

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д.ю.н. Георги Пенчев – Юридически факултет (ЮФ) на
Пловдивския университет „Паисий Хилендарски” (ПУ)
относно предмета на конституционно дело (к.д.) № 10 от 2019 г.
на основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на
Конституционния съд (ПОДКС - ДВ, бр. 106 от 1991 г., изм. и доп.)

Уважаеми конституционни съдии,

С Определение на Конституционния съд (КС) от 08.10.2019 г. и писмо на председателя на КС от 08.10.2019 г. на основание чл. 20а, ал. 3 от ПОДКС, към мен е отправена покана да дам правно мнение по к.д. № 10 от 2019 г., образувано по искане на Омбудсмана на Република България (подолу за краткост – „Омбудсманът”) от 16.07.2019 г. до КС за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК – ДВ, бр. 48 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г., изм. и доп., в редакцията му след измененията и допълненията, обн. в ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.).

По мое мнение, искането на Омбудсмана не трябва да бъде уважено, т.е. трябва да бъде отклонено, по следните съображения.

Първо, съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп.), Омбудсманът на РБ може да сезира КС с искане за обявяване на противоконституционност на закон само когато са нарушени основни права и свободи на гражданите, регламентирани в КРБ. Посочването от него на противоречие на чл. 10а от ЗУЧК с принципите на демократичната и правовата държава съгласно съответно чл. 1, чл. 2, от една страна, и чл. 4 от КРБ, от друга страна, т.е. с правни принципи на Конституцията излиза извън обсега на неговите правомощия по чл. 150, ал. 3 от КРБ. В случая Омбудсманът трябваше да изтъкне ясно и категорично кое конкретно основно право по КРБ е нарушено с горепосочената разпоредба на ЗУЧК, за да обоснове неговата защита с правни принципи, регламентирани в КРБ. В тази насока споделям особеното мнение и аргументите в него на конституционния съдия Гроздан Илиев по това к.д., достъпно онлайн на: <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/b6b4cdce-9666-4bcb-881d-0f7e4b402d1c> (прегледан 05.11.2019). Тези аргументи са относими, според мен, и към посоченото от Омбудсмана противоречие на чл. 10а от ЗУЧК с чл. 15 от КРБ, който се отнася до едно от основните начала на Конституцията, т.е. до конституционен принцип, съдържащ задължение за

държавата да опазва околната среда, тъй като в случая не се изтъква изрично кое основно право на българските граждани е нарушено.

Второ, оспорените разпоредби на ЗУЧК, въведени с неговите изменения и допълнения в 2019 г. (ДВ, бр. 56 от 2019 г.) по същество имат за цел опазване на крайбрежната плажна ивица като компонент на околната среда от по-значимо антропогенно въздействие чрез замърсяване и увреждане, причинено от нерегламентирано разполагане на палатки, кемпери и каравани в зони „А” и „Б”, но извън морските плажове и пясъчните дюни. В случая трябва да се има предвид, че крайбрежната плажна ивица от екологична, вкл. географска, гледна точка е уязвим природен ресурс, от съществено значение за развитието на отдиха и туризма у нас, поради което нерегламентираното и по-интензивно разполагане на палатки, кемпери и каравани в зоните „А” и „Б” по чл.чл. 10-12 от ЗУЧК може да доведе до значимо отрицателно въздействие върху състоянието ѝ. Именно по тази причина законодателят е предвидил в ал. 3 на чл. 10а от ЗУЧК задължението за министрите на регионалното развитие и благоустройството, на земеделието, храните и горите, на околната среда и водите и на туризма с наредба да регламентират условията и реда за определяне на местата по ал. 1 на чл. 10а от с.з.

Трето, посоченото противоречие на чл. 10а от ЗУЧК с чл. 22, ал. 3 от КРБ не следва да бъде споделено, защото тази разпоредба на КРБ има за цел да посочи рангът на правната уредба относно определяне на режима на земята, т.е. само на законово равнище. Невъзможно е обаче, в закон да бъдат уредени „абсолютно всички детайли” по земеползването и опазването на земята. Очевидно е, че някои специфични особености в земеползването могат да се регламентират в подзаконов нормативен акт, какъвто в случая е предвижданата наредба по чл. 10а, ал. 3 от ЗУЧК въз основа именно на законова делегация. Следователно, на законово равнище ще се определи „рамката” в земеползването, а съответната правна уредба може да бъде детайлизирана в подзаконов нормативен акт, съответно съгласно законова делегация.

Четвърто, посоченото от Омбудсмана нарушение на основното право на здравословна и благоприятна околна среда по чл. 55, изр. първо от КРБ с разпоредбата на чл. 10а от ЗУЧК не следва да бъде споделено. Вярно, според мен, е точно обратното. С въведената правна възможност по чл. 10а, ал. 3 от ЗУЧК за издаване на наредба от четирима министри фактически се регламентира допълнителна правна гаранция за упражняването на това конституционно право, тъй като с тази наредба се цели именно да се предотврати евентуално отрицателно въздействие върху компонент на околната среда, а именно крайбрежната плажна ивица. Безспорно е, според мен обаче, че значимостта на това основно право ще нараства за в бъдеще в контекста на вече осезаемите изменения на климата, които засягат и нашата страна. Ето защо, всяка допълнителна

гаранция, предвидена в екологичното законодателство за защита на това основно право е от висока обществена значимост и следва да се посочи като принос на българския законодател в борбата срещу изменението на климата в световен мащаб. Относно юридическата характеристика на това основно право съм имал възможността да изразя становище в една моя статия (вж. Пенчев, Г. Право на гражданите на Република България на здравословна и благоприятна околна среда. В: *Проблеми на морското право*. София, 1994, № 1, с. 60), а и КС, в мотивите на решение № 12 от 2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г. изрично изтъква, че: „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.”

Шесто, искането на Омбудсмана за обявяване на противоконституционност на чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК не следва да бъде споделено главно по две причини. От една страна, то излиза извън правомощията му по чл. 150, ал. 3 от КРБ, тъй като изрично не се посочва кое основно право на българските граждани се нарушава с тази разпоредба на ЗУЧК, а такива пропуски в искания на Омбудсмана до КС, по принцип, снижават ефективността на правомощията му по тази разпоредба на КРБ. От друга страна, забраната по чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК може да се смята за допълнителна гаранция за защита на основното право по чл. 55, изр. първо от КРБ, тъй като цели предотвратяване на евентуално отрицателно въздействие върху състоянието на околната среда. Изключенията от тази забрана основателно са свързани с обекти с национално значение, както и с националната сигурност и отбраната на страната.

Седмо, искането на Омбудсмана за обявяване на противоконституционност на чл. 24в от ЗУЧК също следва да бъде отклонено, отново предимно поради две причини. От една страна, и в тази хипотеза Омбудсманът не сочи изрично кое основно право по КРБ е нарушено с тази разпоредба на ЗУЧК. От друга страна, дори и да приемем, че административните санкции по чл. 24в и чл. 32, ал 4 и 5 от ЗУЧК са обвързани с приемането на наредбата по чл. 10в, ал. 3 от с.з., гражданите имат право на съдебна защита, ако смятат, че евентуално наложеното административно наказание е неправомерно, т.е. и в тази хипотеза не се нарушава основното им право на защита по чл. 56 от КРБ.

С уважение:

(проф. д.ю.н. Георги Пенчев - ЮФ,ПУ)

София, 05.11.2019 г.