

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 16 юни 2020 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев^

| | | |
|----------|----------------------------|------------------|
| Членове: | Георги Ангелов | Таня Райковска |
| | Анастас Анастасов | Надежда Желепова |
| | Гроздан Илиев | Павлина Панова |
| | Мариана Карагъзова-Финкова | Атанас Семов |
| | Константин Пенчев | Красимир Влахов |
| | Филип Димитров | |

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 16 юни 2020 г. конституционно дело № 10 от 2019 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Делото е допуснато за разглеждане по същество с Определение от 8 октомври 2019 г.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 3 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби на закон, с които според вносителя се нарушават права и свободи на гражданите. Искането е направено в деня на обнародването на атакуваните

разпоредби в съответствие с чл. 17, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Иска се Конституционният съд да установи противоконституционност на чл. 10а, чл. 17а, ал. 2 и чл. 24в от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн. ДВ, бр. 48 от 2007 г.; поел. изм. ДВ бр. 21 от 13. 3. 2020 г., нататък ЗУЧК). Атакуваните разпоредби са създадени със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г., нататък ЗИДЗУЧК). Според § 15 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.) неговите разпоредби влизат в сила от деня на обнародването (16 юли 2019 г.), освен § 9 относно чл. 24в ЗУЧК, който влиза в сила в едногодишен срок от влизането в сила на наредбата по чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК. Към датата на образуване на конституционното дело такава наредба не е приета, респ. не е изтекъл и едногодишният срок от приемането ѝ, поради което § 9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.), респ. чл. 24в ЗУЧК, не са влезли в сила.

Поради това Конституционният съд приема, че предмет на производството пред него са разпоредбите на чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК (поел. изм. ДВ бр. 21 от 13. 3. 2020 г.) и на § 9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.).

Според вносителя посочените разпоредби противоречат на чл. 1, ал. 2 (демократична държава), чл. 4, ал. 1 (правова държава), чл. 15 (задължение на държавата за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната), чл. 22, ал. 3 (задължение за уреждане на режима на земята със закон) и чл. 55 (право на здравословна и благоприятна околна среда) от Конституцията.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС)

заинтересувани институции становища по делото са представили Върховният административен съд, министърът на земеделието, храните и горите и министърът на туризма, които не подкрепят искането на омбудсмана.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 2 ГТОДКС неправителствени, съсловни и други организации становища по делото са представили Асоциацията на българските черноморски общини (с приложени към него становища на кметовете на общините Аврен, Царево и Шабла) и Националната асоциация „Българско Черноморие“ (подкрепено от Национално сдружение за защита на собствениците на имоти; Национално гражданско сдружение „Природата за хората“; Фондация „Балкански център за устойчивост и екологичен инженеринг“; Сдружение „Зелен Алианс“; Сдружение на собствениците на земи от с. Емона, „Иракли“ и с. Баня; ПП на Зелените; Инициативен комитет „За опазване на природата в Шабленското Черноморие“ и Инициативен комитет „За защита правата на собствениците на имоти и развитие на малкия и средния бизнес „София - днес и утре“), което съдържа изпратено по-рано до други институции в България и ЕС становище относно промените в ЗУЧК и не споменава искането на омбудсмана. Някои от посочените по-горе организации по отделно са изпратили до Конституционния съд становища с напълно еднакъв текст. Във всички тези становища и други писмени изложения се правят възражения срещу искането на омбудсмана или се споделя подкрепа за измененията в ЗУЧК, някои от които без връзка с предмета на делото.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС специалисти от науката и практиката правни мнения по делото са представили проф. д-р Георги Пенчев, който не подкрепя искането, доц. д-р Гергана Боянова, която подкрепя искането за обявяване на противоконституционност на чл. 10а ЗУЧК и § 9 ЗИДЗУЧК, и доц. д-р Златимир Орсов, който подкрепя искането за обявяване на противоконституционност на чл. 10а и чл. 17а ЗУЧК.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и приложимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Законът за устройството на Черноморското крайбрежие урежда обществените отношения, свързани с условията и реда за определяне на териториалния обхват на Черноморското крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица и изискванията, правилата и нормативите за тяхното устройство, ползване, застрояване и опазване (чл. 1, ал. I). Той има за цел създаване на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие; осигуряване на свободен и безплатен достъп до морските плажове; опазване, съхраняване и разумно използване на природните ресурси; предотвратяване и намаляване на замърсяването на Черноморското крайбрежие и др. (чл. 2).

Съгласно мотивите на Министерския съвет като вносител на проекта на ЗИДЗУЧК, с който са въведени атакуваните разпоредби от ЗУЧК, предложеното изменение в чл. 10а „е в съответствие с изискванията на Закона за защитените територии с оглед на опазването и съхранението на всички видове дюни и намиращите се в тях защитени видове на флората и фауната, които попадат в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“. Законопроектът предвижда забрана за поставяне на плажни принадлежности и палатки, а също и преминаването, паркирането и престоя на пътни превозни средства, ремаркета и полуремаркета, върху подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“, освен в случаите на разрешено строителство по ал. 1.

В мотивите на Министерския съвет се посочва също, че „законопроектът предвижда и съществени изменения в административнонаказателните разпоредби на ЗУЧК", а „административните наказания са определени в съответствие с извършена преценка на степента на засягане на обществения интерес при нарушаването на съответната разпоредба на закона". Посочва се и че „чрез препращане към Закона за устройството на територията, Закона за водите и Закона за управление на отпадъците се предвижда разширяване на обхвата на действие на техните разпоредби, уреждащи възможностите за прилагане на съответните принудителни административни мерки и спрямо нарушения на текстове от ЗУЧК".

Омбудсманът иска да бъдат обявени за противоконституционни три разпоредби от ЗУЧК, които следва да бъдат разгледани поотделно.

I. Относно чл. 10а ЗУЧК (поел. изм. ДВ бр. 21 от 13.3. 2020 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. През 2019 г. разпоредбата е изменена (обн. ДВ, бр. 56/2019 г.) и вече се състои от четири алинеи, в които не присъства понятието „къмпингуване", а вместо него е посочена „възможност за обособяване на места за временно разполагане" на палатки, кемпери или каравани и за поставяне на тези места 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. В ал, 2 изрично е посочено, 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 член 10а ЗУЧК изрично се позволява да се обособяват места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани в зона „А“ (с режим на особена териториалноустройствена защита; обхватът на зоната е определен в чл. 9 и чл. 10, ал. 1) и в зона „Б“ (със специфични характеристики на територията и специален режим за опазване на териториалните и акваториалните ресурси; обхватът на зоната е определен в чл. 9 и чл. 11, ал. 1) - но извън територията на морските плажове, пясъчните дюни и категоризираните къмпинги в поземлени имоти или части от тях, собственост на държавата, на общините, на частни физически или юридически лица, попадащи в горски територии или в земеделски земи, както и в незастроени имоти, включени в границите на урбанизирани територии.

Така се разширява териториалният обхват на посочените зони, конкретизират се поземлените имоти, върху които могат да се обособяват 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.

Ал. 3 на чл. 10а ЗУЧК предвижда, че условията и редът за определяне на местата по ал. 1, правилата и нормативите за устройването и ползването им, както и за престоя в тях, 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. Според ал. 4 местата по ал. 1 не могат да попадат в границите на защитени територии от категориите по чл. 5, т. 1, 3, 4 и 6 от Закона за защитените територии.

Според вносителя на искането „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". Омбудсманът смята, че уредбата е с „недостатъчното съдържание", поради което чл. 10а е „в противоречие с конституционните изисквания, въпреки преследваната легитимна цел да бъде преодоляна в обществен интерес съществуващата нормативна празнота¹".

Омбудсманът подчертава, че въведената първоначално (със създаване на т. 9 в чл. 10, ал. 2 ЗУЧК, ДВ, бр. 20/2016 г.) забрана за „къмпингуване и паркиране извън определените за това места" в зона „А" е отменена и вместо това с чл. 10а е прогласена 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. Посочва, че 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 условия и ред впоследствие не са били определени. И настоява, че с последната редакция на чл. 10а (в сила от 16. 7. 2019 г.) се извършва „преуреждане на материята на чл. 10а и предвиждане на законова делегация за издаване съвместно от четирима министри на подзаконов акт (наредба) - в противоречие с чл. 22, ал. 3 от Конституцията, като уточнява, че „законопроектът е внесен като

предложение между първо и второ четене № 954-04-73 от 25. 4. 2019 г. и по същество повтаря отхвърления на първо четене на 7. 4. 2016 г. проект на закон № 654-01-39/23. 3. 2016 гЛ

Относно изтъкнатото от вносителя противоречие с чл. 22, ал. 3 и чл. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Съгласно чл. 21, ал. 1 от Конституцията земята е основно национално богатство, което се ползва от особена закрила на държавата и обществото. Чл. 22, ал. 3 от Конституцията предвижда гаранции за съблюдаването на този принцип и съдържа императивно изискване режимът на земята да се определя със закон. Територията на Черноморското крайбрежие е естествено обхваната от разбирането за „земя“ по чл. 22, ал. 3 от Конституцията. Нормата на чл. 22, ал. 3 по същество е конституционно възлагане и правомощията за изпълнението му не могат да бъдат делегирани от законодателя (*Delegatus pop potest delegare*), доколкото се отнася за определен цялостен правен режим. Съдът намира, че като цяло разпоредбата на чл. 10а засяга елементи от правния режим на Черноморското крайбрежие, но същите не могат да бъдат разглеждани като съществени елементи от режима на земята, който според чл. 22, ал. 3 от Конституцията подлежи на уреждане единствено със закон, респ. не може да се приеме, че е налице нарушаване на чл. 22, ал. 3 от Конституцията.

Уреждането на подзаконово равнище на отделни второстепенни или несъществени елементи от правния режим на земята не е конституционно недопустимо и е в обхвата на преценката за законодателна целесъобразност. Дори един широкообхватен закон не може, а и не е необходимо, да урежда в детайли всички правни аспекти на дадена материя. Някои от тях може - и нерядко е по-целесъобразно и ефикасно - да бъдат уреждани на подзаконово равнище. Когато Конституцията изрично предвижда определен правен режим да се определя със закон, това изискване предполага със закон да бъдат

регламентирани всички основни и съществени елементи на обществените отношения, подлежащи на трайна уредба, но не непременно и всички други елементи, които могат да бъдат възложени за конкретизиране в подзаконов акт.

Конституционният съд приема в своята практика (решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г.), че когато Конституцията изисква дадена материя да се урежда със закон, Народното събрание е длъжно да регулира съответните обществени отношения и не може да делегира на други държавни органи, вкл. на изпълнителната власт, свои установени в Конституцията правомощия (същото разбиране е постоянна практика: Решение № 3 от 1996 г. по к. д. № 2 от 1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к. д. № 4 от 1998 г.; Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г.; Решение № 4 от 2010 г. по к. д. № 1 от 2010 г.). По този начин, като изрично „резервира“ една материя в компетентността единствено на законодателя, Конституцията запълва с конкретно съдържание установения в нея принцип за разделение и баланс на властите в правовата държава.

Преценката на законодателя кои елементи от правната уредба на дадени обществени отношения трябва да бъдат уредени със закон и кои - с подзаконов акт на изпълнителната власт - трябва да се прави при зачитане на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията, арг. от Решение № 11 от 5 окт. 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г.).

Народното събрание не може да се отказва от възложеното му с Основния закон правомощие единствено сред държавните органи да законодателства, като възлага напр. на изпълнителната власт уредбата на съществени елементи на определен кръг обществени отношения, още по-малко на едно основно и неприкосновено (по смисъла на чл. 17, ал. 3) право, каквото е правото на частна собственост. Прехвърлянето на правомощия на

законодателя на друг орган би означавало нарушаване на балансите и равновесието между властите. По този начин принципът за разделението на властите не само не допуска волята на законодателния орган да бъде променяна и подменяна (Решение № 12 от 1995 г. по к. д. № 15 от 1995 г.), но и не допуска възможността той да се отказва сам от свои правомощия и да възлага тяхната уредба на друг орган.

От друга страна, когато законодателят преценява дали определени обществени отношения да бъдат уредени на законово равнище и съответно какви да бъдат границите на законовата уредбата и кои елементи да бъдат възложени за подробна регламентация с подзаконов акт, той трябва да държи сметка, че когато в правовата държава за определени отношения е необходимо — предвид тяхното естество и още повече в случаи на изрично конституционно изискване - да бъдат уредени със закон, всички съществени елементи на правната уредба трябва да бъдат закрепени именно и само със закон (респ. от Народното събрание). Във всички случаи обаче конституционно необходимо е, особено когато Конституцията изрично изисква уреждане със закон, законът да зададе параметрите на обществените отношения, за които се отнася, и свързаните с тях правни институти, както и да очертае тяхното основно съдържание, а не да прехвърля тяхното уреждане на изпълнителната власт.

Конституционно недопустимо е подлежащи на първична правна уредба обществени отношения да бъдат предмет на подзаконови актове. Такива актове се издават се въз основа и в изпълнение на закона (арг. от чл. 114 от Конституцията) - две кумулативни изисквания, които определят характера и обхвата на подзаконовия акт, а в най-голяма степен на този подзаконов акт, чието приемане е предвидено изрично в самия закон.

Самата природа на подзаконовия акт предполага наличието в закона на базови правила и не допуска такива правила да се създават за първи път

именно с подзаконовия акт. Законът е нормативен акт с най-висок ранг в йерархията на нормативните актове, създавани от учредените власти, тъй като урежда обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите (чл. 3 от Закона за нормативните актове, ЗНА). Поради това правната уредба, която се съдържа в закона, трябва да бъде пълна и не би могло да има „рамков характер“. На същото основание не е допустимо от подзаконов акт да се очаква да запълва пропуски в уредбата на закона. Още по-малко е допустимо едно обществено отношение да търси правно основание само в подзаконов акт, а позоваването на закона да е без значение или невъзможно поради празнота.

Задължението на Народното събрание да осъществява законодателната власт прави невъзможно то да делегира на други държавни органи правомощия да уреждат по същество въпроси, които се отнасят до закона, и съответно да избягва пълното уреждане на такива въпроси, като възлага уреждането им в подзаконов акт. Недопустимо е закон да предписва в подзаконов акт да се уреждат правила, които не го развиват и допълват, респ. да овластява другото да приема правила, които представляват елемент от базовата правна уредба на материята - и като такива от компетентността на законодателя. Това създава условия за нестабилност на правната уредба, възможност правилата да се променят по съображения единствено от оперативен характер и извън политическия дебат в законодателния орган.

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, в технологичен аспект, а с ал. 3 се възлага на министрите на регионалното развитие и благоустройството, на земеделието, храните и горите, на околната среда и водите и на туризма да изготвят съвместна наредба, която да определи тези условия, ред и правила.

Съдът установява, че оспорената норма все пак съдържа по-пълна от предходната редакция на същата разпоредба 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; и включва забрана тези места да попадат в границите на защитени територии по чл. 5, т. 1, 3, 4 и 6 от Закона за защитените територии (ЗЗТ).

С изменението на чл. 10а ЗУЧК действително се разширява кръгът на допустимите дейности в зони „А“ и „Б“ на Черноморското крайбрежие, извън територията на морските плажове, пясъчните дюни и категоризираните къмпинги, като се допуска временно разполагане на палатки, кемпери или каравани за неорганизиран отдих на гражданите. Допускането на къмпингуване извън категоризираните къмпинги, при спазване на определени в предвидения подзаконов акт условия и ред, може да се разглежда като аспект на изпълнение на задължението на държавата да закриля здравето на гражданите и насърчава развитието на спорта и туризма, закрепено в чл. 52, ал. 3 от Конституцията и като отговор на обществената необходимост от такава регламентация.

Това са дейности, които, както се посочва и в становището на министъра на земеделието, храните и горите (стр. 2), „на практика се осъществяват и досега“, но доколкото не са имали правна регламентация, не е съществувала и възможност за упражняване на контрол над тях, каквато възможност новата разпоредба осигурява. Същата разпоредба изрично забранява строителството, като позволява създаване на единични обекти (архитектурни елементи) за обслужване на отдиха и туризма (като кътове за отдих, беседки и т.н.), които не представляват строителство и нямат търговско предназначение.

Разпоредбата на чл. 10а, ал. 2 определя, че местата по ал. 1 не се категоризират като „къмпинги“ по смисъла на Закона за туризма, а разпоредбата на чл. 10а, ал. 1 посочва, че такива места могат да се обособяват извън територията на морските плажове, пясъчните дюни и категоризираните къмпинги. Обособяването на такива места е предвидено (по същество ограничено) и от други закони: Закона за опазване на земеделските земи - за земеделските земи; Закона за горите - за горските земи; Закона за устройство на територията - за урбанизираните територии; Закона за защитените територии - за защитените територии.

Твърдението на омбудсмана, че с ал. 1 и 2 на чл. 10а ЗУЧК се създава изключение от законовите изисквания за промяна на предназначението на земята, не може да бъде подкрепено, тъй като оспорената разпоредба не създава изключения, а подробна правна уредба относно къмпингуването като временна дейност, която няма характер на туристическа услуга, поради което не се засяга предназначението на съответните използвани поземлени имоти. Временното използване на поземлените имоти за обособяване на места за свободно къмпингуване е напълно съвместимо с основното им предназначение и определянето в наредбата по чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК на такива поземлени имоти, в които могат да се обособяват такива места, не води до промяна на предназначението на тези имоти.

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 важно условие, поставено от законодателя, за да не допусне да се променят вида и отреденото за всеки имот предназначение, установено със Закона за горите, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за опазване на земеделските земи и Закона за устройство на територията. Поради това не е налице твърдяното от омбудсмана нарушение на чл. 22, ал.

3 от Конституцията: посоченото законово ограничение - забрана за промяна на предназначението на имотите - означава, че се създава гаранция „къмпингуването“ да 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 от актовете, издадени въз основа на тях - одобрени земеделски и горски планове, общи устройствени планове и подробни устройствени планове.

По този начин законодателят отговаря на изискването за уреждане със закон, в частност на т. нар. „диво къмпингуване“, като го прави възможно на Черноморското крайбрежие, но единствено при съобразяване с вида на територията, вида на поземлените имоти и собствеността върху тях, с обектите, които може да бъдат разполагани или поставяни на тези места, без това да води до промяна на тяхното предназначение и без да се засягат имоти в границите на защитените територии по ЗЗТ. В този смисъл новата разпоредба на чл. 10а (ал. 1-4) ЗУЧК надгражда предходната уредба по чл. 10а ЗУЧК в редакцията от 2016 г., като предлага по-прецизно балансиране на законните права и интереси на гражданите и на обществото като цяло, и се явява справедлив регулатор на режима на „свободното къмпингуване“, извън къмпингите по Закона за туризма.

Предвидената в чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК наредба на четирима министри може да се разглежда като допълнителна правна гаранция за защита и реализация на основното конституционно право на здравословна и благоприятна околна среда по чл. 55, изр. първо от Конституцията, доколкото се цели именно създаване на необходимата детайлна правна уредба за предотвратяване на евентуално увреждащо въздействие върху съществен компонент на околната среда, като крайбрежната плажна ивица. С тази разпоредба се изпълняват „конституционното задължение и отговорност на държавата 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" (Решение № 12 от 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г.). Наредбата следва да има за предмет и уредбата на реда за даване на съгласие на собствениците на териториите, в които са обособени места за временно разполагане на палатки, кемпери и каравани. Макар и да са в известна степен „схематично" разписани разпоредбите на чл. 10а ЗУЧК имат потенциал да бъдат ефективно средство за постигане на законодателната цел - очертаване на условията и реда за определяне на местата по ал. 1 и на правилата и нормативите за устройването и ползването им и за престоя в тях, които да бъдат доуредени в наредбата на четиримата компетентни министри, така, както е предвидено в ал. 3 на чл. 10а ЗУЧК.

Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или раздели на нормативен акт от висока степен. Доколкото основните материални предпоставки за обособяване на места с цел временно разполагане на обекти за „къмпингуване" са очертани от законовата норма (чл. 10, ал. 1, 2 и 4 ЗУЧК), в приемлив обем е изпълнено и конституционното изискване за „уредба със закон" и е допустимо чрез възлагане от законодателя другите условия и процедури за същата дейност да бъдат уредени с подзаконов нормативен акт - наредбата по чл. 10а, ал. 3 ЗУЧК. Това възлагане 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.

Правната уредба, закрепена в чл. 10а ЗУЧК, осигурява баланс между опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа - от една страна - и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната и желаната от определена

част от гражданите възможност за осъществяване на неорганизиран природосъобразен отдих на Черноморското крайбрежие - от друга страна.

Поради изложеното съдът намира, че основните елементи на новата правна уредба по чл. 10а, ал. 1-4 ЗУЧК (изм. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.) изпълняват конституционните изисквания да са необходимата и в достатъчен обем законова основа за изпълнението на предвиденото от законодателя възлагане на уредбата на условията и реда за определяне на местата за временно разполагане на палатки, кемпери и каравани в зони „А" и „Б" на Черноморското крайбрежие и поради това не са в противоречие с чл. I, чл. 4, ал. 1, чл. 15, чл. 22, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията.

Въз основа на изложеното съдът приема, че разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК не противоречи на Конституцията.

II. Относно чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК (поел. изм. ДВ бр. 21 от 13. 3. 2020 г.)

Чл. 17а ЗУЧК въвежда специален правен режим на защитените обекти „подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А", зона „Б" или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А" на българското Черноморие. Върху изброените защитени обекти са забранени строителството и поставянето на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права. Разпоредбата на ал. 1 in fine обаче предвижда изключения от този режим: допускане на „строителството и поставянето на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права", ако с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждане на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната.

Атакуваната ал. 2 въвежда забрана конкретно за „поставяне на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоят на превозни средства, ремаркета и полуремаркета" на посочените земни площи, с предвиденото в нея изключение: тази забрана не се отнася до случаите, посочени в ал. 1 (когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждане на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната). Имплицитно се разрешава това, което е забранено за посочените в ал. 1 защитени обекти.

Според вносителя на искането с новата ал. 2 на чл. 17а забраната за къмпирание върху пясъчните дюни, въведена в чл. 10а, ал. 1 се ограничава само по отношение на „подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни". Това довежда до несъответствие с изискването за безпротиворечивост на правната уредба като условие за спазването на закона. Освен това е допуснато и изключение от забраната в рамките на вече регламентирано друго изключение по чл. 17а, ал. 1, което според вносителя представлява „необоснован подход 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". В искането се посочва, че с атакуваната разпоредба дюните престават да бъдат защитен обект, което е в противоречие със задълженията за тяхното опазване". Вносителят обръща внимание и на определения от Конституционния съд „ограничен характер на изключението по ал. 1" (съгласно Решение № 12 от 28. 11. 2013 г., с което е обявена противоконституционност на т. 2 от ал. 2).

Относно противоречието с чл. 15 от Конституцията:

Съдът отчита, че намерението на законодателя е да защити от увреждащото въздействие на човешката дейност определени природни обекти поради тяхната изключителна рядкост в природата, както и да

предвиди изключение от въведената забрана по съображения за гарантиране на национални интереси (за изграждане на обекти с национално значение и на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната).

Първата алинея на чл. 17а ЗУЧК създава представата именно за максимална защита (допустима човешка намеса само по особени съображения за национален интерес) - в изпълнение на задачата на закона да създава условия за опазване на естествения ландшафт (чл. 1, ал. 2, т. 6 ЗУЧК). Втората алинея, иначе също закрепваща засилена защита, допуска широк кръг изключения и фактически позволява, макар и по изключение (само ако с промяна в подробния устройствен план е предвидено изграждане на определени обекти), „поставянето на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоят на превозни средства, ремаркета и полуремаркета“.

Предвид целта на закона и специалната цел на самия чл. 17а - и по смисъла на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията — текстът на нормата, макар да не го посочва изрично, предполага пряка функционална или правна връзка между позволеното изграждане на обекти по изключение и допускането (в условията на същото изключение) на „поставяне на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоят на превозни средства, ремаркета и полуремаркета“. Съобразеното с Конституцията тълкуване на чл. 17а ЗУЧК предполага, че допускането на дейностите по ал. 2 има смисъл и е възможно само за нуждите на изграждането, обслужването или експлоатацията на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната, чието изграждане е позволено. „Преминаването, паркирането и престоят на ремаркета и полуремаркета“ е естествено необходимо за строителна дейност. Както за тези, така и за всички други „превозни средства“ преминаването трябва да се смята за допустимо само ако е необходимо за осъществяването на позволената по изключение дейност и

само ако не причинява никакви или причинява минимални и неизбежни увреждания на околната среда във всичките ѝ елементи.

По същия начин следва да се разбира и че поставянето на „шатри и палатки“ е допустимо единствено за осъществяването на позволената по ал. 1 на чл. 17а строителна дейност (напр. за съхраняване на материали, нощувка на работници и т.н.) и изключва възможността, когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждане на посочените обекти, достъп да имат и всякакви други „превозни средства, ремаркета и полуремаркета“, вкл. кемпери и каравани, респ. да е възможно поставянето на „шатри и палатки“ - т.е. да се осъществява къмпингуване. Такава дейност е допустима само ако е очевидно необходима за осъществяването на позволената по изключение строителна дейност и само ако не причинява никакви или причинява минимални и неизбежни увреждания на околната среда във всичките ѝ елементи.

Строителството на посочените в ал. 1 на чл. 17а обекти предполага известно въздействие върху дюните. Предвид техните природни особености („пясъчните дюни са образувания с млад еволюционен процес и с много малко съдържание на свързващи вещества, поради което цялостният почвено-растителен комплекс и намиращата се на тях флора и фауна се явява една изключително крехка екосистема, което лесно може да се бъде наранена и да се разпадне“, както се посочва в становището на министъра на туризма) то следва да е строго ограничено само до пряко необходимото за строителството и последващата експлоатация на тези обекти и не може да бъде основание за прекратяване на статуса им на защитени обекти. Посочените в ал. 1 дюни имат такъв статус както преди, така и по време и след евентуалното осъществяване на предвиденото изключение от забраната на човешко въздействие. Те са особен природен феномен, защитена

територия, като задължение на държавата е да ги опазва и използва разумно (по арг. от чл. 15 от Конституцията).

Като разрешава поставяне на шатри и палатки и преминаване, паркиране и престой на превозни средства, макар без изрично да обвързва строго подобни действия с изграждането, поддръжката или експлоатацията на посочените обекти, разпоредбата на чл. 17а, ал. 2 не лишава посочените в ал. 1 дюни от статуса им на защитен обект и не може да се прилага освен съобразено със задължението за опазването им по чл. 15 от Конституцията.

Член 15 от Конституцията предвижда, 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. Конституционният съд приема в своята практика, че това е „императив“, който се отнася до „всички дейности и до всички форми на собственост“ (Решение № 12 от 28. 11. 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г.), вкл. и публичната държавна собственост, каквато са дюните (по смисъла на чл. 6, ал. 4, т. 4 ЗУЧК). Член 15 от Конституцията закрепва задължение на държавата, което съответства на закрепеното в чл. 55 основно право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи.

„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. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда, което характеризира 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 от 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г.).

Разширяването на обхвата на забранените дейности върху пясъчните дюни по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК цели изпълнение на задължението на държавата по чл. 15 и на защитата на правата по чл. 55 от Конституцията. В този смисъл новата разпоредба на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК не противоречи на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията, а е тяхна реализация.

Конституционният съд е посочил (в същото Решение № 12 от 28. 11. 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г. по отношение на обявената от него за противоконституционна т. 2 на ал. 1 на чл. 17а ЗУЧК), че предвиденото изключение, което има за основание на разрешението само наличието на подробен устройствен план, обезсмисля забраната и води до нарушаване на чл. 15 от Конституцията и разпоредбата на т. 2 е обявена за противоконституционна. Съдът обаче е уточнява, че противоконституционна е само т. 2 от предвидените с оспорената тогава норма (чл. 17а, ал. 1 в редакцията от 2013 г.) изключения. Приведени са доводи, че липсват основания за противоконституционност на другите две изключения, отнасящи се до изграждането на обекти с национално значение и свързани с отбраната и сигурността на страната. Оспорените от омбудсмана по настоящото дело изключения по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК са идентични на тези по ал. 1, т. 1 и 3. Извършването на забранените по чл. 17а, ал. 2 (а също и по ал. 1) дейности е допустимо по изключение в името на приоритетен обществен интерес, който е свързан с изграждането на посочените видове обекти, при положение че са предвидени с влязъл в сила подробен устройствен план и издадено разрешение за строеж.

В основната разпоредба е записано, че разрешение се дава „само“ ако това е предвидено с влязъл в сила общ устройствен план. Това означава категоричност и точно определяне на предпоставките и границите на

прилагане на разпоредбата. Разпоредбата отразява разбирането и за 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 застрояване 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. Затова изменението на чл. 17а ЗУЧК следва да се разглежда като засилване и подчертаване на гаранциите за предотвратяване на посегателствата върху природата, което е и важна функция на общия устройствен план.

Оспорените изключения от общата забрана по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК се отнасят само за дейност по изграждане на обекти с 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 Допълнителните разпоредби на Закона за устройство на територията. Гаранция за това са и процедурите по изработване и одобряване на подробен устройствен план за тях, в които се съблюдават всички екологични норми, необходимостта от извършването на оценка за въздействието на околната среда, както и възраженията в хода на обществените обсъждания на проектите.

По аргумент от същото Решение № 12 от 28. 11. 2013 г. по к. д. № 9 от 2013 г. позволеното „поставяне на шатри и палатки, както и преминаване, паркиране и престой на превозни средства, ремаркета и полуремаркета“, дори да е пряко свързано с посочените в ал. 1 обекти, също трябва да е предмет на надлежен контрол, който, като съобразява обществения интерес, не допуска

осъществяването на такива дейности извън строго необходимото за изграждането или експлоатацията на същите обекти. Конституционносъобразният (в съответствие в частност с чл. 15 и чл. 55 от Конституцията) прочит на разпоредбата включва изискване за доказана необходимост от предприемане на посочените дейности и допълнителен критерий за изключителност и невъзможност по друг начин да се удовлетворят потребности, свързани с посочените обекти, както и за ограничаването на дейностите до непосредствено необходимото и до осъществяването им по възможно най-щадящ дюните начин.

Конституцията изисква държавната политика при осъществяване на дейности, свързани с околната среда, да бъде съобразена едновременно с всички ценности и изисквания на нейния чл. 15. Всяко засягане на целостта на дюните представлява такова нараняване или разрушаване, което прави невъзможно възобновяването им и уврежда непоправимо природната среда и природните екосистеми. Този окончателен и непоправим резултат от човешката дейност противоречи на целта на правното уреждане на околната среда, регулирането на които следва да отговаря на чл. 15 от Конституцията.

Постигането на легитимна цел, каквато поначало е изграждането на „обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната“, трябва да е подчинено на изискванията за безалтернативност и разумен баланс чрез ограничено до необходимото и най-щадящо извършване на такава дейност, за да бъдат съхранени природните дадености.

Макар да не закрепва изрично ограничителни условия за изключението от забраната, предвидена в първата част на чл. 17а, ал. 2, текстът „освен в случаите на разрешено строителство по ал. 1“ не може да се тълкува като насърчаващ неспазване на задължението на гражданите да опазват околната среда, предвидено в чл. 55, изр. второ от Конституцията, макар фактически

да им позволява (по изключение) да нарушават предвидените в същия закон мерки за опазване и възпроизводството на околната среда.

В този смисъл формулировката на изключението по чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК не може да се тълкува и прилага освен в контекста на конституционния императив, записан в чл. 15 и чл. 55 от Конституцията. Редакцията на разпоредбата е непълна, но не може да бъде определена като противоконституционна, тъй като предвид прякото действие на конституционните норми може да бъде тълкувана и прилагана единствено в пълно съответствие с конституционния императив.

Относно несъответствието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Изключение от законова норма може да бъде уредено от Народното събрание само когато са налице достатъчно сериозни основания и основателни причини (Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г.) и като се подчини на ограничителни условия, особено когато става дума за конституционно защитена национална ценност, каквато (по смисъла на чл. 15 от Конституцията) е околната среда - пясъчните дюни са част от нея и се ползват с особена защита (по смисъла на ЗУЧК).

Разпоредбите в чл. 17а, ал. 1 и 2 ЗУЧК установяват принцип и изключението в ал. 2 *in fine* трябва да бъде тълкувано и прилагано единствено в светлината на принципа, което предполага да се отчетат в пълнота екологичните измерения.

Принципно положение, произтичащо от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, е, че всяко изключение, което законодателният орган установява, следва да се тълкува и прилага ограничително (Решение № 3 от 6, 3, 2014 г. по к. д. № 10 от 2013 г.).

Въз основа на изложеното Съдът приема, че чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК не противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 15 и чл. 55 от Конституцията.

III. Относно § 9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.), който въвежда новия чл. 24в ЗУЧК, невлязъл в сила

Параграф 9 ЗИДЗУЧК въвежда в ЗУЧК нов чл. 24в, невлязъл в сила, и предвижда високи санкции за нарушаване на някои закрепени в ЗУЧК забрани. Неговата ал. 1 закрепва санкциите за нарушаване на забрани, чието спазване зависи пряко и изцяло от определянето по чл. 10а на „места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани“. Алинея 2 закрепва санкциите за нарушаване на забраната за „устройство“ на такива места, отново във връзка с чл. 10а от закона.

Според вносителя на искането размерът на въведените с § 9 ЗИДЗУЧК в чл. 24в ЗУЧК глоби и имуществени санкции не е пропорционален предвид отсъствието на ясен регламент с ранг на закон в обхвата на чл. 10а, както и предвид засилената - водеща и субсидиарна - компетентност на административнонаказващите 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 на ЗИДЗУЧК е обвързано с влизането в сила на наредбата, предвидена в чл. 10а, а не на определянето на самите места за къмпингуване.

Вносителят твърди, че се създават условия за изпреварващо спрямо определянето на такива места налагане на административни наказания в значителен размер, независимо от наличието на обществена опасност на санкционираното поведение, каквато правовият характер на държавата изисква като предпоставка за предвидената ограничителна мярка.

Съдът взема предвид, че разпоредбата регламентира административнонаказателната отговорност, на лица за извършени административни нарушения на чл. 10а ЗУЧК, свързани с поставяне на обекти за къмпингуване върху поземлен имот, извън определените за това места, или с устройство на такива места за разполагане на обекти в

нарушение на чл. 10а ЗУЧК. Разпоредбата на чл. 24в ЗУЧК има систематично място в Глава пета „Принудителни административни мерки и административнонаказателни разпоредби" от същия закон. Предвидените административни наказания (въз основа на анализ от министрите и председателите на държавни агенции на административнонаказателните разпоредби на законите, за чието изпълнение отговарят, изготвен в изпълнение на Решение на Министерския съвет № 69 от 5. 2. 2018 г.) са определени в съответствие с извършената преценка на степента на засягане на обществения интерес при нарушаването на съответната разпоредба на закона. По този начин са съобразени принципите на демократичната държава и задължението за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда и правото на здравословна и благоприятна околна в съответствие с изискванията на Конституцията. Санкционната норма е предвидена и с оглед гарантиране на защитата на правото на собственост върху поземлените имоти. Ненакърнена е общата възможност гражданите да получат съдебна защита по чл. 56 от Конституцията, ако смятат, че наложеното им административно наказание е несъразмерно.

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 на Република България (чл. 58, ал. 1 от Конституцията).

Разпоредбата на чл. 24в ЗУЧК е пряко свързана и обслужва разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК. Доколкото за последната не беше установено противоречие с Конституцията, то и разпоредбата на чл. 24в ЗУЧК не може да бъде обявена за противоконституционна.

Въз основа на изложеното Съдът приема, че § 9 ЗИДЗУЧК (обн. ДВ, бр. 56 от 16. 7. 2019 г.) не противоречи на Конституцията.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за обявяване за противоконституционни на чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн., ДВ, бр. 48 от 2007 г.; поел. изм, ДВ бр. 21 от 13. 3. 2020 г.) и § 9 от Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (обн. ДВ,бр. 56 от 16.7. 2019 г.).

Председател:Борис Велчев