИ“) не предвижда никакви специални изисквания за съобразяване с принципа на чл. 15 КРБ при издаването на сертификати на инвеститорите. За ЗНИ това не би било необходимо, тъй като приложното поле на този закон, *в общия случай*, е съвсем различно. Атакуваната т. 6 обаче позволява на всеки инвеститор да използва сертификационния режим на ЗНИ, за да заобиколи изискванията на ЗУЧК за балансирано и устойчиво развитие на Черноморското крайбрежие, и съответно на изискването на чл. 15 КРБ което ЗУЧК имплементира, поради което тя е противоконституционна.

2. *Противоречие с чл. 20 КРБ.* Разпоредбата на чл. 20 КРБ задължава държавните органи да създават условия за балансирано развитие на отделните райони в страната. В условията на пазарна икономика и свободна стопанска инициатива, основно средство за изпълнение на това конституционно правило са тъкмо устройствените закони. В изпълнение на това ЗУТ предвижда йерархия от планове и схеми за пространствено развитие с различна степен на конкретност и съответно на обхват. Това позволява на съответните органи на власт да осигуряват равномерно развитие на цялата им подведомствена територия, като задължително се съобразяват с предвижданията на плана от по-висок порядък. В изпълнение на това конституционно правило, законодателят е отчел постигнатата сравнително висока степен на териториално развитие на Черноморското крайбрежие, и е приел специален режим с редица допълнителни изисквания към развитието на териториите в него. По-конкретно, законодателят е ограничил промяната на предназначението на земеделските земи и горите, само до случаите в които това е предвидено с ОУП. Като забранява урбанизирането на земи което не е предвидено от приет ОУП, чл. 17 цели да предотврати застрояването „на парче“. ПУП се приема за един или няколко имота, и съответно приемането (или неприемането) му не дава възможност на съответния орган да се съобрази с цялостното развитие на подведомствената му територия, ако за същата няма вече приет ОУП. Съответно като допуска промяна на предназначението на земите без ОУП, атакуваната разпоредба поставя съответният орган в невъзможност да изпълни императивната разпоредба на чл. 20 КРБ. Обратно, промяната на предназначението на земите, когато това е предвидено с ОУП (доколкото самият той е съобразен с чл. 20 КРБ) според досегашната редакция на чл. 17 ЗУЧК осигурява реализирането на конституционното изискване за равномерно развитие на регионите от съответните компетентни органи.

3. *Противоречие с чл. 21 КРБ.* Разпоредбата на чл. 21 въздига земеделската земя в „основно национално богатство“ и допуска нейното превръщане в нещо друго само „по-изключение“ и при „доказана нужда“. Както беше посочено в т. 1 по-горе, атакуваните разпоредби превръщат промяната на предназначението на земеделските земи само с ПУП от изключение в правило. Следва да се има предвид че производствата по приемане на ПУП, и за промяна на предназначението по Закона за опазване на земеделската земя (ЗОЗЗ) не дават възможност за участие на трети заинтересувани страни или по-широка общественост. Промяната на предназначението в закрито производство което протича само между инвеститора и компетентния орган (в повечето случаи *местен* орган на власт), не дава възможност за опазване на статуса на земята като *национално* богатство. При това изискването на КРБ за доказване на нуждата се свежда само до приемане на твърденията на инвеститора. Напротив, ОУП се приема в процедура с широко участие на местната общественост, което дава възможност за промяна на предназначението на земеделската земя при наистина доказана нужда от това. Като допуска

Сдружение за дива природа - БАЛКАНИ

Адрес за кореспонденция: ул.Цанко Церковски No 67, 1421 София

Тел/Факс: 02/ 9631470, Ел.поща: office@balkani.org

Булстат 831467860



промяна на предназначението на земеделски земи без такава процедура, атакуваните разпоредби влизат в противоречие със защитата на същите предвидена от чл. 21 КРБ.

В заключение следва да се обобщи, че строителството в земеделски земи и гори, и по конкретно в тези разположени в близост до бреговата ивица, следва да се извършва при внимателно балансиране на посочените задължителни конституционни изисквания (по чл. 15, 20, 21) с другите защитени от Конституцията права и ценности, като защитата на частната собственост (чл. 17) и свободата на стопанската инициатива (чл. 19). За да осигури такъв баланс, законодателят е въвел разпоредбата на чл. 17 ЗУЧК според която предназначението на земята се променя само в съответствие с предварително приет ОУП. За приемането на такъв план, ЗУТ предвижда редица материални и процесуални изисквания, участие на експерти и на широката общественост, . Цялата сложна процедура гарантира съответствието на окончателното решение със всички конституционно защитени права и ценности. Намирането на правилния баланс между тях не би могло да се осъществи дори и при най-добро желание на компетентните органи при приемането на ПУП, който се приема по облекчена процедура, за единични имоти и в повечето случаи еднолично от кмета на общината. Компетентните органи по Закона за Горите и ЗОЗЗ имат специализирана компетентност и от тях не може да се очаква да вземат предвид всички с всички страни на въпроса. Напротив, органите на местна власт имат обща компетентност и могат да го направят, но само при наличие на гаранциите в процедурата за приемане на ОУП.

По тези съображения считаме, че промяната на предназначението на земеделски земи и гори след приемането само на ПУП застрашава прилагането на разпоредбите на чл. 15, 20 и 21 от Конституцията, и съответно предвидените в ЗИД, и по-специално в атакуваната т. 6, широки възможности за промяна на предназначението им без приемането на ОУП са неконституционностобразни.

II. Относно § 15

Параграф 15 от ЗИД създава в ЗУЧК нов чл. 17а , който „забранява” строителството в пясъчните дюни, с изключение на обекти с национално значение (т. 1), обекти на техническата инфраструктура (т. 2) и обекти свързани с отбраната и сигурността (т. 3). Единственото законово условие за промяна на предназначението на дюните във всички тези случаи е наличието на ПУП. Дюните представляват изключително ценни територии от природозащитна гледна точка, в които се намират редки местообитания и видове, поради което прилагането на чл. 15 КРБ предполага те да се ползват с по-висока защита. Следва да се има предвид и че общата площ на дюните в България е многократно по-малка от тази на земеделските земи и горите, чието опазване бе дискутирано по-горе. Независимо от това, атакуваният чл. 17а предвижда значително по-ниска степен на защита на дюните, като допуска строителството, т.е. унищожаването им, в широк кръг от случаи, като единственото условие за това е одобряването на ПУП за имота в който се намират. По съображения изложени в част II по-горе считаме че допускането на строителство в случаите, когато това ще доведе до увреждане на природата влиза в противоречие с разпоредбата на чл. 15 КРБ и следва да става само в изключителни случаи, а конституционният баланс между природозащитните и другите конституционни принципи може да бъде намерен само при спазване

Сдружение за дива природа - БАЛКАНИ

Адрес за кореспонденция: ул.Цанко Церковски No 67, 1421 София

Тел/Факс: 02/ 9631470, Ел.поща: office@balkani.org

Булстат 831467860



на процесуалните и материални гаранции в процедурата за приемане на ОУП. По тези съображения считаме, че атакуваната разпоредба, допускаща толкова широки изключения от общата забрана за строителство в пясъчни дюни, при наличие единствено на ПУП, обезсмисля самата забрана и поради това противоречи на чл. 15 КРБ в приложение на който е приета тя.

Следва да се има предвид че до измененията въведени със ЗИД, чл. 10 от ЗУЧК включваше всички дюни в зона „А”, където строителството е ефективно ограничено, докато забраната на новия чл. 17а е на практика разрешение за неограничено урбанизиране на дюните.

С уважение,

/ Андрей Ралев /
/ член на УС на СДП БАЛКАНИ /