

МОТИВИ

към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията

Настоящият законопроект цели създаване на по-добри възможности за прилагане на уличната регулация, чрез предвиждане на справедлив и ефективен механизъм за отчуждаването на поземлени имоти или на части от тях за елементи на транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии (улици, булеварди, площади и прилежащи обществени тротоари, алеи и пешеходни зони), определени с план за първа регулация, както и с последващи планове, когато предходните планове за регулация не са приложени. В чл. 148 от ЗУТ беше създадена нова ал. 16 (обн., ДВ, бр. 16 от 2021 г.), според която „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“. Действащата нормативна уредба регламентира кога подробния устройствен план се счита за приложен по отношение на регулацията, но до приемането на чл. 148, ал. 16 от ЗУТ няма изрична норма, която да предвижда, че разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен подробен устройствен план по отношение на регулацията, в т.ч. уличната регулация. Така се създадоха условия за затрудняване на инвестиционната активност и на развитието на териториите, тъй като има реални пречки пред общините, включително най-големите от тях, за отчуждаване на необходимите поземлени имоти. Освен това, към датата на влизане в сила на поправката сроковете за започване на административните производства за принудително отчуждаване по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ в значителна част от случаите са изтекли. Всичко това изисква съвременни промени в ЗУТ, които да осигурят нормалното осъществяване на инвестиционния процес в страната, както и да се възстанови справедливият баланс между публичния и частния интерес в устройството на територията.

Целта на настоящите нормативни промени е уреждането на последиците от обявените за противоконституционни разпоредби на чл. 148, ал. 16 и на чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от ЗУТ, с Решение № 17/04.11.2021 г. по конституционно дело № 11/2021 г. на Конституционния съд на

Република България (КСРБ), като чрез съвременни способности се установи прилагането на уличната регулация, за да се осигурят на гражданите не само нормални за съвременния стандарт на живот условия, но и здравословна околна среда.

Основна характеристика на урбанизираната територия е наличието на обществена инфраструктура. Предвиждането и изграждането на необходимата обществена инфраструктура е главна предпоставка за фактическо урбанизиране на определена територия и постигане на целта, посочена в чл. 1, ал. 1 от ЗУТ. Обществената инфраструктура се разделя на техническа (§5, т.31 от ДР на ЗУТ) и социална (§ 5, т. 75 от ДР на ЗУТ). Към обществената инфраструктура принадлежат в по-широк смисъл и обектите основа на зелената система и озеленените площи със специфично предназначение (чл.16, ал.1, чл. 61, ал.2, 3 и 4 и чл.205, т. 3 от ЗУТ).

От своя страна, техническата инфраструктура се състои от отделни елементи, изчерпателно изброени в чл.64, ал.1 от ЗУТ. Законодателят е поставил на първо място сред тях транспортната техническа инфраструктура и съоръженията към нея (чл. 64, ал. 1, т. 1 от ЗУТ). Наличието на транспортен достъп (лице) е основна характеристика на урегулирания поземлен имот (чл. 14, ал. 3, т. 1 и ал. 4 и чл. 19, ал. 1 от ЗУТ). Видът и качеството на транспортния достъп до голяма степен предопределят качеството на ползване на имотите съобразно целта по чл. 1, ал.1 от ЗУТ.

Транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии (чл.7, ал. 1 от ЗУТ) е основа за изграждане на мрежите на останалите елементи на обществената техническа инфраструктура. Транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии е почти изцяло публична общинска собственост , т.е. определянето на частни имоти или на части от тях с план за улична регулация за улици, булеварди, площи и прилежащи обществени тротоари, алеи и пешеходни зони по естеството си е предназначение за трайно задоволяване на обществени нужди от местно значение. За да стане собствеността публична и да бъде изградена улица върху такива имоти е необходимо собствениците да получат от общината предварително равностойно обезщетение (чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ) и чл. 21, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС). Законът допуска това да стане с всички възможни правни сделки (чл. 21, ал. 4 от ЗОС във връзка с чл. 9, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)) като е предвидил и краен способ – принудително отчуждаване. Това законодателно решение се възприе след приемането на КРБ през 1991

г. със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), на ЗОС и с поэтапната и впоследствие пълна отмяна на Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ). Националното законодателство в тази сфера е в съответствие с чл. 17 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) и с чл. 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС). Съгласно чл. 17, ал. 3 и 5 от КРБ, „частната собственост е неприкосновена“ като „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“. Съответствието на нашия закон с цитираните международни актове и с КРБ е безспорно в случаите, при които частните имоти изцяло или преобладаващо (чл. 206, ал. 5 от ЗУТ, чл. 21, ал. 3 от ЗОС) се предвиждат за обекти на транспортната техническа инфраструктура. Това не е така, когато е налице възможност от неотчуждената част на частния имот да се урегулират самостоятелни или общи поземлени имоти (чл. 206, ал. 3 от ЗУТ, чл. 21, ал. 2 от ЗОС).

ЗУТ разглежда всеки имот, формиращ територията на Република България, като национално богатство, независимо от това чия собственост е той. Всеки един от видовете подробни устройствени планове има за цел да увеличи стойността на конкретните имоти в териториалния му обхват и съответно – на цялата територия (чл. 1, ал. 1 от ЗУТ). Когато част от частен поземлен имот се предвиди с подробен устройствен план за изграждане на обекти на транспортната техническа инфраструктура в урбанизирана територия, а останалата му част се урегулира, с влизането в сила на плана в имуществената сфера на собственика настъпват промени:

1. урегулираната част на имота придобива значително по-висока стойност;
2. за частта от имота, предвидена за обект на транспортна техническа инфраструктура започва да тече срок за придобиването му от общината – чрез сделка по чл. 21, ал. 4 от ЗОС или чрез принудително отчуждаване (Глава трета от ЗОС) срещу неговата равностойност (чл. 17, ал. 5 от КРБ).

Следователно влизането в сила на подробния устройствен план създава единствено облаги за собственика. Урегулираната част от имота по правило има по-висока стойност от стойността на целия имот преди урегулирането – противното не отговаря на целите на устройственото планиране и води до незаконосъобразност на конкретния план. Освен придобиването на тази повишена стойност, в полза на

собственика възниква и правото общината, да му предостави и допълнително равностойно обезщетение за частта от имота, предвидена за транспортна техническа инфраструктура.

Правата и задълженията, възникнали с влизане в сила на подробния устройствен план, се осъществяват чрез неговото прилагане (§ 22, ал. 1 от ЗР на ЗУТ). С прилагането на плана за улична регулация, т.е. с изплащане на равностойното обезщетение на собственика от общината (общността) възниква правната възможност за прилагане на плана за застрояване, с което допълнително и съществено отново се повишава стойността на урегулирания поземлен имот. С влизане в сила на план за регулация, който предвижда известна част от поземлен имот да е за изграждане на обществена транспортна инфраструктура, а урегулира поземлен имот за останалата част, настъпват положителни последици в имуществената сфера на собственика – той се обогатява с възникналата по силата на плана повишена стойност на имота, която по правило е по-висока от стойността на целия имот преди урегулирането. При това положение не може да се запази сегашното принципно законово решение, че е възникнала необходимост от своевременно обезщетяване на собственика за „понесената загуба“, тъй като той всъщност се е обогатил. При така проведеното законодателно решение, собственикът на имота – предмет на урегулиране, в нито един момент не „понася загуби“ и не възниква възможност за понасяне на такива, предизвикани от влизането в сила на подробния устройствен план. Въпреки че се редуцира площта на имота след урегулирането, имуществените последици са единствено положителни и ескалиращи в положителна посока с прилагането на плана за регулация.

От друга страна, с влизането в сила на подробния устройствен план, в имуществената сфера на общината не настъпва реално обогатяване, независимо, че части от имоти частна собственост стават публична общинска, тъй като това се случва след заплащане на предварително равностойно обезщетение чрез прилагане на плана за улична регулация. След това за общината (общността) възниква задължение за проектиране, изграждане и поддържане на предвидените обекти на транспортната техническа инфраструктура (чл. 64, ал. 3 от ЗУТ). Възниква и задължението за предоставяне на ред социални и други обществени услуги.

Изложеното идва да покаже, че има необходимост от законодателни изменения за прилагане на подробните устройствени планове в частта им, предвиждаща обекти на обществената транспортна техническа инфраструктура в урбанизираните територии.

За да бъде възприемано като благо отнемането без обезщетение с урегулирането на част от поземлен имот за изграждане на обществена транспортна техническа инфраструктура е необходимо повишаването на стойността на оставащата урегулирана част от имота да превишава първоначалната стойност на целия имот от преди урегулирането. В административното производство по изработване и одобряване на план по чл. 16, ал. 1 от ЗУТ например това се доказва за всеки имот с решение на Комисията по чл. 210 от ЗУТ (чл. 16, ал. 4 от ЗУТ).

Институтът на „уличната тегоба“, установен при действието на Търновската конституция и прилаган на практика без промени при действието на всички останали български конституции до отмяната на чл. 93 от ЗТСУ (ДВ бр. 124/1998 г.), отчита урегулирането и прилагането на регулацията като безусловно благо за собствениците на урегулираните с плана имоти при безвъзмездно отнемане на до 6 метра пред лицето на всеки от тях за нуждите на транспортната техническа инфраструктура със заплащане само на заварените постройки и подобрения, без да се изследва спазено ли е изискването за повишаване стойността на всеки имот. Повишаването на стойността тук се възприема за естествено последствие от урегулирането, а 6-те метра осигуряват лесното провеждане на улична мрежа с нормала ширина от до 12 метра при баланс на интересите и солидарност между засегнатите собственици и местната общност.

И двата правни института – планът за първа регулация по чл. 16, ал. 1 от ЗУТ и „уличната тегоба“, не предвиждат понасяне на загуби от собствениците на частните имоти като повод за предоставяне на обезщетение (чл. 17 от ХОПЕС). Прилагането и на двата института е насочено към обогатяване на всеки засегнат от регулацията и към увеличаване стойността на цялата територия. С оглед на това с настоящите изменения и допълнение се предлага възстановяването на института на „уличната тегоба“ в нашето законодателство, в съответствие с чл. 17, ал. 5 от КРБ и с актовете и общите принципи на международното право. Предвижда се тези обществени отношения да се регулират на правилното им систематично място – в Закона за общинската собственост чрез създаването на самостоятелен раздел II в Глава трета от ЗОС, с наименование „Отчуждаване на улици при първа регулация“, който да включва нови чл.33а-33д. Съществуващите разпоредби от глава трета, които съдържат регламент за общите правила за принудително отчуждаване на имоти – частна собственост за общинска нужда се обособяват в раздел I. Паралелно с измененията и допълненията на ЗОС, със законопроекта се предвижда прецизиране на чл. 148, ал. 16 относно прилагането на

уличната регулация, като условие за разрешаване на строителството като е посочено, че разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен план за регулация за имота по смисъла на чл. 14, ал. 5 и осигурен транспортен достъп. Така ще бъде създадена нормативна основа, която да осигури необходимите условия за бързо прилагане на подробните устройствени планове в частта им, предвиждаща обекти на обществената транспортна техническа инфраструктура в урбанизираните територии, като се отчитат специфичните последици от прилагането на уличната регулация за общините и положителния ефект спрямо имуществената сфера на собствениците на частни имоти, получили урегулиране, в резултат на прилагане на плана.

Измененията и допълненията в ЗОС предвиждат извън случаите по чл. 16, отчуждаването на поземлени имоти или на части от тях за елементи на транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии (улици, булеварди, площади и прилежащи обществени тротоари, алеи и пешеходни зони), определени с план за първа регулация, както и с последващи планове, когато предходните планове за регулация не са приложени, да е за сметка на собствениците на прилежащите урегулирани поземлени имоти до определен в закона размер, а в определени случаи – за сметка и на общината.

Когато отчуждаването е за сметка на частните собственици, всеки собственик отстъпва безвъзмездно мястото до 6 метра пред лицето на урегулирания поземлен имот, отреден по плана за неговия поземлен имот. Съобразно ширината на улицата всеки собственик заплаща мястото до 6 метра пред лицето на урегулирания поземлен имот, отреден по плана за неговия имот, ако то е собственост на друго. При предвидени улици с ширина над 12 метра разликата се заплаща от общината.

В съответствие с общите правила на ЗОС, отчуждаването на поземлени имоти и на части от тях за нови или за разширение на съществуващи елементи транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии (улици, булеварди, площади и прилежащи обществени тротоари, алеи и пешеходни зони), когато предходният план е бил приложен, е изцяло за сметка на общината и се извършва по реда на раздел I.

Предложено е отчуждаването за прокарване на задънени улици във всички случаи да е изцяло за сметка на собствениците на имотите, които имат лица само по тези улици. Във връзка с това решение е предложена отмяна на чл. 81 ,ал. 4 и 5 от ЗУТ.

Във всички случаи по чл. 33а, ал. 1- 4 от ЗОС отчуждаването сгради, постройки, съоръжения, трайни насаждения и други подобрения в засегнатите поземлени имоти е за сметка на общината и се извършва по реда на раздел II.

Предвидено е да не се дължи обезщетение за незаконните строежи, както и прилагане на разпоредбите на чл. 32 и чл. 33 от Закона за общинската собственост при отчуждаването по ал. 1 и 5 чл. 33а.

Според новия чл. 33б от ЗОС, отчуждаването по чл. 33а, освен в случаите по чл. 33а, ал. 2, се извършва по пазарни цени, определени от комисията по чл. 210 от ЗУТ при условията на ЗОС. Тази комисия взема решенията си служебно или по искане на някое от заинтересуваните лица, а нейните решения се съобщават, оспорват и разглеждат от административния съд по реда предвиден за заповедите по чл. 25, ал. 2. За да се гарантират правата и интересите на всички заинтересувани лице е предвидено в производството по оценяване да участват както лицето, което дължи сумата, така и собственикът на отчуждавания имот.

В чл. 33б, ал. 5 от ЗОС е предвидено планът за регулация в случаите по ал. 1 да се счита за приложен:

1. с влизане в сила на решението на комисията по чл. 206б, ал. 1, когато не се дължат плащания на заинтересувани лица;
2. от момента, определен в чл. 29, ал. 3, т. 1 или 2 от ЗОС;
3. с изтичане на три години от влизане в сила на решението на комисията по ал. 1, когато определената сума не е поискана от собственика на отчуждавания имот;
4. с подаване на писмена декларация от собственика на отчуждавания имот до кмета на общината, че не желае заплащане на дължимите суми.

Влязлото в сила решение на комисията по чл. 33б, ал. 1 от ЗОС е основание за издаване на заповед за изпълнение по чл. 417 от Гражданския процесуален кодекс в полза на собственика на отчуждавания имот срещу задълженото лице.

Съгласно чл. 33б, ал. 7 от ЗОС, с прилагането на плана за регулация по реда на ал. 5 от същата разпоредба отчуждените имоти стават публична общинска собственост.

Измененията в кадастралната карта и кадастралните регистри във връзка с отчуждаванията по чл. 33а, ал. 1 и 5 се извършват по искане на общината или на някое от заинтересуваните лица.

За уреждане на отношения в едни оптимални срокове е предложено, комисията по чл. 33б, ал. 1 да се произнесе в 30-дневен срок от подаване на искане от съответното заинтересувано лице. Ясно е посочено, че заинтересуваното лице поискало отчуждаването дължи заплащане на обезщетенията по чл. 33а, ал. 3, 4, 5 и 6 от ЗОС.

В новите чл. 33г от ЗОС е предложено в случаите по раздел II да не се прилагат правилата на чл. 31 от ЗОС. Според чл. 33д от ЗОС, в условията на отчуждаване за улици при първа регулация по чл. 33а, ал. 1 от ЗОС сроковете по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ няма да текат.

Предложеното изменение и допълнение в нормативната уредба чрез създаването на нови чл. 33а-33 д от ЗОС ще се намали финансовата тежест на общините при прилагане на уличната регулация от една страна, а от друга ще даде тласък за изграждане на транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии.

С преходните и заключителни разпоредби на законопроекта са регламентирани правилата за довършване на заварените от този закон неприложени планове за първа регулация, както и последващи планове, когато преходните планове за регулация не са приложени, за елементи на транспортната техническа инфраструктура в урбанизираните територии (улици, булеварди, площади и прилежащи обществени тротоари, алеи и пешеходни зони), като изрично е посочено, че тези производства се довършват като плановете се прилагат по реда на този закон, включително и в случаите, когато е изтекъл срокът по чл. 208, ал. 1 от ЗУТ.

С настоящите изменения и допълнения на ЗУТ се цели и да се уредят последиците от Решение № 14/15.10.2020 г. по конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ, с което бяха обявени за противоконституционни чл. 208, ал. 1 от ЗУТ в частта „а за имоти, предвидени за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 – петнадесет години“ и чл. 215, ал. 6 от ЗУТ. С приетите поправки в ЗУТ, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 16 от 2021 г., Народното събрание се съобрази с частта от решението на КСРБ, свързана с чл. 215, ал. 6 от ЗУТ, но не уреди последиците от обявената за противоконституционна част от чл. 208, ал. 1 от ЗУТ. Със законопроекта се предлага изменение на чл. 208 от ЗУТ в изпълнение на Решение № 14/15.10.2020 г. по конституционно дело № 2/2020 г. на КСРБ. Предвиденият 15-годишен срок за започване на отчуждителните производства за озеленени площи по чл. 61, ал. 4 от ЗУТ е възприет за противоконституционен поради неговата прекомерност, установяваща несъответствие с основни принципи на правовата

държава и нарушаване на справедливия баланс между нуждите на общия интерес и защитата на основните права на гражданите. Целта на предложените изменения на чл. 208 от ЗУТ е да се възстанови този баланс на интереси като се определи справедлив и изпълним срок за обезщетяване на собствениците на имоти, предназначени за обществени нужди.

Видът на обществената необходимост, диференцирана в досегашната разпоредба на чл. 208 от ЗУТ не следва да влияе на степента на намеса в правото на частна собственост, поради което определянето на различни срокове за спазване на чл. 17, ал. 5 от КРБ е явно несправедливо. По тази причина е предложено да се възстанови общия 5-годишен срок за отчуждаване, установен с приемането на ЗУТ. За начален срок на започване на отчуждителните производства безспорно следва да се приеме момента на намесата върху собствеността със съответния вид устройствен план.

В законопроекта са залегнали и предложения за изменения и допълнения на действащи разпоредби на ЗУТ, породили проблеми при прилагане, поради непрецизност или непълнота, или пораждащи излишна административна и финансова тежест.

Предложено е изменение на чл. 144, ал. 1, т. 9 във връзка с възникнали затруднения на органите на държавния здравен контрол при прилагането на закона. Разпоредбата е прецизирана като са разграничени правомощията на органите на официалния контрол върху храните по Закона за храните и на органите на държавния здравен контрол по Закона за здравето.

Предложено е изменение на чл. 153, ал. 2 от ЗУТ относно срокът на валидност на издадените разрешения за строеж, тъй като действащия текст е неясен и при прилагането му се стига до разнопосочни решения. Предложено е срокът на право действие на разрешенията за строеж да се изчислява винаги от влизане в сила на разрешението за строеж, не както е сега – за започване на строителство да се изчислява от влизане в сила на разрешението за строеж, а за завършване на строителството – от момента на започване на строителството, който се определя от датата на откриване на строителна площадка. Във връзка с изменението на чл. 153, ал. 2 от ЗУТ, в преходните и заключителните разпоредби на законопроекта е предложено, измененията на закона да не се прилагат по отношение на срокове по чл. 153, ал. 2 започнали да текат преди влизането му в сила.

С настоящия законопроект се предлагат и изменения и допълнения на ЗУТ, свързани с функциите на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) по отношение на преместваемите обекти по чл. 56, ал. 1 от ЗУТ, разполагани на територията на националните курорти определени с решение на Министерския съвет за селищни образувания с национално значение, и на територията на морските плажове. Предвид волята на законодателя да отдели тези обекти от останалите преместваеми обекти и да предвиди те да бъдат премахвани от държавата чрез ДНСК с проекта на закона се предлагат контролни функции от страна на ДНСК и по отношение законосъобразността на издаваните разрешения за поставяне. За целта органите, издали разрешение за поставяне за обекти по чл. 56, ал. 1, поставени на територията на националните курорти, определени с решение на Министерския съвет за селищни образувания с национално значение, и на територията на морските плажове, трябва да уведомяват писмено съответните органи на ДНСК по местонахождение на обекта за издадените разрешения за поставяне и да изпращат копия от тях в 7-дневен срок от издаването им, като прилагат към уведомлението копие от административната преписка по издаване на разрешението за поставяне и копие от одобрената схема за поставяне

В новата ал. 15 на чл. 56 от ЗУТ е предвидено, в 14-дневен срок от уведомяването им органите на ДНСК да извършват служебна проверка за законосъобразност на издадените разрешения за поставяне за обектите по чл. 56, ал. 1, поставени на територията на националните курорти, определени с решение на Министерския съвет за селищни образувания с национално значение, и на територията на морските плажове, като проверяват съответствието им с предвижданията на действащия подробен устройствен план и одобрената схема за разполагане. Началникът на ДНСК или оправомощено от него длъжностно лице разполагат с възможността при констатирана незаконосъобразност да отменят разрешенията за поставяне, в 14-дневен срок от уведомяването по чл. 56, ал. 14 от ЗУТ.

Предвид случаите с трагични инциденти при реализиране на захранване с временни връзки на преместваеми обекти по чл. 56, ал. 1 от ЗУТ е предложено допълнение на чл. 147, ал. 1 от ЗУТ, където е предвидено временните връзки към мрежите и съоръженията на техническата инфраструктура на обектите по чл. 56, ал. 1 и чл. 57, ал. 1, да се реализират с издаване на разрешение за строеж.

В проекта на закон се предлага изменение на чл. 176а, ал. 7 от ЗУТ във връзка с изискването за съставяне на технически паспорти за строежите, като се предвижда с наредбата по чл. 176а, ал. 6 да бъде определен срок за съставяне на технически паспорти за съществуващи строежи, само ако тези съществуващи строежи са публична държавна и общинска собственост. Паспорти за съществуващи строежи – частна собственост, ще се съставят само след реконструкция, основно обновяване, основен ремонт или преустройство на съществуващия строеж, съгласно чл. 176а, ал. 1 от ЗУТ. Не се ревизира законовото изискване на съставяне на технически паспорти нови строежи – частна собственост. Целта е облекчаване на гражданите и бизнеса от неоснователно допълнително натоварване с разходи за съставяне на технически паспорт и за извършване на необходимото за това обследване на съществуващите сгради преди да е възникнала необходимост или инициатива за тяхната реконструкция, основно обновяване, основен ремонт или преустройство.

Във връзка с обявената за противоконституционна разпоредба на чл. 178, ал. 3, т. 5 от ЗУТ, в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ са предложени изменения на ЗУТ, като е предвидено, че за да се въведе завършен строеж в експлоатация е необходимо да е осигурена връзка с елементите на транспортната техническа инфраструктура осигуряващи нормален транспортен достъп до съответния поземлен имот.