

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 433 КЛ  
Дата 13.10.2021

НАГ-София www.sofia-agk.com  
№САГ21-ДР00-2463  
13.10.2021  
13.10.2021  
Код за достъп:  
UGG4B58B112D



СТОЛИЧНА ОБЩИНА  
НАПРАВЛЕНИЕ „АРХИТЕКТУРА И ГРАДОУСТРОЙСТВО“

София 1000, ул. „Сердика“ № 5, телефон: 92-38-310, факс 980-67-41, www.sofia-agk.com,  
office@sofia-agk.com

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ**

на  
Главния архитект на Столична община

по конституционно дело № 11/2021 г. на Конституционния съд на Република България  
по  
ИСКАНЕ от омбудсмана на Република България  
за установяване на противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 в  
частта „в територии със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение от 29.06.2021 г. по конституционно дело № 11/2021 г. на Конституционния съд на Република България е допуснато за разглеждане по същество искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в територии със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ (обн. ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г.).

Не подкрепям искането на вносителя и считам същото за неоснователно по следните съображения:

Законодателната промяна, направена със ЗИД на ЗУТ, ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г., с приемането на новата норма на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 от ЗУТ беше продиктувана от последиците, предизвикани от дългогодишната практика в големите градове, включително в София, под натиска на инвестиционните инициативи на

собствениците на имоти, да се издават разрешения за строеж при неприложена улична регулация, респективно да се въвеждат строежите в експлоатация при липсата на изградена улична мрежа, а именно формирането на множество инициативни комитети и граждански сдружения, които протестират срещу неблагоприятните условия за живеене, свързани именно с липсата на изградена инфраструктура до имотите им.

Резултатът за нашия град е луксозни и красиви сгради, до които се достига по неосветени и покрити с прах и кал „улици“, обслужвани от изгребни ями.

Правото на собственост, разбира се, се гарантира от Конституцията като „основно право“ и е неприкосновено, но упражняването на това право не може да води до накърняване правата на други лица и да влиза в разрез с обществения интерес в по-голяма степен от необходимото.

Конституционният принцип на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаването ѝ. Абсолютна забрана за такива ограничения няма.

**Законът за устройство на територията** като регулиращ обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството, още в своя **чл. 1, ал. 2 предвижда**, че със същия се **„определят ограничения върху собствеността за устройствени цели“**. Устройствовите цели тук са изведени с приоритет пред защита правото на собственост, като **целта** е съгласно ал. 1 „да се гарантира устойчиво развитие и **благоприятни условия за живеене, труд и отгих на населението“**.

Примерите за ограничаване правото на собственост за устройствени цели са редица:

- Общите устройствени планове, които до изменението на чл. 127, нови ал. 12 и 13, ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г., не подлежаха дори на оспорване в частите си, в които собствениците на имоти са непосредствено засегнати от предвижданията им за изграждане на обекти – публична собственост.

Тези планове при влизането им в сила ограничават правото на собственост, без да имат отчуждително действие и без предвиден срок, в който въз основа на техните предвиждания следва да се изработят подробни устройствени планове.

- Чл. 103а, ал. 1 от ЗУТ допуска при одобрен подробен устройствен план да бъде променено предназначението, начина и характера на застрояване на поземлените имоти с проекта за ОУП за изграждане на обекти – публична собственост **„с цел защита на обществени интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони“**.

- Чрез параметрите на застрояване също се създава неравнопоставеност между правата на собственост на отделните собственици и в тези части общите устройствени планове дори не подлежат на оспорване.

- Правата на собственост се ограничават и от сервитутните права, които възникват по силата на закон.

- На основание чл. 16 от ЗУТ се допуска за територии с неурегулирани поземлени имоти, както и за територии с неприложена първа регулация по предходен устройствен план да се отнеме без предварително и равностойно парично

обезщетяване до 25 на сто от собствеността върху имотите за необходимите площи за изграждане на обектите на зелената система, на социалната и на техническата инфраструктура – публична собственост.

- Съгласно § 2, ал. 4 от ПЗР на ЗУЗСО, който е специален устройствен закон за територията на Столична община, се спира прилагането на одобрени и влезли в сила подробни устройствени планове до привеждането им в съответствие с разпоредбите на закона, предвижданията, правилата и нормативите за прилагането на ОУП.

**Всички тези ограничения се подчиняват на постигане на устройствените цели на тези закони и защита на обществения интерес и те се прилагат с тези ограничения еднакво по отношение на всички собственици.**

Основен приоритет на всеки устройствен закон е изграждането на техническата и социална инфраструктура, както и защитата на зелената система, които гарантират транспортен достъп до имотите, водоснабдяване, електрозахранване, топлоснабдяване, газоснабдяване, прокарване на електронни съобщителни мрежи; системата за обслужване на населението в областта на образованието, здравеопазването, културата, социалните дейности и спорта; подобряване на микроклимата и хигиенните и здравословни условия на живот.

Техническата инфраструктура като част от тези приоритетни системи е гръбнака на цялото строителство и то трябва да бъде подчинено на нея.

С новата норма на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ се цели именно постигане на устройствената цел за обезпечаване на бъдещото строителство с инфраструктура.

С нормата не се засяга „прекомерно“ упражняването на правото на собственост и другите ограничени вещни права, тъй като не се ограничава правото на владение, ползване и разпореждане с имота.

Правото да се застрои имота, като част от правомощието същият да се ползва, по дефиниция се ограничава с всеки устройствен закон – от предвиждането му за застрояване с подробен устройствен план или виза за проектиране до реализиране на строителството и въвеждането му в експлоатация.

Всички тези производства са предпоставени не само и единствено от волята на собствениците, а са свързани със съгласувателни процедури и актове на различни административни органи, които не са им гарантирани.

В самото производство по одобряване на инвестиционни проекти и издаване на разрешения за строеж се съдържат условия за съответствие на проектите с влезли в сила административни актове по Закона за опазване на околната среда, Закона за биологичното разнообразие, Закона за културното наследство и други; разрешително за водовземане или ползване или разрешително за заустване на отпадъчни води по Закона за водите; положителни становища от органите за пожарна безопасност и защита на населението, държавния здравен контрол и други (чл. 142, ал. 5, т. 8 и чл. 144, ал. 1, т. 5, т. 7, т. 8, т. 9 от ЗУТ).

На основание чл. 144, ал. 2 от ЗУТ „Условията за ползване на вода за питейни, производствени и противопожарни нужди, за изпускане на отпадъчни води, за ползване на електроенергия, за съобщителни връзки, за топлинна енергия и за газоснабдяване се

осигуряват от организациите, предоставящи обществени услуги, при условията и по реда на специалните закони.“

Присъединяването към мрежите на техническата инфраструктура също е условие за разрешаване на строителството, респективно за въвеждането му в експлоатация.

Чл. 144, ал. 1, т. 2 и 3 от ЗУТ предвижда, че за издаване на разрешение за строеж се изисква виза за проектиране с изходни данни и условия за присъединяване към мрежите на техническата инфраструктура по чл. 140а или документ с предоставени изходни данни и условия за присъединяване от експлоатационните дружества към мрежите на техническата инфраструктура в случаите, когато не е поискано издаване на виза за проектиране по чл. 140а.

Съгласно чл. 70, ал. 1 от ЗУТ, проводите на техническата инфраструктура се проектират и изграждат като улични мрежи и съоръжения.

Предвид горното, при неприложена улична регулация не могат да се изградят и проводите на техническата инфраструктура, а оттам да се получат и данни за присъединяване.

Т.е., **изискването за прилагане на уличната регулация е инкорпорирано в останалите изисквания за издаване на разрешение за строеж и е изискуемо и без изричната норма на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ.**

Доказателство за горното е приетата с Решение № 772 по протокол № 54 от 17.12.2009 г. на Столичния общински съвет **Наредбата за изграждане на елементите на техническата инфраструктура и зелената система и гаранциите при строителството им, в чл. 2, ал. 3** от която изрично е посочено, че „Разрешение за строеж за изграждане на подземни и надземни улични мрежи и съоръжения се издава след като Столична община придобие частите от поземлени имоти, попадащи под трасетата на предвидените по регулационните планове улици.“

Изисквания за разполагане на мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура в улици са включени и в голям брой подзаконови нормативни актове – напр. Наредба № 8 от 1999 г. за правила и норми за разполагане на технически проводни и съоръжения в населени места, Наредба № РД-02-20-8 от 2013 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на канализационни системи, Наредба № 2 от 2005 г. за проектиране, изграждане и експлоатация на водоснабдителни системи, Наредба № 6 от 2004 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за пренос, съхранение, разпределение и доставка на природен газ и др.

Горното сочи, че **това правило нито е ново, нито е „непропорционална пречка“ за издаване на разрешения за строеж.**

*За илюстрация за периода 2015 – 2021 г. Главният архитект на Столична община и Главните архитекти на районите в Столична община са издали разрешения за строеж:*

- *За 2015 г. – 2815 бр.;*
- *За 2016 г. – 2182 бр.;*
- *За 2017 г. – 2275 бр.;*
- *За 2018 г. – 2411 бр.;*

- За 2019 г. – 2263 бр.;
- За 2020 г. – 2046 бр.;
- За 2021 г. – 1613 бр. (до 01.10.2021 г.)

Горното илюстрира, че това изискване по никакъв начин не е повлияло на инвестиционните интереси, нито на броя одобрени проекти и издадени разрешения за строеж.

Нормата на чл. 73, ал. 2 от ЗУТ е само една възможност и то за „временно захранване по съществуващо положение на терена“, т.е. отново следва съществуващото положение на терена да го позволява. Освен това, нотариално заверената декларация по никакъв начин не обвързва и не задължава възложителя да направи изместването за негова сметка, и то в един отложен във времето момент, особено като се има предвид, че тази декларация не обвързва по никакъв начин правопримниците на самостоятелните обекти с построената сграда.

Нормата на чл. 193 от ЗУТ от своя страна предвижда възможност за учредяване на право на прокарване през чужди поземлени имоти с писмен договор между собствениците на поземлените имоти с нотариална заверка на подписите, съответно със заповед на кмета на общината, но само за отклонения от общите мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура. За общите мрежи такава възможност не е предвидена, като по отношение на нея следва да е налице приложена улична регулация.

Нормата на чл. 190 от ЗУТ от своя страна предвижда възможността за прокарване на временни пътища, когато съгласно подробен устройствен план някои урегулирани поземлени имоти имат лице само по проектирани нови улици, преди тези улици да са открити.

Нормата представлява изключение от общото правило и е само една правна възможност, чието реализиране отново е задължение на общината, т.е. не зависи от волята на собствениците на имота.

Горепосочените решения са с временен характер и не решават трайно въпроса с изграждането на функционираща в пълния си обем техническа инфраструктура. Това е решение „на парче“, от което страда не само градът, но и всички потребители на тази „инфраструктура“, цялото общество.

По отношение засягането на правата на носителите на право на строеж, то също не е прекомерно, тъй като се основава на договорни отношения, в които всяка една от страните преценява рисковете си от сключването на договора и изпълнението му в срок при спазване на действащото законодателство.

Не може да бъде споделено разбирането, че добавеното условие е неопределено спрямо заявителя до степен, при която му се противопоставя с „обективен“ характер.

Всеки участник в процеса на строителството следва да е наясно, че строителството в определен имот не е изолирано и съществуващо само за себе си. То е част от цялата система, която следва да гарантира това строителство и да го обезпечи с инфраструктура.

Сроковете за започване на отчуждителни производства са законово уредени с начален и краен момент, като съществуват и други способи за придобиване на собствеността под улици от Общината – изкупуване по пазарни цени по чл. 199 от ЗУТ; споразумение по чл. 208, ал. 2 от ЗУТ; дарения – чл. 8 от Наредбата за общинската собственост.

*За илюстрация за периода 2015 – 2021 г. Столична община е придобила чрез отчуждаване за техническа инфраструктура:*

- *За 2015 г. – 32000 кв.м.;*
- *За 2016 г. – 19655 кв.м.;*
- *За 2017 г. – 22066 кв.м.;*
- *За 2018 г. – 24138 кв.м.;*
- *За 2019 г. – 27317 кв.м.;*
- *За 2020 г. – 72 281 кв.м.;*
- *За 2021 г. – 45 348 кв.м. (до 01.10.2021 г.)*

*Чрез дарения са придобити:*

- *За 2016 г. – 16 530 кв.м.;*
- *За 2017 г. – 51 346 кв.м.;*
- *За 2018 г. – 72 998 кв.м.;*
- *За 2019 г. – 68 613 кв.м.;*
- *За 2020 г. – 76 988 кв.м.;*
- *За 2021 г. – 68 048 кв.м. (до 01.10.2021 г.)*

Горните резултати показват, че това изискване, което се прилага на територията на Столична община от 2016 г., води обективно до прилагане на уличната регулация.

То оборва и твърдението, че ограничението е несъразмерно, тъй като „собственикът не разполага със субективното право сам да се освободи от пречката за издаване на разрешението чрез постигане на обуславящото условие, както и при липсата на такава правна възможност.“

В случая следва да се има предвид и обстоятелството, че към настоящия момент сроковете за започване на отчуждителни процедури по § 23 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО във връзка с чл. 17, ал. 1, т. 2 от ЗУЗСО (отменен) и чл. 208, ал. 1 от ЗУТ по отношение на второстепенната улична мрежа са изтекли за голяма част от подробните устройствени планове, касаещи големи части от територията на общината, които са изработени по служебно възлагане в периода 2001г. – 2010г., като собствениците на имоти под тях разполагат с правната възможност да поискат изменения в тези планове на основание чл. 134, ал. 2, т. 1 от ЗУТ. Издавайки разрешения за строеж без приложена улична регулация в хипотеза на изтекли срокове за отчуждаване, поставя бъдещите собственици на самостоятелни обекти в тези сгради в ситуация да останат без действаща улична регулация и достъп до имотите си, да чакат нейното изменение да влезе в сила, включително минавайки през съдебен контрол, нов 10-годишен срок за прилагането ѝ и едва тогава да очакват нейното изграждане.

В ситуация, в която общините в продължение на 20 години не успяват с разполагащия от тях финансов ресурс да приложат и изградят техническата инфраструктура, то се налага въвеждането на такива мерки, включително закони, с които да се ангажират всички участници в инвестиционния процес с оглед постигане на по-голямата цел – качествена градска среда.

Споделям изложеното от Омбудсмана на РБ разбиране, че всеки собственик на имот формира „Основано на закона и действащите устройствени планове **очакване**, че след представяне на съобразен с тях инвестиционен проект и предвидените в закона други изисквания, ще **бъде издадено разрешение за строеж**“.

Това **очакване** обаче **следва да бъде съразмерно** на също **оправданите очаквания на бъдещите собственици на самостоятелни обекти** в построените сгради за благоприятни условия за живеене – изградени улици, по които **безопасно и безпрепятствено** да достъпват до имотите си, а не кални, неосветени, утъпкани от колите пътеки.

Принципът за съразмерност не изисква ли гарантиране правото на собственост на тези бъдещи собственици да упражняват свободно това си право, а не да бъдат поставяне в зависимост от собствениците на парчета от имоти под уличната регулация, която не е била приложена към момента на издаване на разрешението за строеж. Конституцията не гарантира ли тяхното свободно и в пълен обем упражняване право на собственост или единствена гаранция се предлага по отношение на възложителите към момента на издаване на разрешението за строеж.

Транспортната техническа инфраструктура следва да осигурява най-добри условия за удобен, безопасен и икономичен транспорт (чл. 75, ал. 3 от ЗУТ), съчетани с условията за безопасно пешеходно движение чрез изграждане на тротоари. Гаранция затова е проектирането и изграждането на уличната мрежа в нейната цялост и обвързаност със съществуващата инфраструктура при спазване на всички изисквания по чл. 169 от ЗУТ, което не може да бъде постигнато с изграждането на временни пътища, право на преминаване и др.

**Конституцията** прогласява в основните си начала „неприкосновеност на частната собственост“, но в частта си „Основни права и задължения на гражданите“ прогласява в чл. 57, ал. 2, че „**Не се допуска** злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то **накърнява права или законни интереси на други**“, което обхваща и противоречие с интересите на обществото.

Ролята на всеки устройствен закон, а чрез него и на Общината е да е гарант за защита на обществения интерес, който в областта на устройственото планиране и строителството е приоритетен.

Въведеното изискване на чл. 178, ал. 3, т. 5 от ЗУТ гарантира именно този обществен интерес.

Горното също не може да бъде квалифицирано като несъразмерно, тъй като то се предполага от целта и логика на устройствените закони.

Да, изграждането на техническата инфраструктура е в прерогативите на общините, но привличането в този процес на собствениците на имоти и инвеститорите се налага от изпреварващите инвестиционни инициативи, които се

появяват разпръснато в различни части на територията, без да бъдат обвързани от инвестиционната политика на общината за планово и поетапно изграждане на инфраструктурата.

Участието в този процес на собствениците е заложено още с приемането на ЗУТ.

Нормата на чл. 69 от ЗУТ (рег., ДВ, бр. 1/2001 г.) предвижда общи мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура във вилни зони да могат да се изграждат за сметка на собствениците на недвижимите имоти. С изменението на закона, публикувано в ДВ, бр. 65 от 2003 г., тази възможност е предвидена за всички собственици на имоти, независимо къде се намират те, като това става при условия и ред, определени в наредба на общинския съвет.

За територията на Столична община това е Наредбата за изграждане на елементите на техническата инфраструктура и зелената система и гаранциите при строителството им, приета с Решение № 772 по протокол № 54 от 17.12.2009 г., която се прилага вече повече от 10 години.

С оглед на горното, като главен архитект на Столична община, не споделям аргументите на Омбудсмана за противоконституционност на чл. 148, ал. 16 и чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в територии със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ и моля Конституционният съд да не ги обявява за такива.

ГЛАВЕН АРХИТЕКТ

НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА

СОФИЯ  
/АРХ. ЗДРАВКО ЗАРАВКОВ/