

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 288 ЕЛ 10/19 г.  
Дата 07.11.19 г.  
До

Председателя  
на Конституционния съд  
на Република България

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

От доц. д-р Гургана Боянова

Относно: конституционно дело № 10/2019 г.  
на Конституционния съд на Р България

Уважаеми г-н Председател,

Уважаеми Конституционни съдии,

На основание Определение от 8 октомври 2019 г. и отправена покана предоставям правно мнение по предмета на конституционно дело № 10/2019 г.

Конституционното производство е по чл. 150, ал. 3 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Р България, като искането за образуване на конституционното дело е отправено от Омбудсмана на Р България.

Вносителят иска установяване на противоконституционност на конкретни разпоредби от Закона за устройство на черноморското крайбрежие, а именно: чл. 10а и чл. 17а, ал. 2 (ДВ, бр. 56 от 16 юли 2019 г., влезли в сила от деня на обнародването) и § 9 ЗИДЗУЧК, с който е създаден чл. 24в, но който все още не е влязъл в сила. Твърди се, че същите са в противоречие с чл. 1, чл. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 15, чл. 22, ал. 3 и чл. 55 от Конституцията на Р България.

**I. Относно чл. 10а от ЗУЧК:**

Разпоредбата на чл. 10а от ЗУЧК е въведена с ДВ, бр. 36 от 2016 и в първоначалната си формулировка гласи: „В зона „А“ се разрешава къмпингуването извън категоризираните къмпинги при условия и по ред, определени в Закона за туризма и специфичните правила и нормативи, предвидени в други закони“.

В резултат на изменението и допълнението с редакцията от 2019 г. (ДВ, бр. 56 от 2019 г., в сила от 16.07.2019 г.) разпоредбата на чл. 10а е вече с 4 алинеи, като реално има разширяване на териториалния обхват по отношение на зоните - към зона „А“ е добавена и зона „Б“. Същевременно обаче са ограничени възможностите за

„къмпингуване“<sup>1</sup> чрез временно разполагане на палатки, кемпери или каравани - извън морските плажове, пясъчните дюни и категоризираните къмпинги по Закона за туризма. В основата на уредбата е т. нар. „диво къмпингуване“, което да се осъществява на изрично предвидени за това места, разположени в поземлени имоти или части от тях, намиращи се в горски територии, земеделски земи или в незастроени имоти, включени в границите на урбанизирани територии, без да се налага промяна на тяхното предназначение.

Разпоредбата на чл. 10а, ал. 1 от ЗУЧК касае поземлени имоти или части от тях, които са собственост на държавата, общините, на частни физически или юридически лица. Ал. 3 на чл. 10а от закона пък 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“. С оглед преценката дали е налице противоречие с нормата на чл. 22, ал. 3 от КРБ следва да се има предвид следното:

1. Държавата и общините, като носители на властнически правомощия, стопанисват и управляват държавните, респективно общинските имоти в интерес на гражданите и обществото като цяло (тук попада и териториалната общност), т. е. изцяло в публичен интерес. Физическите и юридическите лица могат да притежават само частна собственост именно затова, че не притежават властнически правомощия и обслужват и задоволяват лични интереси. Поради тази причина и режимът за управление, ползване и разпореждане с имоти – държавна или общинска собственост е уреден в специални закони, като режимът е различен в зависимост от вида на обектите и тяхното предназначение. Охраняването на обществения интерес налага различен подход при уреждане на отношенията, които имат за обекти – собственост на публичноправни субекти за разлика от отношенията, които възникват по повод на обекти, принадлежащи на частните субекти. При всички случаи обаче режимът на обектите на публична или частна собственост се определя със закон.<sup>2</sup>

Разпростирането на обхвата на разпоредбата и по отношение на имоти – частна собственост на физически или юридически лица предполага друг режим на уредба на

---

<sup>1</sup> За целите на настоящото изложение ще се използва понятието „къмпингуване“, въведено в предходната редакция на чл. 10а от ЗУЧК, но което е различно от дейността, която се извършва в категоризираните къмпинги по Закона за туризма.

<sup>2</sup> Решение 19 от 21.12.1993 г. на КС на РБ по конст. д. № 11/1993 г.

местата за почивка в тези имоти. В съответствие с принципа за неприкосновеност на частната собственост би следвало местата за „къмпингуване“ да се определят след „съгласуване“ със собствениците (физически или юридически лица) на поземлени имоти в посочените зони.

В първоначалното предложение за изменение на чл. 10а в обсъждания законопроект от февруари 2019 г. е било посочено, че „къмпингуването“ ще се осъществява „с писменото съгласие на собственика на територията, при условие и по ред, определени в Закона за туризма и специфичните правила и нормативи, предвидени в други закони“. Това показва намерение за уреждане на такъв вид дейност на основание волята и желанието на всеки отделен собственик на имот в съответната зона.

В сегашната формулировка обаче такъв подход не се наблюдава. Напротив, отбелязано е, че „могат да се обособяват места“ в поземлените имоти, намиращи се в конкретизираните зони, но не е посочено, че това следва да стане със съгласието на собствениците на тези имоти. Тези субекти са ограничени при упражняване на своите собственически правомощия по отношение на ползването на конкретни поземлени имоти - ограничението касае както местата за разполагане на палатки, кемпери или каравани, но и обектите, които могат да разполагат в тези места - само тези по чл. 153, ал. 1, т. 5 от Закона за горите - 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 Закона за горите и на Закона за устройство на територията.

2. Следва да се отбележи, че с изменението и допълнението на чл. 10а от ЗУЧК е създадена правна възможност за собствениците, чиито поземлени имоти или части от тях попадат в териториите на зони „А“ и „Б“, да осигуряват или да допускат къмпингуване в собствените си имоти, каквато възможност преди това не е била уредена юридически. Същевременно обаче по този начин се създават и сериозни ограничения за собствеността, тъй като тези собственици следва да се съобразяват с конкретно определените места за тази дейност, както и с поставянето на обекти в собствените имоти, предвидени изрично в чл. 153, ал. 1, т. 5 от Закона за горите, като при неспазване на тези изисквания са предвидени засилени санкции. Въз основа на изложеното може да се направи извода, че реално законът въвежда специално

ограничение за собствеността на субектите, притежаващи имоти в законоустановените охранителни зони.

В действителност изричното посочване на видовете територии, в които ще се обособят тези места за „къмпингуване“ – горски, земеделски и незастроени имоти, включени в границите на урбанизирани територии, насочва, че разпоредбите относно този вид дейност, която не попада в обхвата на туристическите дейности, регулирани от Закона за туризма, би следвало да бъдат включени в други специални закони.

В контекста на посоченото по-горе и въз основа на извода, че разпоредбите на чл. 10а от ЗУЧК въвеждат ограничения за собствеността на определени правни субекти по отношение на обекти, намиращи се в конкретни територии, може да се отбележи, че е налице противоречие с чл. 22, ал. 3 от КРБ. В зависимост от това какви поземлени имоти са обхванати от рестриктивния режим и какви собственически правомощия са ограничени е необходимо режимът за определяне на местата за „къмпингуване“ да се определи с нормативен акт с ранг на закон, а не с подзаконов нормативен акт, издаден от различни представители на изпълнителната власт.

## **II. Относно разпоредбата на чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК.**

1. Разпоредбата на чл. 17а, ал. 2 от ЗУЧК е пряко свързана с разпоредбата на чл. 17а, ал. 1 от същия закон. С последната се създава забрана за строителство и поставяне на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права 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". Посочените дейности върху изброените защитени обекти са забранени, като се допуска едно единствено изключение – тяхното извършване е позволено само в случаите, когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждане на обекти с национално значение или специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната. Става дума за обекти, които са от изключителен обществен интерес и чието изграждане е изрично предвидено с влязъл в сила ПУЦ. Ясно е намерението на законодателя да защити природните обекти (дюни) от увреждащото въздействие на човешката дейност, тъй като в противен случай би се стигнало до необратимо разрушаване на природната среда. Но същевременно въведеното изключение отваря възможността за въздействие върху тези обекти само, когато се касае за осигуряване и защита на национални интереси.

2. Във връзка с направения анализ на ал. 1 на чл. 17а от ЗУЧК следва да се разгледа и ал. 2 на чл. 17а, която гласи: „Забранява се поставянето на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоят на 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“. От цитираната разпоредба е видно, че защитените природни обекти са същите, но е въведена допълнителна забрана за извършване на конкретни действия, част от които са свързани и с разпоредбата на чл. 10а от същия закон. Забраната не се прилага само в случаите на „разрешено строителство по ал. 1“, като това е една препратка към изключението, което вече е регламентирано в чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК. Обобщено, освен забранените дейности, които са посочени вече в ал. 1, чрез новата ал. 2 се въвежда допълнителна забрана за други действия, касаещи едни и същи природни обекти и чрез извършването на които би се стигнало до увреждане на тези обекти. Но тези дейности и действия са допустими само в рамките на едно и също изключение – извършване на строителство във връзка с изграждането на обекти с национално значение или на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната. Това е така, защото по пътя на тълкуването под израза „разрешено строителство по ал. 1“ следва да се разбира изграждането на посочените обекти в обществен интерес – това е единственото допустимо строителство върху защитените природни обекти (дюните).

Следва да се отбележи, че в случаите на разрешено строителство „поставянето на шатри и палатки“ по ал. 2 на чл. 17а от ЗУЧК всъщност може да се разглежда и като действие, попадащо в обхвата на „поставянето на преместваеми обекти“ по ал. 1, т. е. шатрите и палатките са специални преместваеми обекти в рамките на общите преместваеми обекти. А действията по преминаване, паркиране и престой на превозни средства, ремаркета и полуремаркета по ал. 2 на чл. 17а ЗУЧК са всъщност действия, съпътстващи изграждането на допустимите общественозначими обекти по ал. 1 (преминаване на хора, прекарване на строителни материали и др.). Става дума за т. нар. „съзволителни действия“<sup>3</sup>, които имат акцесорен характер и които съпътстват упражняването на съществуващо вещно право – в случая с оглед на законово позволено строителство (изграждане на специално регламентиран обект).

<sup>3</sup> Петров, Вл., Съзволителни и търпими действия, Адвокатски преглед, бр. 6-7, 2000 г., с. 8-9.

Въз основа на изложеното не може да бъде споделено твърдението на вносителя, че чрез ал. 2 на чл. 17а ЗУЧК се въвежда едно изключение от изключението и че „по силата на предоставените ограничени правомощия за нуждите на строителството, дюните престават да бъдат защитен обект, което е в противоречие със задължението за тяхното опазване“. Действително ограниченият характер на изключението по чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК е установен с Решение № 12 от 28 ноември 2013 г. на КС, но както беше отбелязано по-горе с разпоредбата на ал. 2 не се разширява приложното поле на изключението, нито се въвежда изключение от изключението, тъй като тогава би се обезсмислило самото изключение. Реално с нормата на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК е въведена забрана за извършване на действия, които сами по себе си биха довели до увреждане на природните обекти, т. е. въведена е защита в съответствие с конституционно установените принципи за опазване и възпроизводство на околната среда. Когато обаче е налице необходимост от изграждане на специални обекти с национално значение или с оглед сигурността на гражданите и страната, се допуска по изключение да се извършат забранените действия, които попадат в обхвата на дейностите по чл. 17а, ал. 1 ЗУЧК, но само за целите на построяването на тези обекти.

В заключение може да се приеме, че нормата на чл. 17а, ал. 2 ЗУЧК не противоречи на основните принципи и начала на Конституцията на Р България.

### **III. Относно разпоредбата на § 9 ЗИДЗУЧК, с който е създаден чл. 24в.**

С нормата на чл. 24в ЗУЧК са въведени глоби за лица, които поставят палатки, шатри или паркират кемпери/каравани в чужди неурегулирани поземлени имоти в зона "А" или в зона "Б" извън местата, определени по реда на чл. 10а, както и за лица, които устройват места за разполагане на палатки, кемпери или каравани в нарушение на разпоредбите на чл. 10а.

Съгласно § 15 от ЗИДЗУЧК (ДВ, бр. 56 от 2019 г., в сила от 16.07.2019) „законът влиза в сила от деня на обнародването му в "Държавен вестник" с изключение на § 9 относно чл. 24в, който влиза в сила в едногодишен срок от влизането в сила на наредбата по чл. 10а, ал. 3“. Така влизането в сила на чл. 24в и предвидените в него санкции са обвързани и зависими от влизането в сила на наредба, с която следва да се уточнят условията и редът за определяне на местата, в които ще се разполагат палатки, кемпери и каравани, правилата и нормативите за устройването и ползването им, както и за престоя в тях. В действителност са създадени санкции за нарушения, извършени

в поземлени имоти, но които санкции са в пряка зависимост от определянето на конкретни „места“ в тези имоти, както и с условията за тяхното използване.

Както бе отбелязано с разпоредбата на чл. 10а ЗУЧК са въведени ограничения при използването на определени обекти – недвижими имоти, които попадат в определени защитени зони. Съответно, в зависимост от това какви са субектите на правото на собственост върху тези обекти, е необходимо да се определи и различен режим относно упражняване на собственическите правомощия, което следва да бъде направено чрез специални разпоредби в отделни закони. С нормата на чл. 10а ЗУЧК се ограничава правото на определени субекти да използват свои или чужди имоти, попадащи в защитените зони, с цел опазване на околната среда, но в същото време в закона няма конкретизиране на изискванията и ограниченията при използване на имотите.

В заключение считам, че е налице противоречие с изискването на нормата на чл. 22, ал. 3 от КРБ, която предвижда режимът на земята да се урежда със закон – нормативен акт по смисъла на чл.3, ал. 1 ЗНА.

06.11.2019 г.

доц. д-р Гергана Боянова