



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 294К/10/19  
Дата 11.11.19г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министър на земеделието, храните и горите

11-494  
07.11.19г

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТ А Н О В И Щ Е**  
на Министерството на земеделието, храните и горите  
по конституционно дело № 10/2019 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) (посл. изм. ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г.) и § 9 от Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗИДЗУЧК) (обн. ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г.), който въвежда новия чл. 24в от ЗУЧК, изразяваме следното становище:

Министерството на земеделието, храните и горите не приема аргументите, изложени в искането на омбудсмана на Република България и счита, че посочените разпоредби на ЗУЧК и ЗИДЗУЧК не нарушават Конституцията на Република България. Атакуваните текстове са в съответствие с основния закон на държавата, с принципите на демократичната и правова държава, закриляща правата на гражданите, включително правото на здравословна и благоприятна околна среда и осигуряването на олазването и възпроизводството на околната среда и разумното използване на природните богатства.

**Съображенията ни за това са следните:**

Законът за устройството на Черноморското крайбрежие е специален устройствен закон, който влиза в сила от 1 януари 2008 г. и урежда обществените отношения във връзка с опазването, използването и застрояването на Черноморското крайбрежие. Законът определя обхвата на Черноморското крайбрежие и крайбрежната плажна ивица, обектите на публичната собственост на държавата и общините, разположени на морския бряг, както и правото на гражданите на свободен достъп до морския бряг и на свободно ползване на обектите – публична собственост. Законът регламентира и ограниченията на собствеността при използването и застрояването на поземлените имоти, които попадат в границите на охранителните зони „А“ и „Б“, определени в чл. 9.

Ограниченията и изискванията за използване и застрояване на охранителните зони са уредени в чл. 10, 11 и 12 от ЗУЧК. Изрично забранените дейности в зона „А“ са посочени в чл. 10, ал. 2, а разрешените в ал. 3. Със ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 2019 г.) чл.10а е изменен, като в мотивите на вносителите на законопроекта се сочат аргументи относно необходимостта от уредба на къмпингуването извън категоризираните къмпинги и обществената необходимост от регламентиране на отдиha чрез къмпингуване, извън къмпинги, категоризирани по Закона за туризма. Създаването на законови правила за тази дейност, която на практика е извършвана и до момента на законовото изменение, е с цел закрила на особените и специфични природни ресурси на Черноморското крайбрежие, опазването на горските, земеделските и защитените територии, попадащи в охранителни зони „А“ и „Б“, както и защита на интересите на собствениците на поземлените имоти. С изменението на чл. 10а от ЗУЧК се създава правна уредба за местата за временно разполагане на палатки, кемпери и каравани, които не представляват места за настаняване, каквито са категоризираните къмпинги, поради което в същите няма да се предоставят туристически услуги по смисъла на Закона за туризма.

С изменението на чл. 10а от ЗУЧК действително се разширява кръгът на допустимите дейности в охранителните зони „А“ и „Б“ на Черноморското крайбрежие, като се допуска разполагането на палатки, кемпери или каравани за дейности по неорганизиран отдиh на лица. На практика тези действия се осъществяват и досега, но тъй като не са регламентирани, няма възможност за упражняване на контрол върху тях. В същото време, със законовото изменение изрично се забранява строителството, с изключение на кътове за отдиh, беседки, заслони, пейки, маси, информационни табла, чешми, дървени огради и други, които не представляват строителство – обектите по чл. 153, ал. 1, т. 5 от Закона за горите. Те са определени като архитектурни елементи за обслужване на отдиha и туризма и нямат търговско предназначение.

В искането на омбудсмана за установяване противоконституционността на нормата на чл. 10а от ЗУЧК се сочи, че с ал. 1 и 2 от същата се създава изключение от законовите изисквания за промяна на предназначението на земята, както и от тези за

устройване на категория къмпинг съгласно Закона за туризма, но действително оспорваната разпоредба няма такъв характер, тя не създава изключения, а специална правна уредба, касаеща къмпингуването като фактическа дейност, която няма характер на туристическа услуга и която не засяга предназначението на съответните използвани поземлени имоти.

Отделно, разпоредбата на чл. 10а от ЗУЧК не противоречи на гарантираното от Конституцията право на здравословна и благоприятна околна среда, тъй като същото е обезпечено освен с предвидените в ЗУЧК ограничения на собствеността при използването и застрояването на поземлените имоти, които попадат в границите на охранителните зони и с редица други законови разпоредби, включително Закона за горите, Закона за защитените територии и др. Нещо повече, изменението на чл. 10а от ЗУЧК следва да се счита за изпълнение на задължението на държавата по чл. 52, ал. 3 от Конституцията, да закриля здравето на гражданите и насърчава развитието на спорта и туризма, каквото значение безспорно ще има допускането на къмпингуването, извън рамките на категоризираните къмпинги, при спазване на определен ред, който е предвидено да бъде въведен с приемането на нарочен подзаконов нормативен акт. В съответствие с разпоредбата на чл. 10а, ал. 3 от закона се предвижда условията и редът за обособяване на местата за свободно къмпингуване, правилата и нормативите за устройването и ползването им, както и за престоя в тях, да се определят с наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на земеделието, храните и горите, министъра на околната среда и водите и министъра на туризма.

Следва да се отбележи, че временното използване на поземлените имоти за обособяване на места за свободно къмпингуване е съвместимо с основното им предназначение, поради което в наредбата по чл. 10а, ал. 3 от ЗУЧК ще се определят поземлените имоти, в които могат да се обособяват такива места, без да се променя предназначението им. В наредбата следва да се уреди и редът за разполагане на архитектурните елементи, което ще гарантира защитата и опазването на земеделските, горските и защитените територии. Така ще бъдат защитени и интересите на собствениците на поземлените имоти от неконтролно ползване на собствеността им.

Съгласно чл. 42 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, в разпоредбата, която овластява да се издаде нормативен акт по прилагане на закон, се посочва видът на акта, органът, който трябва да го издаде, и дали овластяването се отнася до цялата материя, уредена от закона, или до отделни нейни части. В този смисъл, разпоредбата на чл. 10а, ал. 3 от ЗУЧК е съобразена с горното правило и представлява законова делегация, която включва реда за определяне на местата за къмпингуване, извън рамките на туристическата услуга, изискванията към упражняване на дейността, в които се включват и мерки по отношение на опазването на околната

среда, на съществуващата дървесна растителност и биологичното разнообразие, санитарно-хигиенни и други изисквания.

Относно поземлените имоти – земеделски земи, в които ще се обособяват места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани, следва да се има предвид, че в Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) е предвидена възможност за временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди, а разпоредбата на чл. 59а, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (ППЗОЗЗ) допуска ползване на земеделска земя за разполагане на преместваеми обекти, които не са трайно свързани с терена, както и за други нужди без застрояване, от физически и юридически лица за не повече от 10 години.

Временното ползване на земеделска земя за неземеделски нужди като процедура е въведено в българското законодателство още през 1996 г. и се прилага и към днешна дата. В чл. 40, ал. 1, т. 10 от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) е предвидено, че Комисията за земеделските земи разрешава временно ползване на земеделска земя при условията и по реда на правилника за прилагане на закона. Процедурата е регламентирана в Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (чл. 56 - чл. 59б от ППЗОЗЗ). Тя е въведена за случаите, в които се налага временно да се използва земеделска земя за неземеделски нужди. Когато земеделската земя не е собствена, отношенията между страните се уреждат с договор, чийто срок, в синхрон с разпоредбите на Закона за задълженията и договорите, не може да надвишава 10 години. За постановяване на положително решение от комисията по чл. 17, ал. 1 от ЗОЗЗ се комплектува преписка, която съдържа:

- предложение от собственика на земята или от инвеститора;
- копие от документа за собственост или изрично писмено съгласие от собственика на поземления имот;
- скица на имота (имотите) в два екземпляра в М 1:500 до 1:5000 с нанесените граници на предложените площадки, заверена от общинската служба по земеделие, съответно от Агенцията по кадастъра;
- становище от съответната регионална инспекция по околна среда и води;
- проект на подробен устройствен план или ситуационна скица за разполагане на временния обект.

Срокът, за който може да се разреши временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди е не по-дълъг общо от 10 години. Собственикът на земята или инвеститорът на обекта е длъжен след изтичане на срока на разрешението за временно ползване да върне земята в първоначалния ѝ вид. Неспазването на това задължение е

скрепено със съответната санкция – от 500 до 5000 лева за физическо лице и от 1000 до 10 000 лева за юридическо лице. При повторно нарушение размерът на санкциите се удвоява (чл. 41 от ЗОЗЗ).

От гореизложеното е видно, че при всички случаи на временно ползване на земеделска земя за неземеделски нужди е необходимо становище от съответната регионална инспекция по околна среда и води. По отношение на подробния устройствен план, следва да се има предвид, че той не е изискуем във всички случаи. Допустимо е за разполагане на временния обект да се представи ситуационна скица.

Относно къмпингуването в горски територии, Законът за горите допуска поставянето на архитектурни елементи при спазване на глава трета на Наредба № 5 от 31.07.2014 г. за строителството в горските територии без промяна на предназначението им. Редът за ползване на горските имоти под наем без промяна на начина на трайно ползване също е надлежно уреден в разпоредбите на чл. 43 на Закона за горите. При изготвянето на наредбата ще бъдат съобразени горните и други специфични изисквания, посочени в специалните закони, регламентиращи обществените отношения, свързани с различните видове поземлени имоти, съгласно предназначението им.

Предвид гореизложеното, считаме, че са неправилни съображенията, посочени в искането на омбудсман, че нормата на чл. 10а от ЗУЧК не предоставя необходимия и достатъчен обем законова основа за изпълнението на делегацията да бъдат регламентирани условията и редът за определяне на местата за временно разполагане на палатки, кемпери и каравани.

Делегираните правомощия не са ограничени от други закони, както се сочи, а същите следва да бъдат съблюдавани при изготвянето на наредбата, като погорестоящи нормативни актове. Съобразяването на изискванията на чл. 12 и чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове при издаването на подзаконовия нормативен акт, гарантират нейната законосъобразност и съответствието ѝ с нормативните актове от висока степен.

Не е противоконституционна и разпоредбата на чл.24в от ЗУЧК. С нея се предвижда административнонаказателна отговорност за лицата, които поставят палатка, шатра или паркират кемпер или каравана в чужд неурегулиран поземлен имот в зона „А“ или в зона „Б“ извън местата, определени по реда на чл. 10а от същия закон. Санкционната норма е предвидена с оглед гарантиране на защитата на правото на собственост върху поземлените имоти, тъй като използването им е правомощие на собственика, а обособяването на места по чл. 10а, ал. 1 в чужд имот без съгласието на собственика засяга съществуващо абсолютно субективно право, което изисква определено поведение от неограничен кръг субекти. Не е необходимо преуреждането в

ЗУЧК на въпроса за съгласието на собствениците, същото се предполага по силата на Закона за собствеността.

Видно от изложеното, считам, че твърденията за противоконституционност на разпоредбите на чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК (посл. изм. ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г.) и § 9 от Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн. ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г.), който въвежда новия чл. 24в от ЗУЧК, са неоснователни и необосновани.

**ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА**  
Министър