



Изх. № 062-3/11.03.2021 г.

ДО**ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

Относно: Искане за обявяване за противоконституционни на отделни разпоредби от Закона за устройство на територията

УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА, ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,

Камарата на архитектите в България (КАБ), на основание чл. 5, ал. 1, т. 1 и т. 6 от ЗКА-ИИП, се обръща към Вас с искане да упражните правото си по чл. 150, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ) и да сезирате Конституционния съд на Република България (КСРБ) с искане за обявяване за противоконституционни на отделни разпоредби от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Управителният съвет (УС) на КАБ, след последните изменения и допълнения на ЗУТ (обн. ДВ бр. 16/2021 г.), направи общ преглед на действащия Закон и намира за противоречащи на КРБ редица негови разпоредби в ущърб на основни права и свободи на гражданите, както и на права и интереси на членовете на Камарата. Предвидените в ЗУТ правни механизми са насочени към запазване и благоприятно развитие на територията на Република България – основното ни национално богатство, съгласно чл. 21, ал. 1 от КРБ. Допуснатите при това отклонения от основни начала на правовата държава и липса на справедлив баланс между интересите на засегнатите граждани и общности са недопустими.

УС на КАБ намира за противоконституционни следните текстове от ЗУТ:

1. Чл. 39, ал. 3 в частта на израза „само след писмено съгласие на съответния министър“ от първото изречение и в частта на третото и четвъртото изречение“.

Намираме посочените части от разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУТ за противоречащи 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 инфраструктура¹. 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 при съблюдаване на справедливия баланс между публичния и частния интерес, за който говори КСРБ в Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г.

¹ § 5, т. 75 от ДР на ЗУТ.

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 на собственика своевременно и равностойно обезщетение, като начинът за това следва да се уреди в Закона². 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.

Разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУТ дава възможност на посочените министри да налагат принудителни ограничения при упражняване правото на собственост от гражданите и от органите на местно самоуправление, при това без да указва критерии за налагане на тези ограничения. Последните две изречения от текста уреждат реда за произнасяне и са в противоречие с КРБ доколкото самото правомощие на министрите ѝ противоречи.

2. Чл. 127, ал. 12 в частта на изреча „от собствениците на недвижими имоти, непосредствено засегнати от неговите предвиждания“.

Разпоредбата на чл. 127, ал. 12 от ЗУТ е предназначена да уреди част от последиците на Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ, но е в пряко противоречие с него, тъй като ограничава драстично кръга от лицата, които могат да оспорват общите устройствени планове (ОУП). 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. Актовете за одобряване на общите устройствени планове не са сред тези, които могат да бъдат изключени от обжалване според трайната практика на КСРБ. Както беше отбелязано и в издадения от президента Указ № 36/04.02.2021 г. (обн. ДВ бр. 11/2021 г.), ОУП съдържат предвиждания и тенденции за развитие на територията, насочени както формално към застрояването, така и към опазването на природните ресурси, икономическото и културното развитие на съответната територия, при което преценката за законосъобразността на актовете за одобряването им предполага разнообразие от житейски хипотези, в които засегнати могат да бъдат различни категории лица. Преценката за наличие на засягане от общия устройствен план трябва да принадлежи на съда като част от конкретните производства, в хода на които следва да бъде доказван правен интерес.

Съгласно чл. 103, ал. 2 от ЗУТ, ОУП определят преобладаващото предназначение и начин на устройство на отделните структурни части на териториите, обхванати от плана. От тази гледна точка, засегнати от ОУП могат да бъдат не само правата и интересите на собствениците в съответната територия, а и на лица, които нямат собственост, но обитават територията и имат право на благоприятни условия за живот (чл. 54, ал. 1 и чл. 55 от КРБ и чл. 1, ал. 1 от ЗУТ). Местната общност се формира не само от собственици на имоти в територията, а от всички нейни обитатели³. Те са страна в административното производство по изработване

² Чл. 17, ал. 5 от КРБ.

³ В тази насока са и легалните дефиниции в нашето право – § 1, т. 3 от ДР на Закона за общинските бюджети (отм.), § 1, т. 4 от ДР на Закона за общинския дълг и § 1, т. 19 от ДР на Закона за публичните финанси.

и одобряване на ОУП или на негово изменение (чл. 15, ал. 1 от АПК) и съответно имат право да го оспорват (чл. 120, ал.2 от КРБ и чл. 147, ал. 1 от АПК).

Следва да се отбележи, че ограничението за оспорване на подробни устройствени планове (ПУП) до кръга от собственици, носители на ограничени вещни права и концесионери е оправдано, доколкото, за разлика от ОУП, с ПУП се определя конкретното предназначение и начин на устройство на отделните поземлени имоти, обхванати от плана (чл. 103, ал. 3 от ЗУТ) в съответствие с общите предвиждания на концепциите и схемите за пространствено развитие и устройствените планове от по-горна степен (чл. 103, ал. 4 от ЗУТ).

С оглед на това, намираме чл. 127, ал. 12 от ЗУТ в частта на израза „от собствениците на недвижими имоти, непосредствено засегнати от неговите предвиждания“ за противоречащ на чл. 120, ал. 2 от КРБ.

3. Чл. 127, ал. 13 изцяло.

Разпоредбата на чл. 127, ал. 13 от ЗУТ също е предназначена да уреди част от последните на Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ, но както и коментиранията част от предходната ал. 12 е в пряко противоречие с него, тъй като ограничава кръга от лицата, които могат да оспорват ОУП. Разпоредбата на чл. 127, ал. 12 от ЗУТ, в противоречие с чл. 120, ал. 2 от КРБ, ограничава кръга на лицата имащи право да обжалват ОУП до собствениците на имоти в планираната територия, а ал. 13 въвежда допълнителни ограничения измежду собствениците.

В чл. 127, ал. 13 от ЗУТ е следвана логиката на чл. 103а, ал. 1 и ал. 3 от ЗУТ, където е уредена колизията между нов ОУП или негово изменение с предвижданията на заварени ПУП. Предвижданията на заварените ПУП се запазват освен в изчерпателно изброени случаи в чл. 103а, ал. 1 от ЗУТ, повторени в чл. 127, ал. 13 от ЗУТ, т.е. възприема се, че само собствениците на имоти, чиито предвиждания с ПУП са променени по силата на новия ОУП и е спряно прилагането им имат правен интерес от оспорване. Това разбиране от една страна игнорира правата на обитателите на територията, които формират значителна част от местната общност, на което се спряхме по-горе в т. 2, а от друга – пропуска обстоятелството, че ОУП устройва територии, значителна част от които нямат действащи ПУП. При липса на действащ ПУП действието на ОУП спрямо засегнатите имоти е пряко, а не само в изброените хипотези на чл. 103а, ал. 1 от ЗУТ, т.е. те би трябвало да имат право да оспорят акта за одобряване на ОУП според критериите на чл. 120, ал. 2 от КРБ и на чл. 147, ал. 1 от АПК, които се установяват от съда. Всъщност, чл. 127, ал. 13 от ЗУТ подсилва противоконституционния ефект на предходната ал. 12 с въвеждането на допълнителни ограничения в кръга на лицата с правен интерес от оспорване.

4. Чл. 148, ал. 16 изцяло.

Съгласно чл. 148, ал. 16 от ЗУТ, разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация, свързваща обекта с уличната или пътна мрежа и осигуряваща достъп до съответния поземлен имот. Когато урегулираният поземлен имот е с лице на повече от една улица е достатъчно уличната регулация да е приложена по улицата, по която се осъществява достъпът до строежа.

Прилагането на уличната регулация и изграждането на улиците е неотменим ангажимент на общините и се извършва в обществена полза. С прилагането на уличната регулация засегнатите частни имоти стават публична общинска собственост. Основният способ за това е институтът на принудителното отчуждаване – чл. 64, ал. 3, чл. 205, т. 1, чл. 208, ал. 1 от ЗУТ, § 22, ал. 1, т. 1, б. „в“ от ЗР на ЗУТ и Глава трета от ЗОС. При прилагането на уличната регулация засегнатите собственици следва да получат своевременно предварително и равностойно обезщетение за отнемането на имотите им в обществена полза. Разпоредбата на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ представлява отклоняване именно от този конституционно установен порядък.

През 2001 г. беше въведен общ петгодишен срок за започване на отчуждителните производства за публични нужди, който през 2003 г. беше удължен до десет години за елементи на техническата инфраструктура. През 2007 г. за територията на Столична община бяха въведени специални диференцирани десет и петнадесет годишни срокове с чл. 17, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗУЗСО (отм.). Общините в Република България, включително Столична община, системно не прилагат улично-регулационните планове чрез принудително отчуждаване. В момента сроковете за започване на отчуждителните производства за огромна част от плановете за улична регулация не е приложена, като е отпаднала възможността това да става принудително от местните органи на представителна власт. Общините вече, дори и да искат, не могат да отчуждават за улици. Именно в такава правна и фактическа ситуация Народното събрание въвежда императивната забрана за разрешаване на строителство при неприложена улична регулация.

С новата разпоредба на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ ще се постигнат следните резултати:

1. Затруднява се значително и дори се блокира ново строителство, особено в населените места и общините, които не са предмет на инвеститорски интерес.

2. Освобождават се общините от ангажимента си да прилагат уличната регулация и да обезщетяват засегнатите собственици, съгласно изискването на чл. 17, ал. 5 от КРБ.

3. В зоните с интерес за ново строителство се дава предимство на големите строителни предприемачи, тъй като единствено те могат да си позволят да изкупуват големи територии и да изградят и предоставят безвъзмездно на общините елементи на техническа инфраструктура.

С оглед на това, намираме, че чл. 148, ал. 16 от ЗУТ всъщност нарушава основни конституционни принципи и противоречи на чл. 6, ал. 2, чл. 15, чл. 17, ал. 5, чл. 19, ал. 2 и чл. 21, ал. 1 от КРБ. Текстът пренебрегва основни задължения на органите на местна власт като не дава способ за развитие на територията при осигуряване на справедливо обезщетяване при придобиването на частна собственост за публични нужди. Блокирането на новото строителство, привилегироването на определен кръг инвеститори и освобождаването от ангажимента за предоставяне на обезщетение са в грубо противоречие с Основния ни закон.

5. Чл. 205, т. 6 изцяло.

Разпоредбата на чл. 205 от ЗУТ определя имотите, които могат да бъдат отчуждавани за изграждане на обекти – публична собственост на държавата и общините. В чл. 205, т. 6 от ЗУТ като подлежащи на отчуждаване имоти са посочени предназначенията с ПУП за индустри-

ални зони или технологични паркове с необходимата техническа инфраструктура за привличане на инвестиции, определени за национални обекти по смисъла на Закона за държавната собственост с решение на Министерския съвет. Съгласно чл. 17, ал. 5 от КРБ, принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Съгласно приетият Закон за индустриалните паркове (ЗИП), индустриалните паркове във всички случаи са собственост на частноправни субекти. Вътрешната инфраструктура на парка е изцяло частна собственост. Идеологията на ЗИП изключва публичния характер на собствеността върху инфраструктурата и ограничава достъпа и ползването на територията до собствениците на предприятията в парка. Собственикът на парка изгражда и притежава техническата инфраструктура, привлича инвеститори, на които продава урегулирани поземлени имоти за развитие на производствени дейности и им осигурява всички услуги, които по начало се дължат от общината и от другите оператори на обществена инфраструктура. При това положение, ако се извърши отчуждаване за индустриален парк, каквато възможност дава чл. 206, т. 6 от ЗУТ, имотът би трябвало да стане публична собственост, а това автоматично го прави негоден от гледна точка на ЗИП. Тъй като става дума за действаща правна норма, презумираме, че отчуждаването трябва да се извършва непосредствено в полза на индустриалния парк, но това противоречи на чл. 17, ал. 5 от КРБ, тъй като собственикът на парка е частноправен субект, дори и държавата да е изцяло негов собственик (чл. 2, ал. 4 от ЗДС).

6. Чл. 208, ал. 1 в частта на думата „подробните“ и на израза „и десет години от влизането в сила на подробните устройствени планове за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64⁴ – публична собственост на държавата и общините“.

С последните изменения и допълнения в ЗУТ (обн. ДВ бр. 16/2021 г.) Народното събрание уреди само част от последиците на цитираното по-горе Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ. Не бяха уредени последиците от обявяването за противоконституционен на текста „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4⁵ – петнадесет години“ в чл. 208, ал. 1 от ЗУТ. Анализът на мотивите на КСРБ в това решение насочва към преоценка както на началния момент на срока за започване на отчуждителните производства, така и неговата продължителност.

По сега действащия Закон началният момента на срока за започване на отчуждително производство е датата на влизане в сила на ПУП, който предвижда съответната публична държавна или общинска нужда. Както посочихме в т. 2 и т. 3 по-горе, в ред случаи ОУП има непосредствено действие спрямо засегнатите имоти и съответно върху правата на собствениците им. В специалните хипотези на чл. 103а, ал. 1 от ЗУТ, ОУП може да спре прилагането на заварени ПУП, което е явна намеса в правото на собственост, но не и начална дата на срока за започване на отчуждаването. Действително в чл. 103а, ал. 3 е определен кратък 6-месечен срок за откриване на административното производство по изменение на спрения ПУП, като срокът за отчуждаване по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ ще започне от момента на влизане в сила на изменението. Когато предвижданията за публични нужди по новия ОУП засегнат

⁴ От Закона за устройство на територията.

⁵ От Закона за устройство на територията.

територия без действащ ПУП, законът не предвижда задължение и срок за изработването на такъв, т.е. създава се трайна несигурност дали и кога ще бъде изработен и одобрен ПУП, който да даде начало на срока за започване на отчуждителното производство. Тъй като чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от КРБ са предназначени да защитят основни права и свободи на гражданите, а не комфорта на органите на власт, за начало на срока за започване на отчуждително производство следва да се приеме моментът на ограничаване на правото на собственост с оглед реализацията на бъдещата публична нужда. Това, както се вижда от разсъжденията по-горе, е моментът на влизане в сила на нов ОУП или на негово изменение. Въвеждането на трудни за контрол задължения за органите на власт като това по чл. 103а, ал. 3 от ЗУТ, както и липсата на каквито и да било срокове и процедура за изработване и одобряване на ПУП в неурегулирани територии в обхвата на ОУП, не дава дължимата защита на правото на собственост и съответно на предварително равностойно обезщетяване по чл. 17, ал. 5 от КРБ в приемлив срок.

С Решение № 14 от 15.10.2020 г. по Конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ беше обърнато внимание на законодателната власт, че обезщетението по чл. 17, ал. 5 от КРБ трябва да бъде и своевременно, т.е. предоставено в разумен срок след предвиждането на публичната нужда с устройствен план. Извън предмета на посоченото Конституционно дело е бил десетгодишният срок за започване на отчуждителните производства елементи на техническата инфраструктура – публична собственост на държавата и общините в чл. 208, ал. 1 от ЗУТ, тъй като съдът не е бил сезиран с този въпрос⁶. За този срок важат с пълна сила мотивите на КСРБ за вече прогласената противоконституционност на петнадесетгодишния срок за отчуждаване на площи за озеленяване. По тази причина предлагаме да сезирате КСРБ с искане за обявяване за противоконституционен и предвидения десетгодишен срок за започване на отчуждителни производства за публични нужди в чл. 208, ал. 1 от ЗУТ.

Порочно и противоконституционно е определянето на различни срокове за започване на отчуждаването с оглед на вида на публичната нужда, за която е предвиден частният имот. Правото на частна собственост се засяга и ограничава в еднаква степен независимо от вида на публичната нужда, поради което определянето на различни срокове за започване на отчуждаването и съответно за получаване на дължимото обезщетение е явно несправедливо. Петгодишният срок за започване на отчуждителните производства за публични държавни и общински нужди, определен с първоначалната редакция на чл. 208 от ЗУТ (обн. ДВ бр. 1/2001 г.), е най-близо до търсения справедлив баланс между обществените и частния интерес. Този срок кореспондира с продължителността на плановете и стратегиите за развитие на националната и на местните власти и е достатъчен за организиране на финансови ресурси, за създаване или изменение (когато се налага) на необходимите ПУП и за започване на отчуждителните производства. От друга страна, петте години на ограничения на частната собственост са поносима тежест, тъй като собствениците могат, макар и в ограничен обем, да упражняват правото си и да изчакат предвиденото равностойно обезщетение за отнемане на собствеността им в един сравнително приемлив срок.

УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА, ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,

⁶ Чл. 22, ал. 1 от ЗКС.

Моля, да разгледате нашето предложение и ако го намерите за основателно да сезирате на основание чл. 150, ал. 4 от Конституцията Конституционния съд на Република България с искане за обявяване за противоконституционни следните разпоредби от Закона за устройство на територията:

1. Чл. 39, ал. 3 в частта на израза „само след писмено съгласие на съответния министър“ от първото изречение и в частта на третото и четвъртото изречение“;

2. Чл. 127, ал. 12 в частта на израза „от собствениците на недвижими имоти, непосредствено засегнати от неговите предвиждания“;

3. Чл. 127, ал. 13 изцяло;

4. Чл. 148, ал. 16 изцяло;

5. Чл. 205, т. 6 изцяло;

6. Чл. 208, ал. 1 в частта на думата „подробните“ и на израза „и десет години от влизането в сила на подробните устройствени планове за изграждане на елементи на техническата инфраструктура по чл. 64 – публична собственост на държавата и общините“.

С уважение:

арх. Владимир Милков
Председател на Управителния съвет на
Камарата на архитектите в България