



Изх. № 016/01.02.2021 г.

**ДО****Г-Н РУМЕН РАДЕВ  
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Относно:** Връщане за ново обсъждане на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (ЗИД на ЗУТ) № 002-01-39/2020 г., внесен от Министерски съвет (МС) и ЗИД на ЗУТ № 002-01-49/2020 г., внесен от МС, обединени в общ ЗИД на ЗУТ под № 053-04-31/2020 г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕЗИДЕНТ,**

Камарата на архитектите в България (КАБ), на основание чл. 5, ал. 1, т. 1 и т. 6 от ЗКА-ИИП, настоява да упражните правото си по чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) и да върнете за ново обсъждане приетите от Народното събрание (НС) на 27.01.2021 г. ЗИД на ЗУТ № 002-01-39/2020 г. и № 002-01-49/2020 г., внесени от МС, обединени в общ ЗИД на ЗУТ под № 053-04-31/2020 г.

Приетият Закон съдържа множество разпоредби, които затрудняват инвестиционния процес, усложняват и оскъпяват административното обслужване, нарушават основни принципи на отношенията в устройственото планиране, инвестиционното проектиране и строителството противно на целите по чл. 1, ал. 1 от ЗУТ и ограничават основни права на гражданите и общините до степен на противоконституционност. Не на последно място – влошават се условията за упражняване на професията „архитект“.

В хода на обсъждането на проектите на ЗИД на ЗУТ, Конституционният съд на Република България (КСРБ), с Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г.<sup>1</sup>, обяви за противоконституционни съществени текстове от Закона за устройство на територията, последиците от което са уредени със ЗИД на ЗУТ частично и в противоречие с мотивите на съда, т.е. със самия Основен закон.

По реда на чл. 83, ал. 1 от ПОДНС, за второ четене бяха внесени от народни представители предложения за изменения и допълнения на приетия на първо четене общ законопроект без връзка с текстовете и дори с насоката на предложенията на МС, без обща основа и свързаност, без да са проведени обществени консултации, без оценка на въздействието и без мотиви. В приетия ЗИД така направените предложения на народните представители преоблада-

<sup>1</sup> Обн. ДВ. бр. 92 от 27 октомври 2020 г.

дават. Публично беше оповестено, че значителна част от тях са направени от народни представители по инициатива на ръководството на Столична община (СО) във връзка с конкретни проблеми на общинската администрация по прилагане на Закона.

Отбелязвайки, че срещу приемането на Закона в този му вид имаше възражения, макар и по различни поводи, от основните професионални и браншови организации на лица, осъществяващи дейност в областта на устройственото планиране, инвестиционното проектиране и строителството, от Националното сдружение на общините в Република България, от Българската стопанска камара и от екологични организации и граждански сдружения, КАБ, въз основа на призиването си по Закон и на своя Устав, изразява становище, че са налице основателни причини НС отново да обсъди приетия ЗИД на ЗУТ, за да се осигури възможност за нормален дебат и да се възприемат различни решения по ред въпроси.

## **1. Общи бележки**

### **1.1. Нарушения на законодателния процес.**

Намираме за изключително порочна практиката с предложения за второ четене към определен законопроект да се променя съществено неговата цел и съдържание. Както отбелязахме по-горе, в нарушение на основни правила на ЗНА и ПОДНС предложенията на народните представители към проектите на МС промениха насоката им и доминират в крайния текст. Макар това обстоятелство да не води непременно до противоконституционност на конкретните текстове, нарушаването на ЗНА и ПОДНС от НС е в противоречие с Преамбюла и с чл. 4, ал. 1 от КРБ. Следва да се отбележи, че така се създаде недостатъчен и осакатен дебат в НС с представителите на заинтересуваната общност и между самите народни представители. Мотивите за приемането на предложенията за второ четене на проекта в голямата си част останаха неизказани, необсъдени и съответно неразбрани от гражданите и техните организации, включително и от КАБ. Водещата комисия в НС за разглеждане на проекта на ЗИД на ЗУТ – Постоянната комисия по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление, в която би трябвало да се разгледат всички гледни точки по предложените промени, заседаваше при липса на кворум, в присъствие на малка част от общия брой народни представители и при практикуване на някаква особена форма на делегирано участие и гласуване. Като „предложения на комисията“ в последния момент се появиха подготвени неизвестно от кого съвършено нови текстове, които се приеха без обсъждане. По този начин например, бяха съставени и приети изненадващите и твърде спорни редакции на чл. 24 от ЗУТ, които са изключително важни за архитектурния облик на населените места, както и за професионалната изява на членовете на КАБ, и други спорни текстове със съществено влияние върху обществените отношения. Посочените нарушения на законодателния процес са в основата на приетите от НС недобри и дори противоконституционни норми, които са причина за нашето искане за повторното им обсъждане.

### **1.2. Оставяне неуредени последиците от решение на КСРБ.**

С цитираното по-горе Решение № 14 от 15.10.2020 г. по конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ бяха обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години“<sup>2</sup> и

---

<sup>2</sup> Срокът за започване на отчуждителни процедури.

на чл. 215, ал. 6 от Закона за устройство на територията (обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., последно изм., ДВ, бр. 62 от 14.07.2020 г.)<sup>3</sup>. Със сега приетият ЗИД на ЗУТ НС, макар и не по най-добрия начин<sup>4</sup>, урежда съобщаването, оспорването и влизането в сила на общите устройствени планове. Народните представители обаче, се въздържаха да дадат каквото и да било решение на посочената от КСРБ прекомерност на сроковете и липса на справедлив баланс между публичния и частния интерес при осъществяването на предвидените с устройствените планове мероприятия в обществен интерес. Тази нормативна липса таи неясноти както по отношение на устройственото планиране и развитието на инфраструктурата и зелената система на общините, така и по отношение защитата на основни права на гражданите, което отбелязваме по-долу по повод някои приети нови текстове в тялото на Закона.

## **2. Становище към конкретни текстове от ЗИД на ЗУТ**

### **2.1. Към § 9**

С § 9 от ЗИД на ЗУТ са приети изменения и допълнения в чл. 24 от ЗУТ.

В чл. 23 от ЗУТ е определен характерът на застрояване като функция от височината на сградите на основното застрояване. В чл. 24 от ЗУТ е регламентиран начинът за определяне на височината на сградите. Разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗУТ изяснява, че във височината на сградата по чл. 23 от ЗУТ не се включва разстоянието между котата на корниза и на билото, което не може да надвишава 4,5 м. при скосяване под ъгъл до 45 градуса. Естественото визуално възприятие за височина сградата не се ограничава до котата на корниза ѝ, а до най-високата ѝ точка, т.е. котата на билото, което изпълва понятието „характер на застрояване“. Характерът на застрояване не се ограничава до височината, посочена в чл. 23 от ЗУТ, а в съвкупността от височините по чл. 23 и чл. 24, ал. 2 от ЗУТ.

Равнините по линиите на застрояване<sup>5</sup> перпендикулярни на терена и пресечните им равнини под ъгъл от 45 градуса при достигане на височините по чл. 23 до надвишаването им с 4,5 м. образуват един условен застроителен обем, в който може да се разположи предвидената с устройствения план сграда при спазване на условията по чл. 18, ал. 1, т. 1-5 от ЗУТ. Това дава възможност за архитектурно разнообразие и интерпретации на устройствените решения, т.е. за творчество при упражняване на проектантската дейност, без да се нарушава визуално или по друг начин определеното с устройствените планове допустимо натоварване на територията. Именно това регламентира нежеланата от Столична община, от Министерството на регионалното развитие и благоустройството и от Дирекцията за национален строителен контрол разпоредба на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ. Мотивите на цитираните институции най-общо са техни практически трудности при прилагане на нормата и порочното разбиране за понятието „характер на застрояване“, което те разглеждат единствено в обема, посочен в чл. 23 от ЗУТ като игнорират развитието на нормата с разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗУТ. Неспособността на администрацията да прилага или да упражнява ефективен контрол по прилагането на определена норма не може да бъде причина за нейната отмяна, каквото беше първоначалното искане на вносителя за чл. 24, ал. 3 от ЗУТ.

---

<sup>3</sup> Необжалваемост на общите устройствени планове.

<sup>4</sup> На това ще се спрем при коментара на конкретните текстове.

<sup>5</sup> Чл. 18, ал. 1, т. 7 от ЗУТ.

Както отбелязахме по-горе, изненадващо като „предложение на комисията“ НС прие не отмяна на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ, а две допълнителни алинеи 4 и 5 без каквото и да било обсъждане. Новата ал. 4 на текста дерогира прилагането на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ в определени територии, а ал. 5, според която с прилагането на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ не могат да се променят начинът и характерът на застрояването и правилата и нормативите за съответната устройствена зона, е напълно неадекватна.

Новата ал. 4 на чл. 24 от ЗУТ ограничава свободата и съответно осигуряването на архитектурно многообразие при проектирането на ниски сгради във вилните зони, населените места и курортите. Нормата създава двоен режим за определяне на височината на сградите, което ще има забележим негативен ефект при доизграждане на зони с частично приложени планове за ниско застрояване, както и спрямо архитектурния облик на сгради в зони с друг характер на застрояване.

Другата нова ал. 5 на чл. 24 от ЗУТ презумира, че разпоредбата на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ дава възможност за промяна на начина и характера на застрояване, както и на правилата и нормативите за съответната устройствена зона. Приетият текст, за съжаление, говори за липса на каквато и да било професионална компетентност на съставителя му в урежданата материята. Прилагането на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ няма нищо общо с определения с устройствения план свободен или свързан начин на застрояване спрямо сгради в съседни имоти<sup>6</sup>. По-нататък, каквато и да било форма на тълкуване да се ползва, не може да се установи, че разпоредбата на чл. 24, ал. 3 от ЗУТ допуска или има за цел промяна на характера на застрояване<sup>7</sup> или промяна на правилата и нормативите за съответната устройствена зона<sup>8</sup>. Вносителят изхожда от конкретни случаи на погрешно или недобросъвестно тълкуване и прилагане на нормата, както и на затруднен или занижен контрол, което вече посочихме – не може да бъде причина за отмяна или изменение на законов текст.

Поради значителното влияние на § 9 от ЗИД на ЗУТ върху проектантския труд и видимата неадекватност на възприетите решения, считаме, че текстът трябва да бъде обсъден отново от НС.

## 2.2. Към § 11

Намираме приетата нова редакция на чл. 39, ал. 3 от ЗУТ, както и сега действащият ѝ текст, за противоречаща на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от КРБ, чл. 17 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл. 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз като недопустима намеса в правото на частна собственост, както и на чл. 140 от КРБ във връзка с отношенията на държавата с органите на местно самоуправление.

На пръв поглед нормата е насочена към засилена охрана на обществения интерес при определени обекти на социалната инфраструктура<sup>9</sup>. Общественият интерес при създаването, развитието и ползването на обектите на социалната инфраструктура, като част от останалата обществена инфраструктура, следва да се охранява със средствата на правовата държава

<sup>6</sup> Чл. 21, ал. 1 от ЗУТ и § 5, т. 20-22 от ДР на ЗУТ.

<sup>7</sup> Чл. 23 във връзка с чл. 24, ал. 2 от ЗУТ.

<sup>8</sup> Чл. 18, т. 1-5 от ЗУТ.

<sup>9</sup> § 5, т. 75 от ДР на ЗУТ.

при съблюдаване на справедливия баланс между публичния и частния интерес, за който говори КСРБ в цитираното по-горе Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г.

Частните имоти, които по волята на собственика им имат предназначение и се ползват за образование, наука, здравеопазване или култура, не са част от обществената социална инфраструктура по смисъла на чл. 205, т. 4 от ЗУТ и § 5, т. 75 от ДР на ЗУТ. В случай че орган на власт желае пряко волята на собственика да запази предназначението на обект като част от социалната инфраструктура, той трябва да предостави своевременно и равностойно обезщетение, като начинът за това следва да се уреди в Закона<sup>10</sup>. Частни имоти не могат да осигуряват обществени функции чрез административна принуда.

Съгласно чл. 140 от КРБ, общините имат право на собственост, която ползват в интерес на териториалната общност. Изземането или ограничаването на това право от органите на държавна власт нарушава конституционно установения порядък.

С оглед на това, намираме че приетият текст на чл. 39, ал. 3 от ЗУТ следва да бъде обсъден отново и преразгледан, като от предметния обхват на нормата отпадат частните и общинските имоти или се предвиди ред за предоставяне на своевременно и равностойно обезщетение на собствениците.

Отделно от тези аргументи за противоречие с КРБ, приетите изисквания в определен срок компетентния орган „да изрази писмено съгласие или да постанови отказ“, както и задължението отказът да се мотивира, са недообмислени и правно неадекватни, доколкото създават специален ред спрямо уредбата в Административнопроцесуалния кодекс и в практиката, противно на очакванията на вносителите, ще усложнят отношенията между страните в административното производство и ще затруднят защитата срещу актовете или срещу бездействието на административния орган. Освен всичко това, премахването на предвиденото в нормата мълчаливо съгласие е лош симптом за развитието на нашето законодателството.

### 2.3. Към § 12

В новата ал. 4 на чл. 43 от ЗУТ е уредено договаряне сам със себе си, което се обективира в писмен договор с нотариална заверка на подписите за учредяване на право на преминаване, който се вписва по партидите на двата имота. Договарянето сам със себе си е допустимо по изключение и при определени условия. Става дума за сделки, при които едно лице действа в две качества – представител и представляван. В случая, намеренията на НС изглеждат да се защитят правата на евентуални приобретатели на обособени обекти в някоя от бъдещите сгради като се осигури правото им на достъп чрез ограничено вещно право, което следва имота. Тук обаче, договарящият със себе си не действа в две качества и няма сделка. Със сключването на договора не настъпва правопроменящ транслативен ефект, присъщ за този вид сделки. Въсъщност, става дума за едностранно волеизявление пред разрешаващия орган, което ще породи ефект в интерес на трети лица – страни по бъдещи сделки, но само ако има такива. Разпоредбата е необходимо да се обсъди отново и да се намери различно решение в съответствие с общите правила на правото.

---

<sup>10</sup> Чл. 17, ал. 5 от КРБ.

#### 2.4. Към § 20

Предложените две нови алинеи ограничават приложното поле на сега действащата разпоредба на чл. 81, ал. 4 от ЗУТ само до случаите на делба на един имот, което намираме за неприемливо. Далеч не винаги придобиването на задънена улица, която обслужва няколко имота, може да се обоснове като обществен интерес. Както сега действащият текст, така и приетите нови, насочват към преосмисляне съответствието с действащата КРБ на отменените чл. 93 от Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ) и чл. 262 от Правилника за прилагането на Закона за териториално и селищно устройство (ППЗТСУ). От тази гледна точка, приетото от НС е фрагментарно и необосновано ограничава приложното поле на нормата. По отношение начина на прилагане на уличната регулация е необходимо ново всеобхватно и качествено различно решение, което сме споменали по-долу в т. 2.7.

#### 2.5. Към § 30

В приетата нова ал. 12 на чл. 127 от ЗУТ се предвижда неоправдано кратък 14-дневен срок за оспорване с оглед начина на съобщаване, а също и на важността и териториалния обхват на акта. Съгласно общия текст на чл. 215, ал. 4 от ЗУТ, когато съобщаването е извършено чрез обнародване в „Държавен вестник“, срокът за оспорване е 30-дневен. Приетият кратък 14-дневен срок в чл. 127, ал. 12 от ЗУТ е необходимо да бъде обсъден отново от народните представители и приведен в съответствие с общия по-дълъг срок на чл. 215, ал. 4 от ЗУТ. Следва да се има предвид, че съобщаването чрез „Държавен вестник“ на административни актове е компромис (изключение) от общите правила.

Новата разпоредба на чл. 127, ал. 13 от ЗУТ е в директно противоречие с Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ, тъй като ограничава драстично кръга от лицата, които могат да оспорват общите устройствени планове. Съгласно чл. 120, ал. 2 от КРБ, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Както посочва КРБ, актовете за одобряване на общите устройствени планове не са сред тези, които могат да бъдат изключени от обжалване. Нормата противоречи на КРБ и следва да се преосмисли.

#### 2.6. Към § 35

Към новата редакция на чл. 134, ал. 9 от ЗУТ важи казаното по-горе в т. 2.2. Органите на местна власт упражняват правото си на собственост в полза на териториалната общност, пред която отговарят, и нямат нужда от наложеното от НС попечителство от страна на държавата.

#### 2.7. Към § 46

Според приетата нова ал. 16 на чл. 148 от ЗУТ, разрешение за строеж може да се издава след прилагане на плана за регулация, включително на уличната регулация. Принципно правилната норма следва да се обсъжда в контекста на пълната абдикация на общините, включително на Столична община, от прилагането на плановете за улична регулация, както и на обстоятелството, че голяма част от сроковете за прилагане на регулацията чрез принудително отчуждаване са изтекли. Въвеждането на ограничението блокира застрояването, т.е. привличането на инвестиции и развитието на населените места. Възможен резултат е поставяне в безизходица на дребните собственици в полза на предприемачи с по-голям финансов

ресурс. От тази гледна точка, забраната не решава проблема с транспортната инфраструктура в урбанизираните територии, а го задълбочава. Въпросът изисква друго качествено различно нормативно решение.

Считаме за уместно да се обсъди възстановяването на института на „уличната тегоба“, действал по време на всички Конституции на третата ни държава и прибързано заличен с отмяната на чл. 93 от ЗТСУ през 1998 г.<sup>11</sup> Този институт стъпва върху солидарността на членовете на общността при развитие на територията, която обитават, и е предназначен да повиши стойността на всеки един от засегнатите имоти и съответно на цялата местност. Прилагането на „уличната тегоба“ в този смисъл не представлява нарушение на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от КРБ, тъй като води единствено до положителни последици в имуществената сфера на засегнатите собственици.

## 2.8. Към § 49

Приетото ново изречение в края на чл. 154, ал. 5 от ЗУТ – „заповедта за допълване не подновява срока за започване, съответно за завършване на строежа“, на пръв поглед е свършено безсмислено. Става дума за два принципно различни правни института – презаверка на разрешение за строеж с изтекъл срок<sup>12</sup> и вписване в разрешението на преработка на инвестиционния проект по време на строителството<sup>13</sup>. Практиката на общините и на Дирекцията за национален строителен контрол никога не е сливала крайните актове в двете административни производства най-малкото защото те не могат да се срещнат във времето. Презаверката се прави в период, в който разрешението за строеж е загубило правно действие, а допълването на разрешението за строеж с преработения инвестиционен проект изисква действателно разрешение за строеж, т.е. възможно е само в друг времеви период. Въведеното сега от НС ново правило в Закона обаче, според формалната и правната логика, категорично сочи, че актът на вписване на забележка (допълване) в разрешението за строеж по реда на чл. 154, ал. 5 от ЗУТ до този момент е новирал срока на действието им. Необходимо е приетата разпоредба да се преразгледа и заличи.

## 2.9. Към § 50

Служебният контрол на Дирекцията за национален строителен контрол по чл. 156 от ЗУТ съвпада по време и предмет със съдебния по чл. 215 от ЗУТ, като двете производства са формално независими и могат постигнат различни резултати. Разпоредбата е специална и въвежда изключение от общото правила на чл. 130, ал. 2 от АПК, тъй като допуска едновременно осъществяване на контрол за законосъобразност на един и същ административен акт от административен орган и от съда. Намираме това решение за правно недопустимо и създаващо практически проблеми. С предложените изменения този недостатък не е отстранен.

## 2.10. Към § 72, § 73 и § 74

При голяма част от предвидените административно-наказателни състави разликата между минималния и максималния размер на санкцията е десет пъти, което дава твърде много

---

<sup>11</sup> ДВ бр. 124/1998 г.

<sup>12</sup> Чл. 153 от ЗУТ.

<sup>13</sup> Чл. 154, ал. 5 от ЗУТ.

свобода за преценка на административния орган. В тези случаи е необходимо да бъдат въведени квалифицирани състави и съответно да се диференцират и степенуват наказанията.

2.11. Към чл. 208, ал. 1 от ЗУТ

Тази бележка не е насочена към приети от НС текстове, а към отсъствието на такива. С приетия Закон НС не е уредило последиците от другата част от Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ – обявяването за противоконституционен на 15-годишния срок за започване на отчуждителни производства на частни имоти за публични нужди. Прочитът на мотивите на КСРБ изисква пакет от изменения в действащото законодателство, което НС дължи. В тази насока имаше искания към народните представители от граждански организации, които бяха премълчани.

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕЗИДЕНТ,**

Нашето настоятелно искане е предизвикано от липсата на нормален диалог между Камарата и другите сродни организации с народните представители в сегашния ни Парламент довели до безпринципното налагане на нормативни решения в разрез с интересите на бизнеса и на гражданите, както и с основните начала на правовата държава. Моля, да проявите разбиране и в рамките на Вашата компетентност по Българската Конституция да върнете този Закон за повторно обсъждане в Народното събрание.

**С уважение:**

**арх. Владимир Милков**

**Председател на УС на КАБ**