

**СЪДЕБНА ПРАКТИКА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПО ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА  
(1993 – 2014 г.)**

*Георги Пенчев<sup>1</sup>*

**ОБЯСНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ**

С този списък на решения и определения на Конституционния съд (КС) се цели подпомагането на учени, практикуващи юристи и специалисти-еколози при анализа на практиката му в областта на правната защита на околната среда. В квадратни скоби са посочени разпоредбите на закона, по повод на които е образувано съответното конституционно дело, а в кръгли скоби са направени някои пояснения. Подреждането е извършено по тематика и по датата на приемане на съответния съдебен акт. Част от мотивите и/или диспозитива на определени съдебни актове, които по мнението на съставителя имат особено или непреходно значение, са цитирани под линия. Прави впечатление, че за този около 12-годишен период от практиката на КС в областта на опазване на околната среда, най-голям е броят на решенията в областта на опазването на почвата в аспекта ѝ на правния режим на земеползването (11 бр.). Смятам, че това би трябвало да е един от показателите, по които да се оценява качеството и стабилността на поземленото ни законодателство. На второ място, по брой на приети решения и определения на КС е законодателството ни за защита на Черноморското крайбрежие (4 бр.). Това означава, че законодателят трябва да проявява повишено внимание при намирането на разумен баланс между икономическите и екологичните интереси на обществото с оглед на развитието на туризма в този важен регион на страната ни. На трето място, по количество на приетите решения на КС е законодателството ни по опазване на водите и по опазване на околната среда от вредното въздействие на отпадъците (по 3 бр.). Необходимо е да се има предвид обстоятелството, че тези два отрасъла на екологичното законодателство се характеризират с определена специфика и сложност на екологичните проблеми, които трябва да се разрешават на законово равнище. Поради това, твърде възможно е в обозримо бъдеще практиката на КС и в тези насоки да се увеличава.

---

<sup>1</sup> Доктор по право, Професор по Екологично право в Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“.

## ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ДВ – Държавен вестник

ДР – Допълнителни разпоредби

ЗГ – Закон за горите

ЗИД – Закон за изменение и допълнение

ЗН – Закон за наследството

ЗООС – Закон за опазване на околната среда

ЗЛОД – Закон за лова и опазване на дивеча

ЗРВКУ – Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги

ЗСПЗЗ – Закон за собствеността и ползването на земеделските земи

ЗМПВВПРБ – Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България

ЗУО – Закон за управление на отпадъците

ЗУЧК - Закон за устройството на Черноморското крайбрежие

к.д. – Конституционно дело

КРБ – Конституция на Република България от 1991 г.

КС – Конституционен съд

ПЗР – Преходни и заключителни разпоредби

ТКЗС – Трудовокооперативни земеделски стопанства

## I. ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА В НЕЙНАТА ЦЯЛОСТ

### 1. Оценка на въздействието върху околната среда

Решение № 10 от 10.07.1995 г. по к.д. № 8 от 1995 г. на Конституционния съд (КС) (обн., ДВ, бр. 67 от 28.07.1995 г.) [§§ 1 и 2 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) от 1991 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1995 г.), с които се създават съответно чл. 24г, ал. 1 и 2 и § 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗООС (обн., ДВ, бр. 86 от 1991 г., изм. и доп. – отм., бр. 91 от 2002 г.)]<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> В мотивите на това решение КС е направил следните изводи относно *“извънредното положение”* по чл. 57, ал. 3 от Конституцията от 1991 г. и процедурата по оценка на въздействието върху околната среда: *“... ситуация на крайна необходимост ... веднъж констатирана и обоснована, изисква прилагането на ускорена процедура по изграждането на обектите, за да се постигне охраната на застрашените жизнено важни потребности на населението ... . Екстремността на ситуацията не позволява изследването на евентуалното неблагоприятно въздействие върху околната среда да бъде най-подробно проведено. ... Въпреки това изискването за представянето на доклад (за оценка на въздействието върху околната среда –*

## **2. Отговорност на държавата за екологични щети, настъпили от минали действия или бездействия, при приватизация**

Решение № 2 от 13.03.2003 г. по к.д. № 20 от 2002 г. на КС (обн., ДВ, бр. 26 от 21.03.2003 г.) [§ 9, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗООС (обн., ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), в частта относно изреча "... с изключение на сключените приватизационни договори до 1 февруари 1999 г. ..."]<sup>3</sup>.

## **II. ПРАВНА ЗАЩИТА НА ВОДИТЕ: ПРАВЕН РЕЖИМ НА ВОДОПОЛЗВАНЕТО**

Решение № 9 от 29.09.2005 г. по к.д. № 6 от 2005 г. на КС (обн., ДВ, бр. 81 от 11.10.2005 г.) [§ 6, т. 3 от ПЗР на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ - обн., ДВ, бр. 18 от 2005 г. – в сила от 20.01.2005 г., изм.)]<sup>4</sup>;

---

*бел. авт.) и обществено обсъждане не отпада. То само се отлага във времето, което се налага от спешността на мерките, които трябва да се предприемат. ... чл. 57, ал. 3 от Конституцията, предвижда възможност при въвеждане на извънредно положение да се ограничат редица граждански права, предвидени в глава втора от Конституцията, включително и тези по чл. 41, ал. 1 и 2 и чл. 55 ... "*

<sup>3</sup> С това решение е отхвърлено искането на 52 народни представители за установяване на противоконституционност на § 9, ал. 1 от ПЗР на ЗООС от 2002 г. в горепосочената му текстова част. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно отговорността на държавата за екологични щети, настъпили от минали действия или бездействия, при приватизация: "Разпоредбата на сега действащия § 9, ал. 1 ПЗРЗООС предвижда при приватизация, с изключение на сключените приватизационни договори от чуждестранни и български физически и юридически лица до 1 февруари 1999 г., отговорност на държавата за нанесени щети върху околната среда, настъпили от минали действия или бездействия, при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет. ... Твърдяната от вносителите на искането неравнопоставеност между приватизаторите преди 1 февруари 1999 г. и след тази дата по отношение на причинени от минали действия или бездействия екологични щети е само привидна. В действителност, както по действащата до 1 февруари 1999 г. законодателна уредба, така и по сегашната атакувана уредба, новите собственици – приватизаторите, не носят отговорност за екологични щети, причинени от минали действия или бездействия. Атакуваната законова уредба не променя условията за стопанска дейност на приватизаторите преди 1 февруари 1999 г. в сравнение с тези, сключили приватизационните договори след тази дата. Тя не възлага отговорността за нанесените екологични щети от минали действия или бездействия по сключените приватизационни договори преди 1 февруари 1999 г. в тежест на приватизаторите. По тази причина и атакуваната част от разпоредбата не въздейства директно върху частната собственост на приватизатора, не я накърнява, поради което чл. 17, ал. 3 от Конституцията е неотносим към нея. ... Конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същ момент на стопанска дейност, а не за последователни и различни закони. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото стопанско законодателство. Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност (например някои привилегии на инвалиди). Различията в законовата уредба в различни периоди от време като правило се влияе от различни фактори – икономически, политически, международни и пр. ... При какви условия ще се приватизира е въпрос на икономическа концепция на този, който приватизира, която не подлежи на контрол за противоконституционност."

<sup>4</sup> С това решение е отхвърлено искането на 49 народни представители за установяване на противоконституционност на § 6, т. 3 от ПЗР на ЗРВКУ поради приемането му в нарушение на процедурата за гласуване по чл. 88, ал. 1 от КРБ.

Решение № 11 от 25.09.1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г. на КС (обн., ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.) [чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ – обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.) (тълкуване относно това, дали понятието “национално значение”, употребено в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася към водите и горите или само към парковете)]<sup>5</sup>;

Решение № 10 от 15.07.2014 г. по к.д. № 4 от 2014 г. на КС (обн., ДВ, бр. 61 от 25.07.2014 г.) [чл. 12, ал. 1 от Закона за водите (ЗВ - обн., ДВ, бр. 67 от 2014 г., изм. и доп.)]<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> В диспозитива на това решение КС е направил следните изводи относно израза “национално значение”, употребен в чл. 18, ал. 1 от КРБ, в светлината на относимостта му към водите, горите и парковете: “Изразът “национално значение”, употребен в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася само до парковете. Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени [в] чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Критериите за определянето му са от компетентността на законодателя. Законите, с които тези критерии се определят, подлежат на общо основание на конституционен контрол съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.” Същевременно в мотивите на решението, КС е изтъкнал следните доводи в подкрепа на своето становище: “... терминът “национално значение” от гледна точка на неговата директна правна релевантност би могъл да се отнесе единствено към парковете. Само защитените паркови територии, включително и в световната практика, обичайно се дефинират като такива с национално значение. ... изключителна държавна собственост е онази собственост на обектите и ресурсите, визирани в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, която е преценена от законодателя като такава с национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристика на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони. Със закон следва да се определи режимът не само на водите и горите, но и на подземните богатства, крайбрежната плажна ивица и републиканските пътища, защото всички тези обекти (богатства, ресурси) са разположени на един ред – те са равностойни от правна гледна точка. Законът за всеки един от тях ще конкретизира критерия за публичноправната значимост и всеобща полезност, която да обуслови изключителната държавна собственост. ... трябва законът да каже кои гори са с публичноправна значимост и всеобща полезност и представляват изключителна държавна собственост, кои от тях са общинска собственост, и кои – частна. Що се отнася до водите, там вероятно законодателят ще използва опита на европейските страни, където с много малки и несъществени изключения на водите се гледа като на общонационален неделим ресурс. ... Изразът “национално значение” се отнася само относно парковете. Извън този контекст изразът има универсално значение, вътрешно присъщо на всички обекти, упоменати в конституционния текст на чл. 18, ал. 1. То трябва да бъде определено със съответните закони, като изразът “национално значение” бъде разбран в смисъл на национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Конституционностьобразността на такова законово определяне ще подлежи на проверка от Конституционния съд и тогава на общо основание може да се правят доводи дали конституционностьобразно е избран критерият за формулиране на общонационалната значимост на съответния обект и причисляването му към категорията на изключителната държавна собственост. Иначе изброяването на обектите и ресурсите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията без съмнение е изчерпателно и е абсолютно задължително по отношение на вида им.”

<sup>6</sup> С това решение е отхвърлено искането на тричленен състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 12, ал. 1 от ЗВ. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно правния статус на речните острови като обект на публична държавна собственост: „Според Конституционния съд целта на атакувания с искането текст е да уреди правното положение на островите като вещ, т.е. материален обект, който има самостоятелно съществуване, разположен изключително в границите на даден воден обект. ... Несъмнено те неразривно са свързани с водния обект в смисъл, че постоянно тръпят неговото въздействие и образуват обща геологическа, климатична, хидроложка и екологична структура, но успоредно с това от гледна точка на правни последици по този начин на островите се признава правна самостоятелност, т.е. придобиват качеството на отделна вещ. Макар и компонент от водния обект, защото са изложени на постоянното му въздействие, на тях им се признава собствен правен статус в неговите граници. ... Така възприетото в чл. 12, ал. 1 ЗВ решение на практика има значение по отношение на островите, които до влизането на закона в сила не са получили по

### III. ПРАВНА ЗАЩИТА НА ПОЧВАТА: ПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗЕМЕПОЛЗВАНЕТО

Решение № 6 от 5.06.1992 г. по к.д. № 9 от 1992 г. на КС (обн., ДВ, бр. 50 от 19.06.1992 г.) [ЗИД на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) от 1991 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 1992 г.) в цялост, и на § 8, т. 8, § 9 и § 36 от с.з.]<sup>7</sup>;

Решение № 12 от 12.07.1993 г. по к.д. № 12 от 1993 г. на КС (обн., ДВ, бр. 64 от 27.07.1993 г.) [§ 1 от ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 48 от 1993 г.), с който се създава чл. 10, ал. 7, т. 2 от ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 17 от 1991 г., изм. и доп.)]<sup>8</sup>;

---

*една или друга причина правен статус в рамките на определена група недвижими имоти, тъй като позволява и те да бъдат индивидуализирани. По този начин законът урежда правното положение на островите в рамките на водния обект, в който те са се образували, доколкото този въпрос до влизането му в сила не е бил уреден по друг начин. Но в случаите, когато индивидуализацията се е състояла, тя ще продължава да произвежда действие с оглед на нуждите, за чието осъществяване вече е била извършена. Доказателства за подобно заключение дава самият закон. Не може да не направи впечатление, че включването на чл. 12, ал. 1 ЗВ в законодателството не се придружава и от някаква промяна в заварената правна уредба на островите. Очевидно е, че при това положение изводът може да бъде само един, а именно, когато се обсъжда чл. 12, ал. 1 ЗВ, ще трябва да се държи сметка за разпоредбите и на други закони, като ЗСПЗЗ, Закона за горите, Закона за защитените територии и др., които продължават да имат отношение към правния статус на островите, вкл. с оглед на индивидуализацията им и придобитото вече право на собственост върху тях. Разпоредбата на чл. 12, ал. 1 ЗВ се присъединява към нормативна среда, в която паралелно продължават да действат заварени правила. След като чл. 12, ал. 1 ЗВ нито отменя, нито изменя закони, от които могат да се черпят права, нещо, което представлява *conditio sine qua non*, ако въобще законът иска да прави заявка да уреди по нов начин заварените правоотношения, няма как да се прави изводът, че пренормира съществуващото към момента на влизането му в сила правно положение и по-специално, че има „ефект на одържавяване“. За да може закон да уреди по нов начин правния режим на речните острови, в т.ч. правата, възникнали преди влизането му в сила, необходимо е да има някаква интервенция по отношение на закона, при чието действие те са настъпили. ... Няма съмнение, че предмет на уредбата по чл. 12, ал. 1 ЗВ са особен вид недвижими вещи, които се образуват по естествен начин и имат специфично местоположение във води, които са обявени от Конституцията за публична държавна собственост. Тези техни характеристики са проекция на неразривната връзка в хидроложки, климатичен и екологичен смисъл между островите и водите, в които те се намират. Оттук следва, че и въпросът за обществената ползност на островите няма как да се обсъжда извън така сложилата се по силата на природните закони зависимост.“*

<sup>7</sup> С това решение е отхвърлено искането на 61 народни представители от 36-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на § 8, т. 8, § 9 и § 36 от ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 28 от 1992 г.) и на това основание – и на закона в цялост. С § 8, т. 8 от този ЗИДЗСПЗЗ е отменена ал. 8 на чл. 10 от ЗСПЗЗ, с която чуждестранните юридически лица, чуждестранните граждани, както и българските граждани, постоянно живеещи в чужбина, чиито права на собственост са възстановени по реда на този член, се задължават в 3-годишен срок да я прехвърлят на лицата по чл. 3, ал. 1. В § 9 от с. з. това задължение е запазено само за чуждите граждани (нов чл. 10а, ал. 3), като са установени правните възможности възстановяването на собствеността да става в реални граници там, където те съществуват или е възможно да бъдат установени (ал. 1 на новия чл. 10а) и собствеността върху земите, чиито реални граници не съществуват, да се възстановява в реални граници върху равностойни по количество земи в землището на съответното населено място или в съседно землище, а със съгласието на собствениците – и в друго землище след завършване на земеразделянето и уедряване на имотите в него (ал. 2 на новия чл. 10а). С § 36 от същия ЗИДЗСПЗЗ, в ЗСПЗЗ е създаден нов § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ, в който е установено прекратяване на съществуващите ТКЗС и земеделски кооперации, образувани по силата на § 7 от ПЗР на Закона за кооперациите, на всички съществуващи организации и фирми, регистрирани по силата на Указ № 922 за ползуването на земята и осъществяването на селскостопанска дейност от 1989 г. и Указ № 56 за стопанската дейност от 1989 г. с имущество и дялово участие на селскостопански бригади, кооперативни земеделски стопанства, трудовокооперативни земеделски стопанства (ТКЗС), машинотракторни станции, аграрнопромишлени комплекси и селскостопански институти, както и на кооперациите, регистрирани по Закона за кооперациите, когато не е спазена разпоредбата на чл. 33, ал. 3 от с. з. и по устава им е предвидено внасянето на земеделска земя.

Решение № 7 от 19.06.1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г. на КС (обн., ДВ, бр. 59 от 30.06.1995 г.) [§ 4, т. 1 и 3 и § 12 от ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 45 от 1995 г.), с които се изменя чл. 17, ал. 3 и 7 от ЗСПЗЗ от 1991 г.; § 20 от с.з., с който се изменя чл. 33, ал. 1 от ЗСПЗЗ]<sup>9</sup>;

Решение № 8 от 19.06.1995 г. по к.д. № 12 от 1995 г. на КС (обн., ДВ, бр. 59 от 30.06.1995 г.) [някои разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 45 от 1995 г.), а именно: § 3 в частта, с която се създава чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4 от ЗСПЗЗ от 1991 г.; § 4, т. 3, с който се изменя чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ относно думите *“освен ако върху тях са извършени строежи, или е отстъпено право на строеж”*; § 5, с който в чл. 10а, ал. 1 от ЗСПЗЗ накрая се добавят думите *“с кадастрални планове на населени места или комасационни планове”*; § 6, т. 1, с който се изменя чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ относно второто изречение на разпоредбата; § 10, т. 3, с който се създават алинеи 6, 7 и 8 в чл. 14 на ЗСПЗЗ; § 11, т. 1, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2 от ЗСПЗЗ; § 12 в частта, с която се изменят алинеи 3, 7 (относно второто изречение) и 8 на чл. 17 от ЗСПЗЗ; § 14, с който се създава чл. 19а от ЗСПЗЗ, в частта на ал. 1, т. 1 и 3; § 19, т. 2 в частта, с която се създава ал. 6 в чл. 27 от ЗСПЗЗ; § 22, с който се изменят §§ 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е и 4ж от ПЗР на ЗСПЗЗ; § 26, т. 1, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от ПЗР на ЗСПЗЗ; § 28, ал. 1, 2 и 5 и § 29 от ПЗР]<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> С това решение е обявена за противоконституционна разпоредбата на § 1 от ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 48 от 1993 г.) в частта му, с която чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ се изменя и допълва с т. 2. В резултат на създадения § 1 от този ЗИДЗСПЗЗ, текстът на чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ, така както е изменен и допълнен, гласеше: *“Възстановяват се правата на собствениците върху земи, които са били включени в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации и се намират в строителните граници на населените места, освен ако: 1. върху тях законно са построени сгради от трети лица или ако е отстъпено право на строеж и строежът на законно разрешена сграда е започнат; 2. върху тях е отстъпено право на строеж на физически лица, строежът не е започнал и законоустановените срокове не са изтекли, но имотът, върху който е отстъпено правото на строеж, е единственият жилищен имот за получилия правото на строеж в същото населено място към датата на отстъпеното право на строеж и до влизането на този закон в сила.”*

<sup>9</sup> С това решение са обявени за противоконституционни разпоредбите на § 4, т. 1 от ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 1995 г.), с която се изменя чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ, и § 20 от същия ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 33, ал. 1, изр. четвърто от ЗСПЗЗ относно споровете за освобождаване на председателя и секретаря на общинските поземлени комисии. По отношение на § 4, т. 3 и § 12, ал. 3 и 7 от този ЗИДЗСПЗЗ делото е прекратено (т. е. искането за обявяването им за противоконституционни на президента на републиката практически се отхвърля – бел. авт.) с аргумента, че КС вече се е произнесъл по тези разпоредби с друго свое решение от 19.06.1995 г. (има се предвид РКС № 8 от 1995 г. – бел. авт.) по к.д. № 12 от 1995 г. В резултат на създадения § 4, т. 1 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ, текстът на чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ гласеше: *“Възстановяват се правата на собствениците или техните наследници върху земеделските им земи, включени в трудовокооперативни земеделски стопанства, държавни земеделски стопанства или в други, образувани въз основа на тях селскостопански организации.”* Със създадения § 20 от същия ЗИДЗСПЗЗ, чл. 33, ал. 1, изр. четвърто се изменяше така: *“Споровете за освобождаване на председателя и секретаря на общинските поземлени комисии не се разглеждат от съдилищата.”*

<sup>10</sup> С това решение са обявени за противоконституционни следните разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 1995 г.): § 3 в частта, с която се създава нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4 от ЗСПЗЗ; § 4, т. 3, с който се изменя чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ относно думите *“освен ако върху тях са извършени строежи, или е отстъпено право на строеж”*; § 5, с който в чл. 10а, ал. 1 от ЗСПЗЗ накрая се добавят думите *“с кадастрални планове на населени*

места или комасационни планове”; § 6, т. 1, с който се изменя чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ относно второто изречение на разпоредбата; § 11, т. 1, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2 от ЗСПЗЗ; § 12 в частта, с която се изменят алинеи 3 и 7 (относно второто изречение) на чл. 17; § 22, с който се изменят § 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е и 4ж от ПЗР на ЗСПЗЗ; § 28, ал. 1 от ПЗР само относно третото изречение на разпоредбите. От друга страна, с горепосоченото решение е отхвърлено искането на 51 народни представители от 37-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на следните разпоредби на същия ЗИДЗСПЗЗ: § 10, т. 3, с който се създават алинеи 6, 7 и 8 в чл. 14 на ЗСПЗЗ; § 12 в частта, с която се изменя ал. 8 на чл. 17; § 14, с който се създава чл. 19а от ЗСПЗЗ, в частта на ал. 1, т. 1 и 3; § 19, т. 2 в частта, с която се създава ал. 6 в чл. 27 от ЗСПЗЗ; § 26, т. 1, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от ПЗР на ЗСПЗЗ; § 28, ал. 1 (с изключение на третото изречение), 2 и 5 от ПЗР и § 29 от ПЗР. В резултат на § 3 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ в частта относно създаването на нов чл. 9а, ал. 1, т. 3 и 4 от ЗСПЗЗ се задължава собственика на земеделски земи при продажбата им да ги предложи на общината, а след това и на държавата, преди да може свободно да определи купувача. С § 4, т. 3 от същия ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ относно думите *“освен ако върху тях са извършени строежи, или е отстъпено право на строеж”*, правата на собственика на земеделски земи не се възстановяват, ако те се намират в строителните граници на населените места и върху тях са извършени строежи, дори и те да са незаконни, или е отстъпено право на строеж, независимо дали строежът е започнал, а вещното право е законно учредено. В резултат на § 5 от този ЗИДЗСПЗЗ, с който в чл. 10а, ал. 1 от ЗСПЗЗ накрая се добавят думите *“с кадастрални планове на населени места или комасационни планове”*, възстановяването на собствеността става в реални граници там, където съществуват или могат да бъдат установени, но при ограничението установяването да става само с кадастрални или комасационни планове. С § 6, т. 1 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя чл. 10б, ал. 1 от ЗСПЗЗ в частта на второто изречение, собствениците на земеделски земи, които не са могли да възстановят правата си заради това, че имотите са застроени или върху тях са осъществени други мероприятия, се обезщетяват с равностойна земя от държавния или общинския поземлен фонд, но само когато полагащото се обезщетение е повече от 2 декара. В резултат на § 10 от същия ЗИДЗСПЗЗ, с който в чл. 14 се създават нови алинеи 6, 7 и 8, се дава възможност на общинската поземлена комисия да поправа допуснати в решението си явни фактически грешки или да изменя решението в определени срокове, когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства, освен ако въпросът е поставян пред съда. С § 11, т. 1 от този ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя второто изречение на чл. 15, ал. 2 от ЗСПЗЗ, собствениците се обезщетяват по тяхно искане за разликата между подлежащата на възстановяване и възстановената земя от държавния или общинския поземлен фонд с равностойни земи само когато полагащото се обезщетение е повече от 2 декара. В резултат на § 12 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменят алинеи 3, 7 (относно второто изречение) и 8 на чл. 17, от една страна, е предвидено по писмено искане на членове на кооперация или съдружници в търговско дружество земите им, намиращи се в един и същи масив или местност, да се групират и разполагат с плана за земеразделяне в съседство, като въвеждането им във владение се извършва общо (горепосочените алинеи 3 и 7), а от друга страна, е дадена възможност влязъл в сила план за земеразделяне да бъде изменен при определени условия от министъра на земеделието и хранителната промишленост (горепосочената ал. 8). С § 14 от същия ЗИДЗСПЗЗ, с който се създава нов чл. 19а от ЗСПЗЗ, в частта на ал. 1, т. 1 и 3, обезщетяването със земи от държавния или общинския поземлен фонд се извършва от общинската поземлена комисия при определена последователност, като се дава предимство на лица до 35 години, които поемат задължение да извършват селскостопанска дейност в продължение на 10 години, и на лица участващи в кооперации и търговски дружества, извършващи селскостопанска дейност в населеното място, със земи от чието землище се обезщетяват. В резултат на § 19, т. 2 от този ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се създава ал. 6 в чл. 27 от ЗСПЗЗ се дава възможност на лица, които са придобили собственост върху сгради от имуществото на ТКЗС, ДЗС и други организации, да ползват и незастроената част от земята и да я придобият в собственост при определени условия. С § 22 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменят §§ 4, 4а, 4б, 4в, 4г, 4д, 4е и 4ж от ПЗР на ЗСПЗЗ е предвидено гражданите, които към 17.08.1990 г. ползват земи въз основа на актове на Президиума на Народното събрание, Държавния съвет или Министерския съвет, да могат да придобият собствеността върху земеделските земи по определен начин. В резултат на § 26, т. 1 от същия ЗИДЗСПЗЗ, с който се добавя ново второ изречение в § 13, ал. 7 от ПЗР на ЗСПЗЗ се дава възможност на министъра на земеделието и хранителната промишленост или оправомощено от него лице да отменя актове на ликвидационните съвети, включително и след прекратяване на дейността им. С § 28, ал. 1, 2 и 5 от ПЗР на този ЗИДЗСПЗЗ, ликвидационните съвети по силата на самия закон прекратяват дейността си, а организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ се заличават от регистъра на съответния окръжен съд служебно. В резултат на § 29 от ПЗР на горепосочения ЗИДЗСПЗЗ е предвидена възможността общото събрание на лицата по чл. 27, ал. 1 от ЗСПЗЗ да може да определя физически или юридически лица, които да разпределят имуществото на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ. В мотивите на това решение КС отбелязва, че *“Законът за собствеността и ползването на земеделските земи възстановява правата на собствениците, които не са престанали да бъдат такива и никога не са загубвали своята собственост, но през определен период обективно не са могли да упражняват това свое пълно вещно право.”*

Решение № 4 от 27.02.1996 г. по к.д. № 32 от 1995 г. на КС (обн., ДВ, бр. 21 от 12.03.1996 г.) [чл. 90а от Закона за наследството (ЗН - обн., ДВ, бр. 22 от 1949 г., попр., изм. и доп.) в частта, в която е предвидено, че завещание, съставено след включване в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации на имоти на кооператори, собствеността на които се възстановява по чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ, няма действие за тези имоти]<sup>11</sup>;

Решение № 20 от 7.11.1996 г. по к.д. № 21 от 1996 г. на КС (обн., ДВ, бр. 103 от 3.12.1996 г.) [някои разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 79 от 1996 г.), а именно: § 2 в частта му, с която се изменя чл. 7, ал. 1 от ЗСПЗЗ относно думата “обезщетяване”; § 5, т. 1, 3 и 6, с които се изменят чл. 10, ал. 1 и 7 от ЗСПЗЗ и се създава ал. 12 в чл. 10 от ЗСПЗЗ; § 8, с който се изменя и допълва чл. 11, ал. 4 от ЗСПЗЗ; § 10, т. 4, с който се изменя и допълва чл. 14, ал. 8 от ЗСПЗЗ; § 12, т. 1 в частта, с която се изменя чл. 17, ал. 3 от ЗСПЗЗ; § 20, с който се създава § 2а от ДР на ЗСПЗЗ]<sup>12</sup>;

<sup>11</sup> С това решение е обявен за противоконституционен чл. 90а от ЗН от 1949 г. в частта, в която е предвидено, че завещание, съставено след включване в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации на имоти на кооператори, собствеността на които се възстановява по чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ, няма действие за тези имоти. Тази разпоредба на закона е създадена с измененията и допълненията му в 1992 г. (ДВ, бр. 60 от 1992 г.), а искането за обявяването ѝ за противоконституционна в тази ѝ част е направено от главния прокурор. В мотивите на решението КС изтъква следното: *“Приемайки, че собствениците (на земеделски земи – бел. авт.) никога не са губили в цялост своето право на собственост и че със закона (има се предвид ЗСПЗЗ – бел. авт.) то се възстановява в пълноценния му вид, а не се придобива отново, съдът счита, че завещанията, направени преди влизането на ЗСПЗЗ в сила, са произвели своето правно действие, като в кръга на наследниците трябва да се включат и наследниците по завещание с всички произтичащи от това последици. Става дума за наследимо право, с което завещателят се е разпоредил чрез направеното от него завещание. Възстановяването правата на собствениците, внесли земя в ТКЗС, по силата на закона, автоматично прави приелите наследство наследници по завещание собственици на съответната завещана им част.”*

<sup>12</sup> С това решение са обявени за противоконституционни следните разпоредби на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 1996 г.): § 2 в частта му, с която се изменя чл. 7, ал. 1 от ЗСПЗЗ относно думата “обезщетяване”; § 5, т. 3, с който се изменя чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ. От друга страна, с горепосоченото решение е отхвърлено искането на 50 народни представители от 37-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на следните разпоредби на същия ЗИДЗСПЗЗ: § 5, т. 1, с който се изменя чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ; § 5, т. 6, с който се създава нова ал. 12 на чл. 10 от ЗСПЗЗ; § 8, с който се изменя и допълва чл. 11, ал. 4 от ЗСПЗЗ; § 10, т. 4, с който се изменя и допълва чл. 14, ал. 8 от ЗСПЗЗ; § 12, т. 1 в частта, с която се изменя чл. 17, ал. 3 от ЗСПЗЗ; § 20, с който се създава § 2а от ДР на ЗСПЗЗ. В резултат на § 2 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ не се допуска обезщетяване със земеделски земи в по-малки размери от определените в чл. 72 от Закона за наследството от 1949 г. – 3 декара за нивите, 2 декара за ливадите и 1 декар за лозята и овощните градини. С § 5, т. 1, 3 и 6 от същия ЗИДЗСПЗЗ, с които се изменят чл. 10, ал. 1 и 7 от ЗСПЗЗ и се създава ал. 12 в чл. 10 от ЗСПЗЗ, от една страна, е възприет като меродавен критерий за възстановяването на собствеността върху земеделските земи техният размер преди образуването на ТКЗС и другите селскостопански организации (т. 1 от този параграф на ЗИДЗСПЗЗ по отношение на чл. 10, ал. 1 от ЗСПЗЗ), от друга страна, е уредено възстановяване на собствеността върху земеделски земи, включени в ТКЗС и други селскостопански организации, намиращи се в границите на населените места, освен ако трети лица са придобили правомерно право на собственост върху тях или върху тях са проведени мероприятия, непозволяващи възстановяването на собствеността, или е отстъпено право на строеж върху тях и строежът е започнал (т. 3 от този параграф на ЗИДЗСПЗЗ по отношение на чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ), а от трета страна, е уредено недопускане по реда на чл. 14, ал. 1 от ЗСПЗЗ на възстановяване на собствеността върху земеделски земи, които са прилежащи площи към сгради в стопански дворове на ТКЗС, ДЗС или други селскостопански организации (т. 6 от този параграф на ЗИДЗСПЗЗ по отношение на новата ал. 12 на чл. 10 от ЗСПЗЗ). В резултат на § 8 от този ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя и допълва чл. 11, ал. 4 от ЗСПЗЗ е предвидено възстановяване на собствеността върху имоти със



Решение № 3 от 6.02.1997 г. по к.д. № 31 от 1996 г. на КС (обн., ДВ, бр. 15 от 18.02.1997 г.) [§ 23, т. 1, б. “а” от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 79 от 1996 г.), с която се изменя § 28, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 45 от 1995 г.)]<sup>13</sup>;

Решение № 15 от 9.06.1998 г. по к.д. № 12 от 1998 г. на КС (обн., ДВ, бр. 68 от 16.06.1998 г.) [чл. 10, ал. 8, изр. 1 от ЗСПЗЗ относно думите “до размерите, определени по отменените чл. 8, ал. 1 и чл. 10 от Закона за трудовата поземлена собственост”, както и изр. 2 и 3 на същата алинея, както и изцяло относно предходните редакции на тази алинея (обн., ДВ, бр. 17 от 1991 г.; изм. и доп., бр. 28 от 1992 г., бр. 79 от 1996 г. и бр. 98 от 1997 г.); § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ]<sup>14</sup>;

---

съществуващи или възстановими стари реални граници с решение на съда. С § 10, т. 4 от горепосочения ЗИДЗСПЗЗ, с който се изменя и допълва чл. 14, ал. 8 от ЗСПЗЗ е уредено възстановяване на собствеността върху имоти в нови реални граници при условията на чл. 17 от ЗСПЗЗ с решение на поземлената комисия. В резултат на § 12, т. 1 от същия ЗИДЗСПЗЗ в частта, с която се изменя чл. 17, ал. 3 от ЗСПЗЗ е предвидено имотите да се “разполагат с плана за земеразделяне в съседство, ако с това не се нарушават правата по ал. 1 на други лица”. С § 20 от този ЗИДЗСПЗЗ, с който се създава § 2а от ДР на ЗСПЗЗ е уредено дефиниране на понятието “мероприятия, които не позволяват възстановяване на собствеността”. В мотивите на това решение КС посочва, че “Съгласно категоричните конституционни норми, които защитават частната собственост, вещните права на възстановената вече частна собственост върху земеделската земя в реални граници са защитени и противопоставими срещу всички трети лица, включително и тези, които се легитимират с документи за законна собственост върху същата земя, но с по-късна дата от момента на влизане в сила на плана за земеразделяне (която е неопределена и неопределима в бъдеще време – 30, 40 или повече години).”

<sup>13</sup> С това решение се обявява за противоконституционна разпоредбата на § 23, т. 1, б. “а” от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 79 от 1996 г.), с която се изменя § 28, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 45 от 1995 г.). В резултат на това изменение се прекратяват висящите дела и висящите изпълнителни производства, по които организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ са ответници или длъжници, а тези, по които те са ищци или възискатели, могат да бъдат продължени от лицата по § 29, ал. 1. В мотивите на решението си КС изтъква, че в атакуваната разпоредба на закона не е указано кои са правоприемниците на организациите по § 12 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

<sup>14</sup> С това решение е отхвърлено искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 8, изр. 1 от ЗСПЗЗ (в редакцията му, обн. в ДВ, бр. 98 от 1997 г.) относно израза “до размерите, определени по отменените чл. 8, ал. 1 и чл. 10 от Закона за трудовата поземлена собственост” (ЗТПС) и на изр. 2 и изр. 3 от същата алинея, както и на § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ (в редакцията му, обн. в ДВ, бр. 28 от 1992 г.). Чл. 10, ал. 8 и § 15 от ПЗР на ЗСПЗЗ се отнасят до размера на земеделската земя, който подлежи на реституиране. Във връзка с това, в мотивите на решението КС отбелязва следното: “... препращането към чл. 8, ал. 1 и чл. 10 от ЗТПС (отм.) не е условие за възстановяването на собствеността, а само правотехнически способ, чрез който законодателят очертава пределите, до които реално се реституират земеделските земи. ... Реституцията на имуществата, най-общо казано, не е уредена в Конституцията. Конституционни разпоредби за нея няма. Тя не може да бъде разглеждана и причислявана към основните права на гражданите, нито да бъде третирана за пряко конституционно задължение на държавата, отговарящо на съответни права. Дали да бъде проведена и в каква форма, както и за какви имоти, на кои собственици и в какъв размер, са въпроси на законодателна преценка за целесъобразност. ... Компетентността на законодателя по въпросите за възстановяване на собствеността на земеделските земи ... обхваща възможността за поставяне предели на притежаваната земя за определен срок.”

Решение № 3 от 4.02.1999 г. по к.д. № 32 от 1998 г. на КС (обн., ДВ, бр. 12 от 12.02.1999 г.) [§§ 7 и 8 от ЗИДЗН (обн., ДВ, бр. 60 от 1992 г.), с които са създадени чл. 90а и 91а от ЗН в частта им относно продажбата на наследство и отказа от наследство на имоти, включени в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други, образувани въз основа на тях селскостопански организации, собствеността върху които се възстановява]<sup>15</sup>;

Решение № 13 от 14.11.2000 г. по к.д. № 11 от 2000 г. на КС (обн., ДВ, бр. 95 от 21.11.2000 г.) [чл. 10, ал. 7 и 13 от ЗСПЗЗ в редакцията след ЗИДЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 98 от 1997 г.)]<sup>16</sup>;

---

<sup>15</sup> С това решение е отхвърлено искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от ЗН, създадени с §§ 7 и 8 от ЗИДЗН (ДВ, бр. 60 от 1992 г.), а именно: чл. 90а относно думите “или включване в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации”, и чл. 91а относно думите “или включени в трудовокооперативни земеделски стопанства или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации” и думите “съответно включването на имотите”. Съгласно чл. 90а от ЗН продажбата на наследство, извършена след включване в ТКЗС или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации на имоти, собствеността върху които се възстановява, няма действие за тези имоти. От друга страна, според чл. 91а от с. з. отказът от наследство, извършен след включване на имотите в ТКЗС или в други образувани въз основа на тях селскостопански организации, за които собствеността се възстановява, няма действие за тези имоти. Във връзка с това, в мотивите на решението КС посочва следното: “За всички имоти, чиято собственост се възстановява чрез провежданата реституция (включително и тази, която за в бъдеще би продължила да се провежда), без да държи сметка дали те са били одържавени или обобществени, законодателят въвежда законовата фикция на “новооткрити наследства”. ... Законодателят обособява възстановената собственост в отделен обект за наследяване, за който ще се прилагат специално създадени правила, без да се променя значението на времето и мястото на откриване на наследството. ... Разпоредбите на чл. 90а и чл. 91а от Закона за наследството по съществува си са част от нормите на провежданата реституция. ... Дали да се проведе реституция и в какъв обем, е въпрос на законодателна преценка. Правото на гражданите на възстановяване на собствеността не е издигнато като конституционно право, поради което не може да се говори за накърнени права на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.”

<sup>16</sup> С това решение е отхвърлено искането на 53 народни представители от 38-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 7 и 13 от ЗСПЗЗ в редакцията след ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 98 от 1997 г.). Съгласно чл. 10, ал. 7 от ЗСПЗЗ възстановяването на правата на собствениците върху земеделски земи се изключва в два случая – когато върху тях са построени сгради при спазване на всички нормативни изисквания и когато е отстъпено право на строеж и законно разрешеният строеж е започнал преди 1.03.1991 г. Във връзка с това, в мотивите на решението КС изтъква следното: “Възстановяването на правата на собствениците на земеделски земи, които вследствие регулационни промени са променили предназначението си и от земеделски земи са включени в строителните граници на населените места, е в действителност защита на правото на собственост на тези собственици. В резултат на тази разпоредба на закона те ще могат да упражняват правото си на собственост, възможността за което им е била отнета. Купувачите на такива имоти са купили от несобственици, както и тези, които са получили “право на строеж”, и те не могат да бъдат противопоставени на собствениците. ... Съдът обаче намира, че с атакуваната разпоредба законодателят е направил допустимата за него преценка, че в случаите, когато третите лица са застроили или са започнали строежа, и то при спазване на всички законови изисквания, не е целесъобразно да възстановява възможността на собствениците на земеделската земя, влязла в строителните граници, да упражняват правата си на собственост. Такава преценка законодателният орган може да направи в рамките на своята конституционна компетентност.” Според чл. 10, ал. 13 от ЗСПЗЗ се възстановява собствеността върху земеделските земи, притежавани от собствениците им преди образуването на ТКЗС, държавни земеделски стопанства или други, образувани въз основа на тях селскостопански организации, които са били продадени или предоставени на трети лица от тези организации или от други държавни или общински органи, с изключение на изрично посочените, а придобителите на имоти не могат да се позоват на придобивна давност. Във връзка с това, в мотивите

Решение № 1 от 28.01.2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г. на КС (обн., ДВ, бр. 10 от 04.02.2014 г.) [ Решение на Народното събрание от 22.10.2013 г. за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.10.2013 г.)]<sup>17</sup>.

#### IV. ПРАВНА ЗАЩИТА НА ГОРИТЕ

Решение № 11 от 25.09.1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г. на КС (обн., ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.) [чл. 18, ал. 1 от КРБ (тълкуване относно това, дали понятието “национално значение”, употребено в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася към водите и горите или само към парковете)]<sup>18</sup>;

Решение № 4 от 8.07.2008 г. по к.д. № 4 от 2008 г. на КС (обн., ДВ, бр. 63 от 15.07.2008 г.) [§ 92, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на Закона за горите (ЗГ) от 1997 г.<sup>19</sup> (обн., ДВ, бр. 43 от 2008 г.) в частта: “представляващ осеметажна административна сграда, находяща се в гр. София, район Възраждане, ул. Антим I № 17, подробно описана в акт за публична държавна собственост № 00440/18.XI.1997 г. на областния управител на област София”]<sup>20</sup>.

---

на решението КС отбелязва следното: “... собствениците на внесената в ТКЗС и другите селскостопански организации, образувани въз основа на тях, земя не са губили правото си на собственост, а само за определен период от време са загубили възможността да го упражняват. Затова сделките, извършени с тяхната земя, не могат да им се противопоставят, независимо от това дали приобретателите са добросъвестни или не. ... Ограничаване, мораториум върху действието на придобивната давност е допустимо по преценка на законодателя тогава, когато собственикът е лишен от фактическата възможност да упражнява правото си на собственост, както е случаят със земеделските земи, включени в трудовокооперативните земеделски стопанства и образувани на тяхната основа организации.”

<sup>17</sup> С това решение на КС е обявено за противоконституционно Решението на Народното събрание от 22.10.2013 г. за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн., ДВ, бр. 93 от 25.10.2013 г.). Във връзка с това, в мотивите на решението КС отбелязва следното: “Конституционната уредба на земята, представляваща национално богатство, и свързаният с нея „специален режим на собственост върху земята от вещноправен характер, който създава ограничения за придобиването ѝ от чужди граждани и от чужди ЮЛ” (Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г.) може да бъде предмет на последващо нормативно уреждане само със закон. ... При приемането на Решението за обявяване на мораториум не е било съобразено и това, че придобиването на земя от граждани на друга държава – членка на ЕС, от граждани на държави, страни по СЕИП, или от юридически лица, учредени в съответствие със законите на посочените държави, се третира като инвестиция в недвижимо имущество и попада в обхвата на свободното движение на капитали като една от основните свободи на ЕС. След 1.01.2014 г., когато изтича срокът на преходната мярка, сделките със земя попадат в обхвата на свободното движение на капитали в рамките на ЕС, уредено в чл. 64 и сл. ДФЕС, освен в случаите, когато ограничителните мерки са оправдани с оглед на обществения ред или националната сигурност, каквато хипотеза в случая не е налице.”

<sup>18</sup> Вж. бележка № 2 под линия и изтъкнатото там по отношение на горите. Това решение се посочва отново в този раздел по систематични съображения.

<sup>19</sup> Законът за горите, свързан с предмета на делото, е обнародван в ДВ, бр. 125 от 1997 г., изм. и доп., а впоследствие, след приключване на делото, отменен, ДВ, бр. 19 от 2011 г.

<sup>20</sup> С това решение е обявена за противоконституционна разпоредбата на § 92, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗГ (ДВ, бр. 43 от 2008 г.) в горепосочената ѝ текстова част. В мотивите на решението КС е направил следните изводи

## V. ПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ

Решение № 11 от 25.09.1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г. на КС (обн., ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.) [чл. 18, ал. 1 от КРБ (тълкуване относно това, дали понятието “национално значение”, употребено в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася към водите и горите или само към парковете)]<sup>21</sup>.

## VI. ПРАВЕН РЕЖИМ НА ЛОВА И ЛОВНОТО СТОПАНСТВО

Решение № 15 от 31.05.2001 г. по к.д. № 3 от 2001 г. (обн., ДВ, бр. 53 от 12.06.2001 г.) [чл. 4, чл. 7, ал. 1, чл. 29, чл. 30 и чл. 31 от Закона за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД - обн., ДВ, бр. 78 от 2000 г., изм. и доп.)]<sup>22</sup>;

относно правната възможност със закон да се задължи Министерския съвет да предоставя конкретни сгради – публична държавна собственост на определени държавни органи: “Народното събрание може да задължи със законова разпоредба Министерския съвет в определен срок да предприеме действия за осигуряване на сградата – публична държавна собственост, за осъществяване на дейността на съответен държавен орган. Законодателната власт обаче не може да навлиза в разпоредителните правомощия на изпълнителната власт, свързани с организирането на стопанисването на държавното имущество. Народното събрание няма правомощие да определя с кой конкретен имот ще стане задоволяване на нуждите на съответния държавен орган. ... Определянето на начина на задоволяване на нуждите на Държавната агенция по горите с подходящи сгради – публична държавна собственост, е правомощие на Министерския съвет съгласно чл. 106 от Конституцията. На Министерския съвет като орган на изпълнителната власт в Република България Конституцията е поверила организацията на стопанисването на държавните имоти. ... Стопанисването на държавното имущество се определя като съвкупност от разнородни и неизброими изчерпателно дейности. ... Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящо се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. ... Конституционно недопустимо е състояние, при което определена институция може да се окаже лишена от възможност да съществува и функционира по причини от натълно материален характер.”

<sup>21</sup> Вж. бележка № 2 под линия и изтъкнатото там по отношение на парковете с национално значение (т. е. националните паркове – бел. авт.). Това решение се посочва отново в този раздел по систематични съображения.

<sup>22</sup> С това решение е отхвърлено искането на 70 народни представители от 38-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 4, чл. 7, ал. 1 и чл. 29, 30 и 31 от ЗЛОД. В мотивите към решението КС е направил следните изводи относно дейностите, свързани с организацията на ловната площ, управлението и контрола по охраната на дивеча, опазването на дивеча и правото на ловно сдружаване: “Съгласно чл. 4 от ЗЛОД от Министерството на земеделието и горите (сега – Министерство на земеделието и храните – бел. авт.) се осъществяват организирането на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисване на дивеча. ... Дейностите, възложени с оспорената разпоредба на Министерството [то] на земеделието и горите са обособени в три групи. Видът, характерът и същността на всяка от тях могат да бъдат определени въз основа на чл. 7 – 12, чл. 14 и чл. 66 – 67 ЗЛОД. Съдържанието на тези правни норми сочи, че дейността по първата от групите – организацията на ловната площ, не се изчерпва с определяне на ловностопанските райони. Тя включва и създаването на държавни дивечовъдни станции, между задачите на които е съхраняването и обогатяването на видовото разнообразие на дивеча, както и опазването му, свързано с изграждането на ловностопански съоръжения, ползването на горите от държавния горски фонд за подобряване на местообитанията. Същите правни норми сочат още, че дейността по другите две групи обхваща управлението и контрола по охраняването на дивеча, неговото опазване и поддържане на среда, необходима за нормалната му жизнена дейност. С оглед на изложеното досежно тези дейности съдът приема, че осъществяването им е изпълнение на конституционното задължение на държавата да осигурява поддържането и разнообразието на живата природа. Това задължение произтича от чл. 15 на основния закон. Опазването на горите и дивеча е важна

Решение № 4 от 04.07.2013 г. по к.д. № 11 от 2013 г. (обн., ДВ, бр. 62 от 12.07.2013 г.) [чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД]<sup>23</sup>.

негова част. ... Тъй като дивечът е държавна собственост – чл. 2, ал. 1 ЗЛОД, уреждането на режима на този обект на собственост се отнася и до определянето на субекта, от когото ще се упражняват управленски и контролни функции по стопанисването. ... Функциите, които с тази разпоредба се предоставят на определения от нея правен субект, имат организационен, управленски и контролен характер. Те не представляват стопанска дейност. ... Както вече се изтъкна, организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисване на дивеча са дейности, осъществяването на които е изпълнение, макар и частично, на едно конституционно задължение – за осигуряване поддържането и разнообразието на живата природа. Тъй като това задължение е на държавата, от нея при нормативната уредба на отношенията в тази насока може и трябва да се реши, а когато е необходимо – да се пререши, въпросът за предоставяне определени функции на структури на гражданското общество. Във връзка с решаването на този въпрос, Конституцията не предвижда никакви изисквания. Дали ще бъдат възложени такива функции и ако бъдат възложени – какви ще са видът и обемът им и на кое от сдруженията ще се предоставят, е от изключителна компетентност на законодателя. В случая законодателната преценка е за включване на ловни сдружения в кръга на субектите, от които се стопанисва дивечът, но не и в кръга на тези, от които се упражняват управленските и контролните дейности по чл. 4 ЗЛОД. ... Разпоредбата на чл. 7, ал. 1 ЗЛОД дава възможност разпределянето на ловната площ в ловностопанските райони да се извърши независимо от фондовите граници и собствеността върху земите, горите и водните площи. ... Дейностите, които са насочени към постигане опазването на дивеча като национално богатство, защитават една важна конституционна ценност по чл. 15 – поддържането и разнообразието на живата природа. Тъкмо осигуряването на нейната закрила и собствеността върху дивеча обосновават разпределянето на ловната площ по предвидения в чл. 7, ал. 1 ЗЛОД начин. Те правят конституционно допустими ограниченията, налагащи се от това разпределяне, още повече, че тези ограничения са балансирани с уредени в други разпоредби права на засегнатите лица – някои от задълженията си по стопанисване на дивеча съответните правни субекти могат да изпълнят само след сключване на договор със собствениците на гори (чл. 38 ЗЛОД), на последните се дължи обезщетение за вредите от дивеча (чл. 79 ЗЛОД) ... Трите разпоредби (имат се предвид чл. 29 – 31 от ЗЛОД – бел. авт.) уреждат сдружаването на лицата, придобили право на лов. Тези лица, съгласно чл. 29 ЗЛОД могат да се обединяват в ловни дружини. При обединяването им в ловни дружини със съседни ловностопански райони те според чл. 30 ЗЛОД учредяват ловни сдружения, които са юридически лица, регистрирани при условията и реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) (ДВ, бр. 81 от 2000 г.), с които са отменени чл. 134 – 154 от Закона за лицата и семейството. За последните от своя страна чл. 31 ЗЛОД допуска да учредяват на доброволен принцип регионални ловни сдружения и национално ловно сдружение, които са юридически лица без право на стопанска дейност и които са регистрирани също при условията и по реда на ЗЮЛНЦ. ... Съдът счита, че оспорените разпоредби не накърняват конституционното право на сдружаване. Те не създават задължение за членуване, а предпоставят доброволно групиране на лицата, придобили право на лов. Изводът следва от обстоятелството, че с тях се допуска създаването на сдружения, без членуването в същите сдружения да се поставя като условие за участие в ловуването. ... Участието в стопанисване на дивеча е възможност за различни правни субекти, техният кръг обхващащ и “други български юридически лица” е широк и подборът им се извършва чрез конкурс или чрез договаряне (чл. 34 – 36 ЗЛОД). ... Тъй като дивечът е държавна собственост и неговото стопанисване, включващо опазването му и обогатяването на видовото разнообразие, е изпълнение на конституционно задължение на държавата по чл. 15, тя може да направи промени в субектите, на които възлага свои функции в тази насока. ... Оспорените разпоредби не накърняват и конституционния принцип (чл. 19, ал. 2) за еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица. Създадените ловни сдружения не са лишени от възможност за стопанска дейност. Те могат да я осъществяват в рамките и при условията на ЗЮЛНЦ, което означава, че тази дейност трябва да има белезите по ал. 3 на чл. 3 ЗЮЛНЦ и юридическите лица да не разпределят печалба съгласно ал. 6 на чл. 3 ЗЮЛНЦ. Без право на такава дейност са само образуваните от тях по-висшестоящи организационни структури – регионални ловни сдружения и национално ловно сдружение. Изключването на тези структури от стопанската дейност не води до неравнопоставеност по чл. 19, ал. 2 от основния закон. На същите структури не са възложени функции по стопанисване на дивеча. Тяхното изграждане дори не е задължително, но когато се учредяват, те се формират от сдружения по чл. 30 ЗЛОД. Следователно съставът им включва организации, за всяка от които е допустимо извършването на стопанска дейност. С оглед на това не може да се счита, че на сдруженията в национално или регионални ловни сдружения не са осигурени еднакви правни условия по смисъла на посочената конституционна норма.”.

<sup>23</sup> С това решение е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 28, ал. 5 от ЗЛОД, съгласно която за извършването на административната услуга по издаване и заверка на билети за лов се заплаща такса в

## **VII. ПРАВНА ЗАЩИТА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА**

Решение № 6 от 29.09.2009 г. по к.д. № 7 от 2009 г. на КС (обн., ДВ, бр. 80 от 9.10.2009 г.) [чл. 149, ал. 1, т. 3 и чл. 150, ал. 1 от КРБ (спор за компетентност между Столичния общинския съвет и Министерския съвет на Република България с искане от Столичния общински съвет за произнасяне по въпроса: *“Министерския съвет като орган на централната изпълнителна власт има ли правомощие да приеме и внесе за разглеждане в Народното събрание конкретния проект на Закон за управление на отпадъците в*

---

размер, определен с тарифа на МС, която постъпва в съответното държавно горско стопанство или държавно ловно стопанство. Тя е създадена с измененията и допълненията на закона в резултат на приемането в 2011 г. на Закона за горите (ДВ, бр. 19 от 2011 г., изм. и доп.). Искането за обявяването ѝ за противоконституционно е направено от омбудсмана на Република България.

В мотивите към решението КС е направил следните изводи относно таксите, заплащани за придобиване и упражняване на правото на лов от българските граждани: *„Придобиването на право на лов от пълнолетни граждани става след завършване на специализиран курс, включващ теоретична и практическа подготовка, и успешно полагане на теоретичен и практически изпит (чл. 22 ЗЛОД). За упражняване на придобитото право на ловуване законът изисква гражданите да притежават членска карта и билет за лов, заверени за съответната календарна година, както и разрешително за лов (чл. 23, ал. 1 ЗЛОД). За полагането на изпит за придобиване на право на лов, за издаване на билети за лов и за заверка на билетите за лов гражданите са длъжни, съгласно чл. 28, ал. 2 ЗЛОД да заплащат такси в размер, определен с тарифа на Министерския съвет. ... Таксите са финансово плащане, дължимо на държавата или общините по повод на предоставяни от тях дейности и услуги на юридически лица и граждани. ... За разлика от данъците, които са невъзвръщаеми финансови задължения на гражданите и срещу заплащането им те не получават услуга или не се удовлетворяват техни искания, същественят отличителен елемент при таксите е, че те винаги се заплащат заради получаването на някаква обслужваща дейност или услуга. Дейността или услугата не представляват насрецина престация, а елемент от фактическия състав на таксата. ... За всяка отделна услуга и дейност следва да се определя заплащането на една такса. Само когато отделните дейности по предоставянето на една услуга са ясно разграничени една от друга и обособени, е допустимо определянето на няколко отделни такси за всяка една от обособените части. Законодателят определя вида на таксите и принципите, по които се определя размерът им от съответните държавни и общински органи едностранно с властнически актове. Поради това отношенията между тези органи, от една страна, и юридическите лица и гражданите, от друга страна, като ползватели на дейности и услуги имат административнонаправен режим. ... Конституционният съд счита, че след като предоставяните на гражданите услуги, за които те дължат съответните такси, са уредени в чл. 28, ал. 2 ЗЛОД, е недопустимо повторно с оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 5 ЗЛОД да се предвижда допълнителна такса „административна услуга“, чието съдържание не е описано, а таксата е свързана само с предоставянето на услугите по издаване и заверка на билети за лов. Установените услуги в чл. 28, ал. 2 ЗЛОД съставляват именно извършване от името на държавата на действия по еднократно издаване на билети за лов на гражданите и по ежегодната им заверка, включително извършване на действия по удостоверяване предоставянето на услугите. Поради това срещу предвидената нова вече наречена изрично "административна услуга" гражданите не получават никакви насрецини действия или услуги. ... Съдът намира, че под формата на въвеждане в Закона за лова и опазване на дивеча на нова такса за самостоятелна услуга, наречена „административна услуга“, държавата въвежда ново финансово задължение на гражданите, без те да получат срещу него някаква нова услуга или действие. Подобно законодателно разрешение създава прецедент в установяването на такси за услуги и дейности, които не притежават качеството на такива, и дава възможност в бъдеще и към други установени в закон услуги да се добавят и „административни услуги“. ... Оспорената разпоредба не съответства на същността на таксите, които следва да се определят от законодателя при ясни правила и по начин юридическите лица и гражданите да не бъдат излишно и неоснователно обременявани с нови финансови задължения. Установяването в един и същи член на Закона за лова и опазване на дивеча на две такси за извършването на една и съща услуга според съда нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изискващ правната уредба да бъде ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива, за да регулира безпроблемно обществените отношения (вж. Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г., Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к. д. № 12 от 2011 г.).“*

област София, с който се изземват правомощия на органите на местно самоуправление, конкретно на Столичната община и на Столичния общински съвет, да извършват дейностите по управление на отпадъците на територията на общината, и който е в пряко противоречие с Конституцията на Република България и Европейската харта за местно самоуправление”]<sup>24</sup>;

Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к.д. № 12 от 2011 г. на КС (обн., ДВ, бр. 26 от 30.03.2012 г.) [чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО - обн., ДВ, бр. 86 от 2003 г., изм. и доп.) и параграфи 17 и 18 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗУО (обн., ДВ, бр. 30 от 2011 г.)]<sup>25</sup>;

---

<sup>24</sup> В диспозитива на това решение КС е направил следните заключения относно правото на общините да извършват дейности по управление на отпадъците на тяхна територия: “Конституцията на Република България урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение. Тя осигурява на органите на местното самоуправление правото и реалната възможност да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дейности и дела. Дейността по управление на отпадъците е един от елементите, представляващ съществена част от обществените дела на местното самоуправление.” От друга страна, в мотивите на решението КС е направил следните изводи в тази насока: “... обхватът на правомощията на общините трябва да бъде максимално широк, а начините за тяхното упражняване, (трябва да бъдат – бел. авт.) изградени на основата на широка автономия, съчетана с наличието на средства за осъществяването им. Дейността по управлението на отпадъците очевидно е един от елементите, представляващ съществена част от обществените дела на местното самоуправление, осъществяван в интерес на самоуправляващите се общности.”

<sup>25</sup> С това решение са обявени за противоконституционни чл. 13а, ал. 3 и чл. 54, ал. 2, изр. 1 от ЗУО в частта “общини”. В мотивите на решението КС е направил следните изводи по отношение на предложеното в горепосочените разпоредби на ЗУО задължение дейностите по съхраняване и предварително третиране на отпадъци да се извършва само на площадки, разположени на територии, определени с общи устройствени планове: “Правата трябва да се оценяват в единство. Те взаимно си въздействат и могат да се ограничават и със закон, но ограничението трябва да е в рамките на Конституцията. Освен това трябва да е налице легитимна цел и ограничението да служи за постигането ѝ. Правовата държава изисква ясна и вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба. ... Въпросът в случая е, правилно ли е използван единствено критерият – общ устройствен план ... Чрез устройствените планове се цели да се стигне до баланс на обществения и частноправни интерес и да се гарантира този интерес и нормалното развитие на свободната частна инициатива. Лицензионният режим, установен за дейностите с отпадъци, обхваща проверка, регистрация и контрол върху множество елементи на лиценза. За да бъде даден и поддържан лицензът, следва осъществяването на функциите по отпадъците да е обезпечено по начин, който е във възможностите на търсещите и получилите лиценза, а не да зависи от други правни субекти. ... Не е противоконституционно да има режим, специален за определени групи отпадъци, както е и разглежданият случай, но отношението към всички субекти, осъществяващи дейност съобразно режима, при който са получили разрешение за извършването ѝ, трябва да е еднакво. ... приемането на общи устройствени планове зависи от общинския съвет. ... в ЗУО няма и препращащи норми към ... ЗУТ. Такова препращане е необходимо, доколкото ЗУТ урежда материята на схемите и плановете по устройство на територията на населените места и съчетаното прилагане на отделни негови разпоредби не трябва да открива възможности за различно тълкуване. ... Съдът възприема целта и смисъла на регулиране на дейността по отпадъците от оспорените законови разпоредби като осигуряване на необходимото и разумно равновесие между интересите на държавата и оператора на отпадъци, но условието за изпълнение на изискването от чужд на правоотношението правен субект, при това без да са предвидени гаранции, че този правен субект – общината, ще изпълни изискването за създаване на ОУП, внася несигурност. ... Правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер ... Съобразно принципа на директния ефект, който е възможност нормите на правото на ЕО и ЕС да поразждат директно за частните лица в държавите членки права и задължения, подлежащи на защита пред националните юрисдикции на тези държави членки, една норма на регламентите има директен ефект, когато е годна да породи права и задължения за частно лице, защитими пред национален съд. Преценката се прави винаги с оглед на една конкретна норма. Тя няма такъв ефект, ако изисква последващи мерки. ...

Решение № 11 от 10.07.2014 г. по к.д. № 2 от 2013 г. на КС (обн., ДВ, бр. 61 от 25.07.2014 г.) [25 разпоредби от ЗУО]<sup>26</sup>;

Директивите не съдържат норми с директен ефект. Държавите членки са длъжни да постигнат с вътрешни правни мерки определен резултат. На тях се указва какви норми трябва да приемат, като това указване най-често се прави по-общо. Правата на частните лица възникват на основание на вътрешни норми (които също подлежат на контрол за конституционност). ... Съгласно чл. 5, ал. 4, изр. 2 на Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и до всички актове на общностното право, а не само до регламентите (чл. 249, § 2 ДЕО; чл. 288, § 2 ДФЕС). Предимството действа автоматично и не е необходимо какъвто и било специален механизъм за установяване или обявяване. ... Грижата за общественото здраве и околната среда е не само посочено като императивно изискване от закона за придобиване на лиценз, но е основополагащо начало при цялостното уреждане при въпросите за лицензиране и осигуряване на дейността на операторите с вторични суровини.”

<sup>26</sup> С това решение е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО в частта „безвъзмездно за всяка от страните“, а е отхвърлено искането на 61 народни представители за установяване на противоконституционност на останалата част на разпоредбата, както и на други разпоредби от ЗУО, и по-специално на: чл. 19, ал. 3, т. 7 относно думите „организирането на дейностите по разделно събиране на масово разпространени отпадъци“; чл. 19, ал. 3, т. 11 относно думите „с население по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места“; чл. 19, ал. 5; чл. 22, ал. 1 относно думите „условията“; чл. 22, ал. 2 относно думите „условията за регистрацията на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11“; чл. 33, ал. 3; чл. 33, ал. 4 относно думите „в населените места по ал. 1“; чл. 38, ал. 4; чл. 69, ал. 2 относно думите „към заявлението по чл. 68“; чл. 75, ал. 2, т. 3; чл. 77, ал. 2; чл. 80, ал. 4; чл. 82, ал. 6; чл. 82, ал. 8; чл. 82, ал. 9 относно думата „условията“; чл. 88, ал. 2, т. 4; чл. 90, ал. 6; чл. 91, ал. 1, т. 1; чл. 91, ал. 1, т. 2 и чл. 91, ал. 2, т. 3; чл. 93, ал. 2; чл. 108, изр. 2; чл. 129, ал. 5, изр. 2; чл. 145, ал. 1, т. 11, както и искането им за установяване на несъответствие на чл. 82, ал. 2 от ЗУО в частта относно думите „съдебна регистрация в Република България“ и „от Българска народна банка“ с Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 326, 26.10.2012 г.), по който България е страна. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно принудителното изпълнение на актове по ЗУО, правната характеристика и разделното събиране на отпадъците: „... предварителна е изпълняемостта на публичноправния (административен или съдебен) акт преди неговото влизане в сила, т.е. преди настъпването на неговата необжалваемост. ... от гледна точка на Конституцията са без значение развитите доводи срещу основанията, критериите, обжалваемостта и последиците от допуснатите от закона предварителни изпълнения на административни актове. Тяхната преценка е в сферата на законодателната целесъобразност. ... правното качество на отпадъка като движима вещ със съответен собственик. ... Собствеността на физически лица върху ОЧЦМ, независимо от основанията, на което е възникнала (първично или деривативно, възмездно или безвъзмездно и пр.), е частна. ... Постановявайки предаването им само безвъзмездно и само на определени места, оспорената разпоредба ограничава правомощието на собственика – физическо лице, да се разпорежда свободно с ОЧЦМ от битов характер където и както намери за добре. ... Не е противоконституционно определянето на места за предаването на ОЧЦМ. Това ограничение на правото на собственост е в съгласие с чл. 55 от Конституцията, регламентиращ основното право на всички граждани на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установени стандарти и нормативи, и със задължението на собственика на отпадъка да опазва околната среда. ... Същевременно ограничаването на правомощието на физическите лица – собственици, само до безвъзмездно разпореждане с ОЧЦМ е в колизия и със задължението им да опазват околната среда. Ограничаването премахва съществения за неговото изпълнение икономически стимул. ... Разпространителите отговарят за разделното събиране и третиране на отпадъците, разпространявани само от тях. Кметът отговаря не за разделното събиране и третиране, а за организирането на предпоставките – административноправни и фактически, за неговото извършване. Задължението на кмета е самостоятелно, предхожда това на разпространителите и съществува дори и когато конкретни разпространители (все още или вече) няма. На второ място, и това е същественото, даже и двете дейности да бяха идентични, няма конституционна пречка за възлагането им на отделни правни субекти, всеки от които да ги изпълнява със свое имущество. Разпределението на имуществените последици след изпълнението се уреждат помежду им от текущото законодателство. То е приложимо на общо основание именно в съответствие с принципа на правовата държава. ... Размерът на имуществените санкции обаче може в случаи, в които е несъразмерно висок спрямо необходимото за постигане на законите им цели, да се яви икономическо препятствие за стопанската дейност на някои правни субекти. По тази причина той подлежи на преценка за съответствието си с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.“



## VIII. ПРАВНА ЗАЩИТА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ХИМИЧНИТЕ ВЕЩЕСТВА ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

Решение № 17 от 9.12.1993 г. по к.д. № 14 от 1993 г. на КС (обн., ДВ, бр. 109 от 28.12.1993 г.) [чл. 18, ал. 4 от КРБ (тълкуване относно производството на биологично силно действащи вещества, за което се предвижда възможност за установяване на държавен монопол)]<sup>27</sup>.

## IX. ПРАВНА ЗАЩИТА ОТ ВРЕДНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ГОЛЕМИТЕ АВАРИИ С ОПАСНИ ВЕЩЕСТВА ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

Решение № 18 от 5.10.1995 г. по к.д. № 16 от 1995 г. на КС (обн., ДВ, бр. 93 от 20.10.1995 г.) [Закон за ратифициране на споразумението между правителството на Република България и правителството на Руската федерация за сътрудничество в областта на превантивната дейност за предотвратяване и намаляване на последствията от промишлени аварии, катастрофи и стихийни бедствия и ликвидирането на последствията от тях (обн., ДВ, бр. 31 от 1995 г.)]<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> В диспозитива на решението КС е направил следните заключения относно съдържанието на правното понятие “биологично силно действащи вещества” по чл. 18, ал. 4 от КРБ от 1991 г.: “Преценката за биологично силно действие на всяко вещество, за чието производство се иска със закон въвеждане на режима, предвиден в чл. 18, ал. 4 от Конституцията, следва да се прави конкретно след установяване на точните му химически и токсикологически характеристики. Спиртните напитки, тютюнът и тютюневите изделия не попадат в категорията на биологично силно действащите вещества по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията и по отношение на тяхното производство не може да бъде установяван държавен монопол.” От друга страна, в мотивите към това решение КС изтъква, че “биологично силно действащите вещества трябва по принцип да разкриват една завишена опасност, сходна с останалите вещества, изброени в чл. 18, ал. 4. В този смисъл алкохолните напитки и тютюневите изделия без съмнение не могат да бъдат поставени в една редица по сила на въздействие и степен на опасност с другите вещества, визирани в ал. 4 на чл. 18 – ядрена енергия, радиоактивни продукти, взривни вещества.”

<sup>28</sup> С това решение е отхвърлено искането на 50 народни представители за обявяване на горепосочения закон за противоконституционен. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно връзката между наличието на кворум и използването на компютризирана система за отчитане на резултата от гласуването в светлината на чл. 81, ал. 1 от Конституцията от 1991 г.: “Разбирането, че кворумът при гласуването трябва да се отчита с компютризираната система, да се определя от компютърните резултати от гласуването, е погрешно. ... компютърните данни служат, за да се установи резултатът от гласуването. От тях не могат да се правят констатации и изводи за кворума. Това е така, защото те дават броя на гласувалите, а не броя на присъстващите в залата народни представители, някои от които може да не са гласували. ... Броят на присъстващите е релевантен за преценката, дали са спазени изискванията на чл. 81, ал. 1 от Конституцията ... .” Потвърждавайки становището си по сходен казус, изразено в Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 от 1993 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 1993 г.), свързано с чл. 81, ал. 2 от Конституцията, КС изтъква в горепосоченото си решение от 1995 г., че “стенографските протоколи са официални документи и имат доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, вкл. за броя на присъстващите народни представители (кворум), за броя на гласувалите “за”, “против” или “въздържали се” и др., които констатации могат да бъдат правени само от Народното събрание.”

## Х. ПРАВНА ЗАЩИТА НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Решение № 4 от 15.06.2000 г. по к.д. № 5 от 2000 г. на КС (обн., ДВ, бр. 51 от 23.06.2000 г.) [чл. 8, ал.1, чл. 11, ал. 1, чл. 12, чл. 13, т. 1, чл. 72, ал. 3 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ - обн., ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), както и чл. 94, ал. 1 в частта му “и собствениците”, и чл. 107, ал. 2 в частта му “по искане на лицата, притежаващи правото на собственост върху него” от с. з.]<sup>29</sup>;

Определение № 3 от 14.08.2007 г. по к.д. № 8 от 2007 г. на КС (обн., ДВ, бр. 68 от 21.08.2007 г.) [§ 11 от ПЗР на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК - обн., ДВ, бр. 48 от 2007 г. – в сила от 1.01.2008 г.; изм. и доп.)]<sup>30</sup>;

<sup>29</sup> С това решение е отхвърлено искането на 51 народни представители за обявяване на горепосочените разпоредби на ЗМПВВПРБ за противоконституционни. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно съдържанието на понятието “крайбрежна плажна ивица”, употребено в чл. 18, ал. 1 от КРБ: “Вносителите искат обявяване за противоконституционна на онази част от редакцията на чл. 94, ал. 1 и чл. 107, ал. 2 ЗМПВВПРБ, която предвижда възможност пристанища да бъдат собственост не само на държавата, но и на други юридически или физически лица. Според вносителите крайбрежната плажна ивица, обявена за изключителна държавна собственост с чл. 18, ал. 1 от Конституцията, е границата между водната площ и сушията, включва цялата крайбрежна ивица, поради което посочените разпоредби на ЗМПВВПРБ са противоконституционни. Изложената в искането интерпретация на понятието “крайбрежна плажна ивица” е неприемлива. Оспорените разпоредби се отнасят за рибарски, яхтени пристанища и такива със стопанско предназначение, тъй като пристанищата за обществен транспорт са публично-държавна собственост (чл. 107, ал. 1 във връзка с чл. 93 ЗМПВВПРБ), каквито са и военните и граничнополицейските поради предназначението им и властническите правомощия на органите, които ги ползват (Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г.). Конституционният съд със свое тълкувателно Решение № 2 от 6 февруари 1996 г. по к.д. № 26 от 1995 г. е приел, че обектите на изключителна държавна собственост са изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 1 на Конституцията. Поради това разширително тълкуване на същата конституционна разпоредба е недопустимо. Понятието “бряг” е по-широко от “плаж”. Основният закон обявява за изключителна държавна собственост не цялата крайбрежна ивица, а само нейната плажна част. ... Конституционният законодател се е съобразил с обстоятелството, че по време на приемане на Конституцията има земи край морето, които са частна собственост и се ползват за стопански и други нужди, а целта на тази конституционна разпоредба не е да се национализира цялата земя по крайбрежието. ... В тълкувателно Решение № 11 от 25 септември 1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г. съдът е приел, че обектите и ресурсите, посочени в чл. 18, ал. 1 в Конституцията, се характеризират с два белега: а) публичноправна значимост; и б) всеобща ползност. От своя страна публичноправната значимост е изяснена в тълкувателно Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г., а именно, че за обектите на публичната собственост е от значение не само видът на вещите, но и тяхното предназначение “да служат на обществени интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица.”

<sup>30</sup> С това определение е отклонено искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на § 11 от ПЗР на ЗУЧК, който се отнася до влизането на закона в сила – 1.01.2008 г. В мотивите на определението КС е направил следните изводи относно значението на ЗУЧК за преустановяване на прекомерната строителна активност по Черноморското крайбрежие: “Изглежда сезирацията субект възприема ЗУЧК или някаква част от него като част от екологичното законодателство. Всъщност самото му съдържание и обхват показват, че той няма подобни амбиции, а неговата задача е конкретно определена – да регламентира правния режим на устройството на крайбрежната територия. ... Става дума за значението и функциите на института *vocatio legis* или за срокът, който трябва да изтече между обнародването на закона и влизането му в сила. ... Кой срок е подходящ и достатъчен обаче е въпрос, който се решава конкретно. ... от ключово значение при преценката какво разрешение да се възприеме, ще бъде предметът на регулиране и целите, които законодателят си

Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г. на КС (обн., ДВ, бр. 105 от 06.12.2013 г.) [§§ 14 и 15 от ЗИДЗУЧК (обн., ДВ, бр. 27 от 2013 г.) относно чл. 17, ал. 2, т. 6 и чл. 17а, ал. 1, т. 2 от ЗУЧК]<sup>31</sup>;

---

поставя. Съществен фактор при преценката е и възможността законът да се прилага. Идеята, която стои в основата на искането, е, че установеният в § 11 от преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК срок за влизането му в сила е твърде дълъг и поради това той не може да пресече отведнъж безразборното строителство по Черноморското крайбрежие. ... Съдържанието на закона също показва, че той създава устройствен режим на една част от територията на страната, тъй като досега съществуващата уредба не е била адекватна. При това става дума за закон, който е специален по отношение на Закона за устройство на територията. ... Очевидно е обаче, че ЗУЧК засяга различни интереси, и то твърде чувствително. Народното събрание, когато решава какъв да бъде *vocatio legis* на закона, не може да не държи сметка за тези интереси и съответно да се опита да потърси най-задоволителното решение. Става въпрос в крайна сметка за преценка за целесъобразност и за възможност даденият закон да се приложи. След като Конституцията предоставя на Народното събрание правото да направи съответната преценка, не може то да нарушава Конституцията, щом е приело решението, което е счело за най-правилно. ... Преходната разпоредба на § 11 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие представлява христоматиен пример за това, какво значение има времето за правото. В случая един закон, чието непосредствено влизане в сила е от изключително значение – да бъдат преустановени строителните безчинства по Черноморието, е дерогиран на второ четене фактически с едно гласуване. Последниците – с притворната промяна осъществилите се определени ситуации (строежи непосредствено до морето, недопустима височина на застрояването, неспазване на защитни зони и пр.) до 1.01.2008 г. няма да могат да бъдат оспорени, а определени права ще станат придобити.”

<sup>31</sup> С това решение са обявени за противоконституционни чл. 17, ал. 2, т. 6 и чл. 17а, ал. 1, т. 2 от ЗУЧК. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно изключението в ограничаването на строителната дейност по Черноморското крайбрежие: „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. ... За извършването на промяна в предназначението на посочените в ал. 1 на чл. 17 ЗУЧК имоти е очевидно, 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. ... 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 определят критерият и приложното поле, а такова т. 6 на чл. 17, ал. 2 не съдържа. ... 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. ... 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 поначало възможности за преотреждане и промяна на предназначението на намиращи се в горски територии зони „А” и „Б” земеделски земи и поземлени имоти. ... 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 балансът между тях. ... 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. ... 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 определями 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 ... Член 17, ал. 2 ЗУЧК урежда изключение. Принцип в правото е, че изключенията се тълкуват и прилагат стриктно (вж. и Решение № 18/1997 г. по к.д. № 12/1997 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. № 31/1998 г.). ... 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. ... Неслучайно в текста на основната разпоредба (има се предвид чл. 17, ал. 1 от ЗУЧК – бел. авт.) 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, заложен в чл. 15 от Конституцията при създаване и разширяване на урбанизирани територии в определени зони на територията или застрапяване 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. ... 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)... 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 е 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 предпоставящи я други разпоредби на закона. ... 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). ... 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 е достатъчно също, когато правим преценка за конституционносъобразността 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

Решение № 3 от 06.03.2014 г. по к.д. № 10 от 2013 г. на КС (обн., ДВ, бр. 24 от 18.03.2014 г.) [чл. 112к, ал. 1 от ЗМПВВПРБ в частта “без търг или конкурс в полза на лице по чл. 112г, ал. 1, съответно по чл. 112д, ал. 4, както и”, създаден с § 39 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн., ДВ, бр. 28 от 2013 г.)]<sup>32</sup>.

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 настоящото 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. ... 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. ... 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 № 6/1997 г. по к.д. № 32/1997 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 жизненоважни потребности (Решение на КС № 10/1995 г. по к.д. № 8/1995 г.). ... Дюните, които представляват по-голяма ценност за обществото, са обект на специална, още по-засилена защита. ... Следователно изключението за изграждане на обекти на техническата структура върху пясъчни дюни трябва да е поставено под такъв контрол, който като съобразява обществен интерес, а да 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 обществен 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. ... 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, регулирането което следва да отговаря на чл. 15 от Конституцията.... Преследваната легитимна цел, каквато поначало 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. ... 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.

<sup>32</sup> С това решение е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 112к, ал. 1 от ЗМПВВПРБ в частта “без търг или конкурс в полза на лице по чл. 112г, ал. 1, съответно по чл. 112д, ал. 4, както и”, създаден с § 39 от ЗИДЗМПВВПРБ (обн., ДВ, бр. 28 от 2013 г.). В мотивите на решението си КС е направил следните изводи: „Обектите в първата обособена категория: подземните богатства, крайбрежната плажна ивица (но не и цялото крайбрежие) и републиканските пътища, придобиват статуса си на изключителна държавна собственост директно по силата на самата Конституция и следователно това положение не би могло да претърпи каквато и да било промяна по законодателен път без ревизия на Основния закон. За втората категория обекти, в обсега на които влизат водите, горите и парковете с национално значение (вж. и Решение № 11 от 1997 г. по к.д. № 4 от 1997 г.), природните и археологическите резервати, е налице конституционна делегация, установяваща задължителна нормативна регулация на законово ниво. В този смисъл въпросът дали напр. всички води в държавата или определени категории от тях представляват изключителна държавна собственост може да бъде решен само със закон, но не и с друг, по-нисък по ранг, нормативен акт. Същевременно Конституцията не е установила пречки държавата да притежава и други вещи, нейна публична собственост, въвеждайки обаче изричното изискване за



законодателна уредба. ... С оглед спецификата на конкретния обсъждан обект строежът на ново пристанище поначало представлява дейност, развиваща се и осъществявана както на сушата, така и във водното пространство. ... При тази конфигурация става ясно, че теренът за изграждане на пристанище е ситуиран, най-общо казано, по следния начин: върху сушата, която може да бъде собственост на държавата, на физически или юридически лица, върху морското дъно, публична държавна собственост, над което остава водната територия, дефинирана като акватория на пристанището и представляваща изключителна държавна собственост. ... При това положение става ясно, че при учредено право на строеж едно пристанище, какъвто и да е неговият вид, не би могло да бъде експлоатирано по предназначението си, без да се използва водната площ на пристанищната акватория. ... Очевидно е, че без наличието на водната площ или акваторията на пристанището целият комплекс, включващ и всички изградени съоръжения и инфраструктура, разположени на сушата и във водата (вкл. върху морското и речното дъно на р. Дунав), би представлявал всичко друго, но не и пристанище. А след като това е така, и акваторията въз основа на цитираната вече конституционна делегация по чл. 18, ал. 1 и специалния закон е определена като изключителна държавна собственост, то и целият изграден обект, чиято неразделна част е тя, безусловно подлежи на концесия на основание чл. 18, ал. 5 от Конституцията и следователно не съществува валиден правен способ, с който да бъде избегнат концесионният режим, и то основан на изрична конституционна разпоредба. Концесията е единственият съобразен с Конституцията способ за ползването на изключителната държавна собственост от всички други субекти, различни от самата държава. ... Принципно положение, съобразено с чл. 4, ал. 1 от Конституцията е, че всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да се тълкува и прилага ограничително, т.е. изключенията следва да бъдат въвеждани само тогава, когато общата уредба не удовлетворява потребността от въвеждане на диференциран подход при регулирането на конкретна група обществени отношения при наличието на сериозни и основателни причини за това.“