

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г.х. № 182 КД
Дата 29 Маи 2020 г.

СТАНОВИЩЕ
на
ПЛЕНУМА
НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

по конституционно дело № 10/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело №10/2019 г. на Конституционния съд на РБ (КС) е образувано на 16.07.2019 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) (изм. ДВ., бр. 56 от 16 юли 2019 г.) поради противоречието им с нормите на Конституцията относно принципите на демократичната и правова държава (чл. 1, чл. 2, чл. 4, ал. 1), задълженията за опазване и възпроизводство на околната среда и за разумно използване на природните богатства и ресурси (чл. 15), за уреждане на режима на земята със закон (чл. 22, ал. 3) и правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55).

С определение от 08.10.2019 г. по к. д. № 10/2019 г. Конституционният съд на РБ е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на РБ за установяване на противоконституционност на чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК (посл. изм. ДВ., бр. 56 от 16 юли 2019 г.), в сила от 16 юли 2019 г., и §9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ., бр. 56/16.07.2019 г.), който въвежда новия чл. 24в ЗУЧК, невлязъл в сила. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд е конституирал като заинтересована институция Върховният административен съд с указание да представи становище по делото.

I. По оспорване на противоконституционността на чл. 10а от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, изменен със ЗИДЗУЧК (обн. ДВ., бр. 56 от 16 юли 2019 г.)

Разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК е нова, създадена през 2016 г. със ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 36/2016 г.) с една единствена алинея, разрешаваща къмпингуването в зона „А“ на Черноморското крайбрежие, извън категоризираните къмпинги.

С последващото изменение на чл. 10а ЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56/2019 г.) разпоредбата е вече с четири алинеи, като е изоставен терминът „къмпингуване“, а вместо него е посочена възможността за обособяване на места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани и за поставяне върху тях само на обекти по чл. 153, ал. 1, т. 5 от Закона за горите (ЗГ) – архитектурни елементи за обслужване на отдиха и туризма без търговско предназначение, като: кътове за отдих, беседки, заслони, пейки, маси, информационни табла, чешми, дървени огради, скари и други, които не представляват строителство по смисъла на ЗГ и на ЗУТ. Изрично е посочено в ал. 2, че тези обособени места не се категоризират като къмпинги по смисъла на Закона за туризма (ЗТ), т. е. това са места извън регламентиранияте къмпинги по ЗТ.

С оспореното изменение на чл. 10а, ал. 1 ЗУЧК се разширява териториалният обхват на зоните, конкретизират се поземлените имоти, върху които могат да се обособяват такива места за „къмпингуване“, извън територията на морските плажове, пясъчните дюни и категоризираните къмпинги по ЗТ, както и собствеността върху тях. Такива места вече могат да се обособяват освен в зона „А“ и в охранителна зона „Б“, върху поземлени имоти или части от тях, попадащи в горски територии или в земеделски земи, както и в незастроени имоти, включени в границите на урбанизирани територии, без промяна на предназначението им. Собствеността върху тези имоти може да е държавна, общинска или собственост на частни физически или юридически лица.

Изменената норма на чл. 10а ЗУЧК не съдържа детайлна уредба на условията и реда за определяне на местата за къмпингуване, както и правилата за ползване и престоя в тях, поради което с ал. 3 се дава законова делегация на министъра на РРБ, министъра на ЗХГ, министъра на ОСВ и министъра на туризма да изготвят съвместна наредба, която да определи тези условия, ред и правила.

Видно е, че оспорената разпоредбата дава по-пълна правна регламентация на: територията на Черноморското крайбрежие и поземлените имоти от нея, върху които е допустимо обособяване на места за къмпингуване; собствеността върху тях; обектите, които могат да се разполагат временно в тези места, както и обслужващите ги такива, които не могат да бъдат строежи по смисъла на ЗГ и ЗУТ; забраната тези места да попадат в границите на защитени територии по чл. 5, т. 1, 3, 4 и 6 от Закона за защитените територии (ЗЗТ). По този начин законодателят

отговаря на обществените потребности от правна уредба на „дивото къмпингуване” със закон, което е възможно на територията на Черноморското крайбрежие, съобразявайки се с вида на територията, вида на поземлените имоти и собствеността върху тях, с обектите, които могат да бъдат разположени и поставени на тези места, без това да води до промяна на предназначението им и без да се засягат имоти в границите на защитените територии по ЗЗТ. В този смисъл правната норма на чл. 10а, ал. 1 - 4 ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56/2019 г.) надгражда уредбата по чл. 10а ЗУЧК (нов, ДВ, бр. 36/2016 г.) и се явява по-добър регулатор на режима на „свободното къмпингуване”, извън къмпингите по ЗТ.

Основните моменти на тази нова правна уредба по чл. 10а, ал. 1 - 4 ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.) не са в противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 15, чл. 22, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията на РБ, както се поддържа от омбудсмана.

1. С чл. 10а, ал. 1 ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56/16.07.2019 г.) става възможно обособяването на места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани само в поземлени имоти или части от тях на територията на охранителна зона „А” и зона „Б” на Черноморското крайбрежие, извън територията на морските плажове, пясъчните дюни и категоризирани къмпинги, което отговаря на обществената нужда от такава регламентация.

2. Тези поземлени имоти могат да бъдат горски територии, земеделски земи или незастроени имоти, включени в границите на урбанизирани територии, без да се променя предназначението им.

Това е много важно условие, поставено от законодателя с цел тези места и тази дейност да не променят вида и отреденото за всеки имот предназначение съгласно режима им, установен със специалните закони – ЗГ, ЗСПЗЗ, ЗОЗЗ и ЗУТ.

Поради това не се споделя искането на омбудсмана, че разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК нарушава чл. 22, ал. 3 от Конституцията. Такова нарушение липсва, защото посоченото законово ограничение, свързано със забрана за промяна предназначението на имотите, означава, че „къмпингуването” не може да въздейства върху установения със закон режим на тези имоти. Те запазват същностната си характеристика и предназначение, което им е дадено от собственика и специалните закони, както и актовете, издадени въз основа на тях – одобрени земеделски и горски планове, ОУП и ПУП.

3. Всички собственици на засегнати от правната норма поземлени имоти са поставени при еднакви условия независимо от вида собственост – държавна, общинска или частна. Това отговаря на по-висшия обществен интерес „къмпингуването” да стане правно регламентирана дейност при балансирано засягане както на публичноправните субекти – държавата и общините, така и на частноправните субекти – физически или юридически лица. Чрез тази правна регламентация би станало невъзможно

произволното, „диво къмпингуване”, което уврежда собствениците на засегнатите имоти и нанася непоправими вреди на природната и околна среда. Чрез дадената уредба на дейността по чл. 10а ЗУЧК ведно с бъдещата уредба в подзаконовия нормативен акт – наредбата по чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК, доминиращият обществен интерес е удовлетворен, а законодателят осигурява изпълнение на задълженията на държавата по чл. 15 и чл. 55 от Конституцията за осигуряване опазването на околната среда и правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда.

Засягането или ограничаването на правото на собственост на държавата, общините и частноправните субекти от обособяването на такива места върху поземлените имоти е налице, но то е допустимо, тъй като е извършено със закон, в името на защитено от Конституцията по-висше благо - правото на здравословна и благоприятна околна среда чрез осигуряване опазването и възпроизводството ѝ (Решение №15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г.).

Международните договори, по които България е страна, каквито са КЗПЧОС и Хартата на основните права на ЕС, също допускат такова ограничение в правото на частна собственост при наличието на доминиращ обществен интерес. Така чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС гласи: (1) „Никой не може да бъде лишен от собствеността си освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право“; (2) ”Горните правила не накърняват правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито считат за необходими с оглед регулирането на ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за обезпечаване плащането на глоби, данъци и други налози“.

В същия смисъл е и чл. 17, ал. 1, изр. 3 от Хартата на основните права на ЕС, който установява, че „ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес”.

В случая няма съмнение, че оспорената правна уредба на чл. 10а ЗУЧК, засягаща най-вече частната собственост върху поземлените имоти за извършване на „къмпингуване”, е допустима и в съответствие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото е в обществен интерес, което я прави конституционносъобразна.

4. Оспорената разпоредба на чл. 10а ЗУЧК посочва и обектите, които могат да се разполагат върху обособените места за временно ползване. Това са: по ал. 1 – палатки, кемпери или каравани; и по ал. 2 – обслужващи отдиха и туризма обекти по чл. 153, ал. 1, т. 5 ЗГ, като: кътове за отдих, беседки, заслони, пейки, маси, информационни табла, чешми, дървени огради, скари и др., без търговско предназначение и които не са строежи по ЗГ и ЗУТ. Това примерно изброяване, с показателите на които трябва да отговарят тези обекти, е необходимо, за да се отграничи разрешителният режим за тяхното поставяне от всички други обекти, които не отговарят на тези показатели.

5. Разпоредбата на чл. 10, ал. 1 - 4 ЗУЧК не съдържа условията за определяне на местата и поземлените имоти за „къмпингуване”, като по този въпрос, както и по въпросите за реда, правилата и нормативите за устройване и ползването им, респ. времето за престой, препраща към подзаконов нормативен акт – наредба, изработена съвместно от министъра на РРБ, министъра на ЗХГ, министъра на ОСВ и министъра на туризма. Този подход не е незаконен и не противоречи на чл. 4, ал. 1 Конституцията.

Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Тъй като основните материални предпоставки за обособяване на места с цел разполагане на обекти за „къмпингуване” са очертани от законовата норма на чл. 10, ал. 1, 2 и 4 ЗУЧК, допустимо е другите условия и процедури за тази дейност да бъдат уредени с подзаконов нормативен акт – наредбата по чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК, чрез законова делегация. Тази делегация за изработване на последваща наредба по приложение на чл. 10а ЗУЧК е в съответствие с чл. 7, ал. 2 ЗНА и с нея не се нарушава принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По същия начин е уреден статутът на други дейности – предмет на правно регулиране в други закони, като например Закона за устройство на територията (ЗУТ): чл. 56, ал. 2, изр. 4 и ал. 6 – относно преместваемите обекти; чл. 13, ал. 1 ЗУТ; чл. 62, ал. 11 – относно площадките за игра; чл. 75, ал. 4 – относно елементите на транспортната техническа и железопътна инфраструктури; чл. 84, ал. 3 – присъединяване на недвижими имоти и потребители към ВиК мрежи и съоръжения; чл. 171, ал. 2 – условията за задължително застраховане на лицата по ал. 1, и други.

От изложеното следва, че разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.) не е противоконституционна, не противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 15, чл. 22, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията на РБ, поради което искането на омбудсмана на РБ по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на РБ се явява неоснователно и подлежи на отхвърляне.

II. По оспорване на противоконституционността на чл. 17а, ал. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, нов, приет със ЗИДЗУЧК (обн. ДВ., бр. 56 от 16 юли 2019 г.)

Новата разпоредба на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК разширява приложното поле на забраните за въздействие върху пясъчни дюни (подвижни, неподвижни и облесени), попадащи в границите на зона „А”, зона „Б” или в урбанизирани територии на населените места след границите на зона „А”, предвидени в чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК, като ги допълва със: забрана за поставяне на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоя на превозни средства, ремаркета и полуремаркета върху тях. В тази част разпоредбата е конституционносъобразна, тъй като

разширява защитата на този вид природни забележителности (по чл. 23, ал. 1 ЗЗТ) от унищожаване или увреждане чрез забраната за извършване върху тях на допълнително посочени дейности.

Оспорената разпоредба съдържа идентично на ал. 1 изключение от забраната чрез употребения израз „освен в случаите на разрешено строителство по ал. 1”, а именно - за изграждане на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната.

Дюните са особени природни образувания, представляващи природна забележителност, и попадат под закрилата на Закона за защитените територии. Съгласно чл. 24 от същия закон в природните забележителности се забраняват дейности, които могат да нарушат тяхното естествено състояние или да намалят естетическата им стойност. Те са особен природен феномен, защитена територия, като задължение на държавата е да ги опазва и използва разумно – чл. 15 от Конституцията.

„Конституцията изисква държавната политика при осъществяване на дейности, свързани с околната среда, да бъде съобразена с изискванията на чл. 15 от Конституцията. Тази политика съответства и на определението, дадено в §1, т. 2 от ДР на ЗООС на „опазване на околната среда” като комплекс от дейности, които са насочени към предотвратяване на деградацията на околната среда, към нейното възстановяване, запазване и подобряване. Всяко засягане на интегритета на дюните представлява такава деградация на околната среда, защото прави невъзможно възобновяването им и уврежда непоправимо природната среда и природните екосистеми” – решение № 12/2013 г. по к. д. № 9/2013 г. на КС на РБ. Поради това разширяването на обхвата на забранените дейности върху пясъчните дюни по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК (нова, ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.) отговаря на посочената конституционна закрила и задължение на държавата по чл. 15 от Конституцията, а също така и на защитата на правата по чл. 55 от нея. В този смисъл новата разпоредба на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК не противоречи на цитираните конституционни норми, както се поддържа в искането, а е в съответствие с тях.

Липсва и противоречие в правната уредба при съпоставянето на чл. 10а, ал. 1 ЗУЧК с чл. 17 а, ал. 2 ЗУЧК, както се сочи в искането.

Между двете разпоредби няма нито пълно, нито частично припокриване, а поради това и не е налице противоречие в правната уредба.

В приложното поле на чл. 10а ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56/2019 г.) не са пясъчните дюни, те са изключени изрично от територията на Черноморското крайбрежие, върху които могат да се обособяват места за къмпингуване. Предмет на правна уредба с чл. 10а ЗУЧК е дейността по обособяване на места за разполагане на палатки, кемпери или каравани извън територията на пясъчните дюни. Докато предмет на правна уредба с чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК са именно забраните за дейности от вида на изрично

посочените от правната норма върху подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни. Поради това законодателят не е допуснал нарушение на изискванията за безпротиворечивост на правната уредба в обхвата на двете разпоредби от ЗУЧК, предмет на оспорване, а следователно и няма нарушение на принципа на правовата държава.

В частта на изключенията от посочените забрани нормата на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК повтаря изключенията по ал. 1. В този смисъл допуснатите с оспорената разпоредба изключения за извършване на забранените дейности по ал. 2 не се разширяват, нито пък е налице изключение от изключението. И по двете алинеи на чл. 17а ЗУЧК изключенията се отнасят до извършване на забранените действия по тях за изграждане на обекти от национално значение или специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, което е в обществен интерес. С решение № 12/2013 г. по к. д. № 9/2013 г., с предмет – установяване противоконституционността на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК, КС е посочил, че само т. 2 от предвидените с оспорената норма изключения е противоконституционна. Развил е доводи, че липсват искане и основания за противоконституционност на другите две изключения, касаещи изграждането на обекти с национално значение, и такива, свързани с отбраната и сигурността на страната. Това важи с пълна сила и за оспорените от омбудсмана изключения по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК, които са идентични на тези по ал. 1, т. 1 и 3. Възможността за извършване на забранените по чл. 17а, ал. 2 (а също и по ал. 1) дейности, като изключение е допустимо в името на по-висш обществен интерес, който е свързан с изграждането на посочените видове обекти, при положение че са предвидени с влязъл в сила ПУП (по ал. 1) и издадено разрешение за строеж (по ал. 2).

Оспореното изключение, свързано с изграждането на посочените видове обекти в обществен интерес и в интерес на националната сигурност, не е изолирано, а съществува и в други правни норми от други закони, които не са оспорени като противоконституционни. Такива например са: **разпоредби от ЗУТ:** чл. 62а, ал. 2; чл. 109, ал. 3, т. 1 и 8; чл. 112, ал. 3, т. 1; чл. 124а, ал. 4, т. 2 и ал. 6; чл. 141, ал. 4 и 5; чл. 148, ал. 3, т. 2, б. "б" и т. 4 и др.; **разпоредби от ЗУЧК:** чл. 4, ал. 3; чл. 8ш, ал. 5, т. 1; чл. 10, ал. 4, т. 3; чл. 17, ал. 2, т. 1 и 8; чл. 17а, ал. 1, т. 1 и 3; **разпоредби от ЗЗТ:** чл. 45, и др.

Следователно оспорените изключения, въпреки забраната по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК, касаят само дейност по изграждане на обекти от голяма обществена значимост, каквито са „обектите от национално значение” и „специалните обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната”, по смисъла на §5, т. 62 и т. 63 от ДР на ЗУТ, което ги прави допустими. Гаранция за това са и процедурите по изработване и одобряване на ПУП за тях, в които се съблюдават всички екологични норми, необходимостта от

извършването на ОВОЗ, както и възраженията в хода на обществените обсъждания на проектите.

В заключение разпоредбата на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56/2019 г.) не е противоконституционна, не противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 15, чл. 22, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията, поради което искането на омбудсмана, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

III. По оспорване на противоконституционността на §9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ., бр. 56 от 16 юли 2019 г.), който въвежда нов чл. 24в ЗУЧК, невлязъл в сила

Съгласно §15 от ЗР на ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г.) „законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“ с изключение на §9 относно създаване на нов чл. 24в, който влиза в сила в едногодишен срок от влизането в сила на наредбата по чл. 10а, ал. 3“.

Към датата на образуване на к. д. № 10/2019 г. на КС на РБ и към настоящия момент тази наредба не е приета, респ. не е изтекъл посоченият едногодишен срок от приемането ѝ, поради което създаденият нов чл. 24в ЗУЧК не е влязъл в сила.

На оспорване за конституционосъобразност подлежи само §9 ЗИДЗУЧК, доколкото е обнародван, но създадената с него правна норма на чл. 24в ЗУЧК все още не е влязла в сила.

С него се създава нов чл. 24в, регламентиращ административнонаказателната отговорност на лица за извършени административни нарушения на чл. 10а ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56/2019 г.), свързани с поставяне на обекти за къмпингуване върху поземлен имот, извън определените за това места или с устройване на такива места за разполагане на обекти в нарушение на чл. 10а ЗУЧК.

Тъй като разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК по изложените в раздел I на настоящото изложение мотиви не е противоконституционна, то и оспореният §9, създаващ санкционна правна норма за нарушението ѝ, също не се явява противоконституционен.

Създаването на санкционна правна норма за извършени административни нарушения на режима на „къмпингуване“ по чл. 10а ЗУЧК съответства на принципа на правовата държава и на конституционното задължение на всеки гражданин да спазва и изпълнява Конституцията и законите в РБ – чл. 58, ал. 1 от Конституцията.

В искането на омбудсмана липсват мотиви за противоконституционност на §9 ЗИДЗУЧК.

Поради това и предвид изложеното, намираме, че §9 не е противоконституционен.