



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. №

Дата

11
16.07.2019 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОМБУДСМАН

ИЗХ. № 11-48/16.07.19 г.

*Образован
к. с. № 10 / 19.
Оценката
за
Съдът
16.07.19.*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

На основание чл.150, ал.3 от Конституцията на Република България, приложено Ви изпращам мотивирано искане от омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (Обн. ДВ., брой 56 от 16.07.2019 г.), с които се нарушават права и свободи на гражданите.

Приложение: Съгласно текста.

16 юли 2019 г.

С уважение:

МАЯ МАНОЛОВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

1954





ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 10а, чл. 17а и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (Обн. ДВ. бр.48 от 15 юни 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 април 2008г., изм. ДВ. бр.67 от 29 юли 2008г., изм. ДВ. бр.19 от 13 март 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 октомври 2009г., изм. ДВ. бр.92 от 20 ноември 2009г., изм. и доп. ДВ. бр.45 от 15 юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.82 от 26 октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 март 2013г., изм. ДВ. бр.28 от 19 март 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 юли 2013г., изм. ДВ. бр.105 от 6 декември 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.40 от 13 май 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 ноември 2014г., изм. ДВ. бр.9 от 3 февруари 2015г., изм. ДВ. бр.61 от 11 август 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 22 декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 15 март 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.36 от 13 май 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.96 от 1 декември 2017г., изм. ДВ. бр.103 от 28 декември 2017г., доп. ДВ. бр.28 от 29 март 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.56 от 16 юли 2019 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (Обн. ДВ. бр.48 от 15 юни 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 април 2008г., изм. ДВ. бр.67 от 29 юли 2008г., изм. ДВ. бр.19 от 13 март 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 октомври 2009г., изм. ДВ. бр.92 от 20 ноември 2009г., изм. и доп. ДВ. бр.45 от 15 юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.82 от 26 октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 март 2013г., изм. ДВ. бр.28 от 19 март 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 юли 2013г., изм. ДВ. бр.105 от 6 декември 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.40 от 13 май 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 ноември 2014г., изм. ДВ. бр.9 от 3 февруари 2015г., изм. ДВ. бр.61 от 11 август 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 22 декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 15 март 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.36 от 13 май 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.96 от 1 декември 2017г., изм. ДВ. бр.103 от 28 декември 2017г., доп. ДВ. бр.28 от 29 март 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.56 от 16 юли 2019 г.).

Смятам, че същите са в противоречие с нормите на Конституцията на Република България 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).

Относно разпоредбата на чл. 10а

Разпоредбата на чл. 10а е насочена към облекчаване на действащите поземлени режими, поради ниската им ефективност за осигуряване на достатъчен брой къмпинги, и създаване на специална уредба за отреждането в охранителните зони „А“ и „Б“ на Черноморското крайбрежие на места за временно разполагане на палатки и оборудвани автомобили – кемпери и каравани. Смятам, че поради недостатъчното си съдържание нормата е в противоречие с конституционните изисквания, въпреки преследваната легитимна цел да бъде преодоляна в обществен интерес съществуващата нормативна празнота.

Основните етапи в хронологията на нормотворческия процес са:

- въвеждане на забрана за „къмпингуването и паркирането извън определените за това места“ в зона „А“ със създаване на т. 9 в чл. 10, ал.2 от ЗУЧК (ДВ, бр. 20 от 2016 г.);
- отмяна на забраната и вместо това прогласяване със създаването на чл. 10а на принципна допустимост за къмпирание при спазване на условия и по ред, определени в Закона за туризма и специфичните правила и нормативи, предвидени в други закони (ДВ, бр. 36 от 2016 г.). Съгласно § 3 от Заключителните разпоредби, действието на чл. 10а се обуславя от нормиране със Закона за туризма на условията и реда за къмпингуване извън категоризираните къмпинги, каквито впоследствие не са били приети. В хода на същата законодателна процедура на първо четене е отхвърлен законопроект № 654-01-39/23.03.2016 г., който предвижда въвеждане на подзаконова уредба;
- преуреждане на материята на чл. 10а и предвиждане на законова делегация за издаване съвместно от четирима министри на подзаконов акт - наредба (Закон за изменение и допълнение на ЗУЧК, обн. ДВ бр.56 от 16 юли 2019 г.) Законопроектът е внесен като предложение между първо и второ четене № 954-04-73 от 25.04.2019 г. и по същество повтаря отхвърления на първо четене на 7.04.2016 г. проект на закон № 654-01-39/23.03.2016 г.

Противоречие с чл. 22, ал. 3 от Конституцията

Обособяването на приложното поле на нормата се извършва по линия на отграничаването му от заявения териториален обхват на охранителни зони „А“ и „Б“ с изключване от него на посочените в алинеи 1 и 4 територии със защитен статут по закон, а именно морските плажове, пясъчните дюни и определени категории защитени територии. В териториалния периметър на нормата се дефинират и допустимите поземлени имоти по критериите на вид собственост и начин на трайно предназначение, като от тях се изключват застроените имоти в урбанизирани територии. С препращане към чл. 153, ал. 1, т. 5 от Закона за горите се определят

допустимите за изграждане ограничени архитектурни елементи за обслужване на отдиха и туризма. Наред с това в алинеи 1 и 2 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. В рамките на преобладаващо негативно очерчания по този начин предмет на регулиране, с алинея 3 нормата делегира правомощията за създаването на същинското регулативно съдържание чрез издаване на подзаконов акт – наредба на министъра на земеделието, храните и горите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на околната среда и водите и министъра на туризма.

Изложеният схематично структурен анализ е показателен за това, че нормата на чл.10а не предоставя в необходимия и достатъчен обем законова основа за изпълнението на делегацията да бъдат правно регламентирани „условията и редът за определяне на местата по ал. 1, правилата и нормативите за устройването и ползването им, както и за престоя в тях“, доколкото делегираните по този начин правомощия са ограничени от други закони, чието действие не е изрично или мълчаливо изключено от оспорваната законова разпоредба. Такива по-специално се явяват въпросите за освобождаване или модифициране на изискванията за устройствен план, неговото съдържание и реда за приемането му в отклонение от Закона за устройство на територията, изискване за оценка на въздействието по реда на Закона за опазване на околната среда, управление на отпадъците, продължителност и условия за престой, разрешителен или регистрационен е режимът на дейността и коя е компетентната за прилагането му администрация, по които не е реалистично да се очаква да бъдат първично диференцирани или дерогирани с подзаконов нормативен акт.

Освобождаването по този начин от политическата отговорност за приемане на цялостно решение, засягащо режима на земеползване, пряко противоречи на конституционната норма на чл. 22, ал. 3, която изисква режимът на земята да се определя със закон. Принципът има универсално значение и е относим и към територията на Черноморското крайбрежие, независимо че нормата е въведена по повод присъединяването на страната ни към Европейския съюз основно с оглед възможността за придобиване на земеделски земи и гори от чужденци. Това изискване е общоприето в действащия правов ред, което се признава и от вносителя в мотивите на законопроекта: „Подобна забрана е действала преди приемането на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие - в периода, когато устройството и застрояването му са се уреждали с подзаконови нормативни актове.“

Нормата има императивен характер на изрична конституционна делегация, правомощията за изпълнение на която не могат да бъдат делегирани от законодателя, доколкото се засяга определен режим като комплексна уредба, а не отделни елементи в обхвата на преценката за законодателна целесъобразност, каквато по принцип не може да бъде изцяло изключена.

Противоречие с принципите на демократичната и правова държава (чл. 1, чл. 2, чл. 4, ал. 1)

Изтъкнатата непълнота на законовата рамка неминуемо ще затрудни подготовката от изпълнителната власт в лицето на четиримата министри, на

подзаконов нормативен административен акт, с което се създават предпоставките отново да се осуети правното регулиране на дял на обществени отношения, засягащ основни права на гражданите за устойчиво ползване на природните ресурси на Черноморското крайбрежие, в противоречие с принципите на материална справедливост на демократичната и правова държава.

Инертността в продължителен период от време за създаване на адекватна по ранг нормативна уредба е източник на правна несигурност и свързаните с нея негативни последици в противоречие с правовия характер на държавата.

Противоречие с изискванията за опазване и възпроизводство на околната среда и за разумно използване на природните богатства и ресурси (чл. 15) и правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда (чл.55).

Отстъплението от принципа за уреждане на режима на земята със закон отслабва и гаранциите за изпълнение на задължението на държавата съгласно чл. 15 от Конституцията за опазване и възпроизводство на околната среда и за разумно използване на природните богатства и ресурси. Недостатъчната по ранг уредба по смисъла на чл. 22, ал. 3, е пречка да бъде дефинирано бланкетното съдържание на правото на здравословна и благоприятна околна среда, гарантирано съгласно чл. 55 от Конституцията.

Относно разпоредбата на чл. 24в

Отсъствието на ясен регламент с ранг на закон в обхвата на чл. 10а не е пропорционално спрямо размера на въведените с чл. 24в глоби и имуществени санкции и засилената - водеща и субсидиарна, компетентност на административно наказващите органи за тяхното налагане съгласно чл. 32, ал. 4 и 5 от закона. Действието по време на разпоредбата на чл. 24в съгласно § 15 от Заключителните разпоредби е обвързано с влизане в сила на наредбата по чл. 10а, а не на определянето на самите места за къмпиране.

Създават се условия за изпреварващо – спрямо определянето на местата, налагане на административни наказания в значителен размер, независимо от наличието на обществена опасност на санкционираното поведение, каквато съобразно с правовия характер на държавата е задължително да съществува като предпоставка за предвидената ограничителна мярка.

Относно разпоредбата на чл. 17а, ал. 2

С новата алинея 2 на чл. 17а отново се потвърждава забраната за къмпиране върху пясъчните дюни, въведена в чл. 10а, ал.1, но за разлика от нея е с ограничен обхват и засяга само подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни. Възниква несъответствие с изискването за безпротиворечивост на правната уредба като условие за спазването на върховенството на закона.

В частта на същата разпоредба „освен в случаите на разрешено строителство по ал. 1“ е допуснато и изключение от забраната в рамките на вече регламентирано друго изключение по чл. 17а, ал.1, което предвижда строителство на национални обекти и на обекти със специално предназначение. Такъв подход не е обоснован

поради специалния характер на освобождаващото основание с оглед на постигане на легитимна цел от конституционен порядък, каквато не е налице в създадената хипотеза на изключение от изключението. Обратното би означавало да се приеме, че по силата на предоставените ограничени правомощия за нуждите на строителство, дyonите престават да бъдат защитен обект, което е в противоречие със задълженията за тяхното опазване. Ограниченият характер на изключението по ал. 1 е приет съгласно РКС № 12 от 28 ноември 2013 г., с което е обявена противоконституционност на т. 2 от разпоредбата.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите разпоредбите на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (Обн. ДВ. бр.48 от 15 юни 2007г., изм. ДВ. бр.36 от 4 април 2008г., изм. ДВ. бр.67 от 29 юли 2008г., изм. ДВ. бр.19 от 13 март 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 октомври 2009г., изм. ДВ. бр.92 от 20 ноември 2009г., изм. и доп. ДВ. бр.45 от 15 юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.82 от 26 октомври 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 март 2013г., изм. ДВ. бр.28 от 19 март 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 юли 2013г., изм. ДВ. бр.105 от 6 декември 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.40 от 13 май 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 ноември 2014г., изм. ДВ. бр.9 от 3 февруари 2015г., изм. ДВ. бр.61 от 11 август 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.101 от 22 декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 15 март 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.36 от 13 май 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.96 от 1 декември 2017г., изм. ДВ. бр.103 от 28 декември 2017г., доп. ДВ. бр.28 от 29 март 2018г., изм. и доп. ДВ. бр.56 от 16 юли 2019 г.) за противоконституционни 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).

Моля да конституирате като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Президента на Републиката, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор и Висшия адвокатски съвет.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

С уважение,

МАЯ МАНОЛОВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



