

# КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 296 КЛ 10/19  
Дата ..... 11. 11. 19г.

До  
Конституционния съд  
по конст. дело № 10/2019 г.

## ПРАВНО МНЕНИЕ

по предмета на конституционно дело № 10 от 2019 г. на Конституционния съд

от д-р Златимир Орсов, доцент в Катедра „Гражданскоправни науки“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Уважаеми господа конституционни съдии,

В приложното поле на чл.10а от ЗУЧК попадат две групи поземлени имоти:

1. Земеделски и горски поземлени имоти в обхвата на охранителна зона „А“ и на охранителна зона „Б“ на територията на Черноморското крайбрежие, които са извън границите на морския плаж, на пясъчните дюни, на категоризираните къмпинги и на резерватите, поддържаните резервати, защитените местности и природните забележителности по Закона за защитените територии;

2. Незастроени поземлени имоти в границите на урбанизираните територии на населените места на територията на Черноморското крайбрежие, определени към 1.1.2008 г., които едновременно с това не са в границите на природни паркове по Закона за защитените територии (според ал.4 на чл.10а от ЗУЧК земите в обхвата на неговата ал.1 могат да се намират и в национални паркове, но чл.18, ал.1 от ЗЗТ изключва населените места от границите на националните паркове).

Изброяването на собствениците на поземлените имоти в ал.1 на чл.10а от ЗУЧК няма практическо значение, тъй като извън това изброяване са само чуждите държави, а не ми е известно чужда държава да е придобила недвижим имот на територията на Черноморското крайбрежие въз основа на международен договор, на закон или на акт на Министерския съвет (чл.29, ал.5 от ЗС).

Разполагането в поземления имот на палатки, кемпери и каравани е действие на собственика, чрез което той би могъл да упражнява правото си на собственост върху този поземлен имот съобразно природните му характеристики. Но границите на правото на собственост върху поземлените имоти не се определя само от природните им характеристики, а и от правата и законните интереси на другите правни субекти и от обществения интерес. Никое субективно право не може да се упражнява в противоречие с обществения интерес, тъй като той е условие за правната му уредба и за съществуването му. Правата и законните интереси на другите правни субекти и обществения интерес като граница на правото на собственост са уредени в Конституцията и нейните чл.15, чл.22 и чл.55, на които се

позовава Омбудсмана в искането си, са част от тази конституционна уредба. Въз основа на конституционните разпоредби относно границите на правото на собственост законите (но не и подзаконовите нормативни актове) определят за всеки вид поземлени имоти конкретните допустими начини, чрез които собственикът може да упражнява правото си на собственост, забранените резултати от тези допустими начини за упражняване на правото на собственост, забранените действия на собствениците на поземлените имоти и санкции при осъществяване на забранените резултати и при извършването на забранените действия. Определените с Конституцията и законите граници на правото на собственост върху поземлените имоти се конкретизират с индивидуални административни актове, каквито са подробните устройствени планове, плановете за управление на защитените територии и горскостопанските планове и програми, относно всеки отделен поземлен имот в обхвата им. Приемането на тези планове или програми се предхожда от установена в законите процедура за съгласуване на интереса на собственика на отделния поземлен имот с интереса на собствениците на съседните поземлени имоти и с обществения интерес, а вече приетият план или програма подлежи на съдебен контрол, вкл. и по въпроса за баланса на интересите между собственика на поземления имот, собствениците на съседните поземлени имоти и обществото. Като гаранция, че веднъж установения баланс на интересите в действащите подробни устройствени планове, планове за управление на защитените територии, горскостопански ланове и програми и други актове със същия тип правно действие ще се съблюдава при прилагането им докато не бъдат изменени, всеки индивидуален административен акт по прилагането им подлежи на съдебен контрол по инициатива на заинтересуваните лица. Това е, кратко и схематично описан, установеният с действащите закони механизъм за определяне на предназначението на поземлените имоти и на контрола за спазването му. Неговото предназначение е да осигури осъществяването на конституционните норми относно правото на собственост върху поземлените имоти или, както ги нарича чл.22, ал.3 от Конституцията, **режимът на земята**. Ако някоя законова разпоредба изключва или пречатства осъществяването на този механизъм, то тя противоречи не само на чл.22, ал.3 от Конституцията, но и на всяка нейна разпоредба относно правото на собственост върху поземлените имоти, защото създава нормативни предпоставки за нарушаването ѝ.

Като изхождам от изложеното смятам за основателно искането на Омбудсмана за обявяване на чл.10а от ЗУЧК за противоречащ на чл.15, чл.22, ал.3, чл.55 и чл.4, ал.1 от Конституцията.

В поземлените имота по чл.10а от ЗУЧК могат да се обособяват места за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани, независимо дали това тяхно ползване е съобразено с предназначението им по на действащия подробен устройствен план, план за управление на защитената територия, горскостопански план или програма или с предназначението им, определено от територията, в която те се намират. Това следва ясно от използвания в разпоредбата израз **„без промяна на предназначението им“**. Поради това обособяването на местата за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани няма да се предхожда от

решение на общинския съвет по чл.124а от ЗУТ и от предвидените в ЗУТ, ЗГ, ЗЗТ и ЗООС процедури за съгласуване на интересите между собствениците на поземлените имоти, в които ще се обособяват тези места, от една страна, и собствениците на съседите им поземлени имоти и обществото, от друга страна. Това създава нормативни предпоставки за използване на поземлените имоти обхвата на чл.10а от ЗУЧК в нарушение на предназначението им, в нарушение на чл.15 и чл.55 от Конституцията, а относно земеделските земи представлява пряко нарушение на чл.22, ал.2 от Конституцията – допустимите начини за използване на земеделските земи са само производство на земеделска продукция, паша на добитък и изграждането на сгради и съоръжения, пряко свързани с производството на земеделската продукция и пашата на добитъка.

Чл.10а от ЗУЧК не определя каквито и да са материалноправни или процесуалноправни изисквания към обособяването върху земите в неговия обхват на местата за временно разполагане на палатки, кемпери или каравани, а овластява четирима министри да издадат съвместна наредба относно тези изисквания. Подзаконовият нормативен акт би могъл да уреди само процедурата за регистрация или за издаване на разрешение за обособяването на тези места за временно разполагане, но не и дали режимът е регистрационен или разрешителен както и материалноправните изисквания за допустимост на този нов начин за използване на поземлените имоти. Режимът за изменение на съществуващия начин за използване на поземлените имоти и материалноправните изисквания за допустимост на този нов начин за използване са първична правна уредба на обществените отношения и е недопустимо да се уреждат с подзаконов нормативен акт. Поради това чл.10а от ЗУЧК противоречи на чл.22, ал.3 от Конституцията, който изисква режимът на земята да се определя със закон, а не с подзаконов нормативен акт.

От противоречието с Конституцията на чл.10а от ЗУЧК следва и противоречието с нея на неговия чл.24в, който урежда административното наказание за нарушаването на чл.10а.

Омбудсманът смята, че чл.17а, ал.2 от ЗУЧК противоречи на принципите на демократичната и правова държава (чл.1, чл.2, чл.4, ал.1 от Конституцията).

Не намирам каквато и да е връзка на тази разпоредба с формата на управление на България, с източника и начина за упражняване на държавната власт (чл.1 от Конституцията), както и с унитарния характер на държавата и неприкосновеността на територията ѝ (чл.2 от Конституцията). Не намирам и противоречие с чл.4, ал.1, тъй като няма нито пълно, нито частично припокриване на приложното поле на чл.10а, ал.1 и чл.17а ал.2 от ЗУЧК относно пясъчните дюни – в обхвата на чл.10а, ал.1 не влизат пясъчните дюни, а само поземлени имоти, които не са пясъчни дюни. Поради това смятам, че няма несъответствие на чл.17а, ал.2 от ЗУЧК „с изискването за безпротиворечивост на правната уредба като условие за спазване на върховенството на закона“.

Омбудсманът смята, че чл.17а от ЗУЧК противоречи на чл.15 от Конституцията и аз намирам това за основателно. Атакуваната разпоредба допуска 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“, когато е разрешено строителство по ал. 1 на чл.17а, т.е. при изграждането на обекти с национално значение, на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната и на подземни линейни обекти на техническата инфраструктура, извън първите два случая, когато няма друга техническа възможност или когато друго техническо решение е явно икономически нецелесъобразно. Строителството на тези обекти очевидно изисква определено въздействие върху дюните, но то следва да е ограничено само до нуждите на строителството и последващата експлоатация на изградените обекти и не е основание да се прекрати статута им на защитени обекти. Както по време на изграждането на обектите по чл.17а, ал.1 от ЗУЧК, така и по време на експлоатацията им, дюните остават защитени обекти. Нормата, която разрешава поставянето на шатри и палатки, както и преминаването, паркирането и престоят на превозни средства, ремаркета и полуремаркета върху дюните, без да обвързва това въздействие върху тях нито с изграждането на обектите, посочени в чл.17а, ал.1 от ЗУЧК, нито с последващата им експлоатация, всъщност премахва статута на дюните като защитен обект и противоречи на задължението за опазването им по чл.15 от Конституцията.

Въз основа на изложеното смятам, уважаеми господа конституционни съдии, че има основание за обявяване на чл.10а и чл.24а от ЗУЧК за противоречащи на чл.15, чл.22, ал.3, чл.55 и чл.4, ал.1 от Конституцията, и на чл.17а, ал.2 от ЗУЧК за противоречащ на чл.15 от Конституцията.

Съгласен съм становището ми да се публикува на интернет страницата на Конституционния съд.

С уважение:

доц. д-р/Златимир Орсов