



СОФИЙСКА  
АДВОКАТСКА  
КОЛЕГИЯ

**СОФИЙСКА АДВОКАТСКА КОЛЕГИЯ**  
София 1309  
бул. Тодор Александров 137, ет.2 и 3  
register@sak-sas.bg

---

**ДО**

**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

**КОПИЕ:**

**МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО  
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**От**

**Софийски адвокатски съвет**, представляван от Председателя на Софийска адвокатска колегия адв. Стефан Марчев, адрес: София, бул.Тодор Александров № 137, ет. 3, електронен адрес: *register@sak-sas.bg*

*Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, публикуван в портала за обществени консултации на 27.04.2023 г.*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР ПРЕДСЕДАТЕЛ**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На 27.04.2023 г. в портала за обществени консултации strategy.bg е публикуван проект на „Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията“ (по-долу само **Законопроекта**).

На основание чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове и в срока, обявен на Портала за обществени консултации, в изпълнение на Решение на Софийски адвокатски съвет от 03.05.2023 г. излагам на Вашето внимание становище и предложение по публикувания проект за изменение и допълнение на Закона за устройството на територията, които Ви моля да имате предвид при изготвяне на окончателния текст на законопроекта.

### **1. По § 1 от законопроекта.**

С параграф 1 се допълва чл. 64, ал. 1 от Закона<sup>1</sup> като към елементите на техническата инфраструктура се добавят хидротехническите съоръжения, включително язовирите и прилежащите им съоръжения.

Следва да се има предвид, че както в чл. 64 така и в останалите разпоредби на ЗУТ, изразът „елементи на техническата инфраструктура“ е синоним на линейни обекти на транспортната и инженерната инфраструктура (линейни мрежи и съоръженията към тях), за които се допуска и одобрява парцеларен план по чл. 110, ал. 1, т. 5 ЗУТ (виж още чл. 59, ал. 1, чл. 124, ал. 9).<sup>2</sup>

Предложението за допълване на чл. 64 от Закона очевидно е във връзка с промените в § 3, с който се цели създаване на нов режим на „търпимост“ за част от елементите на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1, включително и тези по новата т. 9.

Механичното добавяне в чл. 64 на нови благоустройствени обекти, а именно хидротехническите съоръжения, включително язовирите и прилежащите им съоръжения, които обаче нямат линеен характер, е неудачно и ще създаде повече проблеми, от тези които на пръв поглед решава, защото създава предпоставки за противоречиво прилагане на разпоредбите на Закона, с които се урежда устройствения статут, проектирането и изграждането на линейните мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура.

### **2. По § 2 от законопроекта.**

С § 2 се предлага нова редакция на чл. 144, ал. 1, т. 9 като в мотивите на вносителя е записано, че това се прави с цел „ясно разграничаване на правомощията, на органите на официалния контрол върху храните по Закона за храните и на органите на държавния здравен контрол по Закона за здравето, в производството по одобряване на инвестиционни проекти по Закона за устройство на територията“.

Съгласно чл. 111 от Закона за храните „Органите на официалния контрол върху храните се включват в състава на експертните съвети по устройство на територията, съгласуват при необходимост устройствени планове, участват в оценката на съответствието на инвестиционните проекти, когато тя се извършва с приемане от

<sup>1</sup> Навсякъде по-долу в текста, където не е посочен нормативният акт се има предвид Законът за устройството на територията.

<sup>2</sup> Изключение е допуснато с изменението на Закона от 2012 г., с което към „елементите на техническата инфраструктура“ са добавени „съоръженията и инсталациите за третиране на отпадъци“, които поначало нямат линеен характер, но са част от благоустройствените обекти по чл. 205 ЗУТ, за което се допуска принудително отчуждаване по ЗДС и ЗОС.

експертен съвет на одобряващата администрация или по искане на физически или юридически лица, дават становища по готовността на строежите за въвеждането им в експлоатация или участват в състава на държавните приемателни комисии за обекти за производство, преработка и/или дистрибуция на храни, по реда на Закона за устройство на територията.“

В Закона за храните не е предвиден съгласувателен режим, нито са уредени правомощия на конкретен орган да издава положително становище за инвестиционни проекти за обекти по Закона за храните.

Новата редакция на текста едва ли ще допринесе за постигането на посочената цел, тъй като преpraщането към Закона за храните е твърде общо и не внася никаква яснота в съгласувателните процедури, които прехождаат издаването на разрешението за строеж, тъй като не съдържа нито прецизност относно вида на обектите (строежите), така и относно компетентния орган по Закона за храните. Предложението по § 2 от законопроекта по-скоро повдига въпроса за възприетия в чл. 144, ал. 1 подход на законодателя на преpraщане към съгласувателни и разрешителни режими, уредени в други закони, но свързани с одобряването на инвестиционните проекти по реда на ЗУТ. Очевидна е нуждата от пълен преглед на уредените в ЗУТ и в специалните закони съгласувателни и разрешителни режими, които са предпоставка за издаване на разрешението за строеж и провеждане на цялостна реформа в съгласувателната дейност, предхождаща издаването на разрешението за строеж, защото понастоящем всяко становище или съгласувателен акт или друг вид разрешение, са уредени в специалните закони като самостоятелни административни производства, които завършват с краен акт, който подрежи на самостоятелен съдебен контрол. Това води до неоправдано удължаване на времето, необходимо за получаване на разрешението за строеж, създава непосилни за възложителя задължения да провежда по своя инициатива съгласувателните процедури и не на последно място, значително оскъпява процеса по разрешаване на строителството.

### **3. По § 3 от законопроекта.**

**3.1.** С преходната разпоредба (която всъщност е ядрото на законопроекта) се предлага нова „строителна амнистия“ чрез създаване на правна възможност за установяване на статут на „търпимост“ на изрично посочена група строежи, а именно - елементи на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 и 9 (нова), както следва:

*„1. транспортната техническа инфраструктура и съоръженията към нея (мостове, тунели, надлези, подлези, прелези и др.);*

*2. преносните (довеждащите и отвеждащите) проводни (мрежи) и съоръженията към тях в неурегулирана територия;*

*3. преносните (довеждащите и отвеждащите) проводни (мрежи) и съоръженията към тях в урегулирана територия;*

*4. разпределителните проводни и разпределителните устройства и съоръженията към тях (трансформаторни постове, електрически подстанции, пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води, понижителни и разпределителни станции и др.), включително присъединителните проводни към сградните инсталации и общите средства за измерване;*

5. хидромелиоративните преносни (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях и хидромелиоративните строежи, изградени за предпазване от вредното въздействие на водите;

...

9. хидротехнически съоръжения, в т.ч. язовири и прилежащите им съоръжения.“

**3.2.** В действащия благоустройствен закон са налице две разпоредби, които определят критериите и предпоставките за категоризацията на един строеж като „търпим“ - § 16, ал.1 и § 127, ал.1.

**3.2.1.** По правилата на § 16, ал.1, „търпим“ е този строеж, който:

- a) е изграден до 7 април 1987 г.;
- b) няма строителни книжа и
- c) е допустим:
  - или по действалите по време на извършването му правила и нормативи и подробни градоустройствени планове;
  - или по действащите правила и нормативи (т.е. правилата и нормативите по ЗУТ и актовете по неговото прилагане).

Кумулативното наличие на изброените предпоставки категоризира строежа като търпим, т.е. неподлежащ на премахване и забрана за ползване.

**3.2.2.** С § 127, ал.1 от ПРЗ към ЗИД ЗУТ, обн. ДВ, бр. 82 от 2012 г., законодателят прие, че „търпими“ са строежите, **„изградени до 31 март 2001 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно този закон.“**

Разпоредбата повтаря почти напълно текста на § 16, ал.1 с две разлики. Първата е по отношение на времевия период на изграждане на строежите – до 31 март 2001г., а втората е по отношение на изискването строежите да са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно ЗУТ, без изрично да се сочи изискването за допустимост по действащ подробен устройствен план.

**3.3.** С приемането на § 53 ПРЗ ЗИД ЗУТ обн ДВ бр. 101/2015г. законодателят изрично уточни, че режимът на търпимост е приложим и по отношение на линейни обекти на техническата инфраструктура като прие, че за тях *„може да се разрешава реконструкция или основен ремонт, без да се променят трасето, обхватът и границите на сервитутните зони, нанесени в кадастрална карта, специализирана карта, кадастрален план или карта на възстановената собственост, след одобряване на инвестиционен проект и издаване на разрешение за строеж. Промяна на трасето, обхвата и границите на сервитутните зони за тези строежи може да се разреши по общия ред на този закон в съответствие с предвижданията на влязъл в сила подробен устройствен план.“* Така въпросът за статута на съществуващите (заварените) линейни мрежи на техническата инфраструктура, включително тези изградени в периода 1950 – 1999 г. от държавата и бившите държавни предприятия също излиза на преден план.

**3.4.** Кратък исторически преглед на нормативната уредба на „търпимите строежи“.

**3.4.1.** Във всички благоустройствени закони от 1897 г. до днес се съдържат разпоредби, в които са предвиждани, както мерки за премахване на строежи, направени без строителни книжа, така и специални разпоредби относно узаконяването им. Въвеждайки правилото, че определени строежи се изпълняват само след издаването на „позволителен билет“ законодателят установява, че ако изпълнените без разрешение за строеж или в отклонение от издаденото разрешение за строеж строежи вече са завършени, изграденото или частта от него се премахва само ако са „направени на място или по начин такива, каквито не биха могли да се позволят, ако притежателите им биха искали разрешение“.<sup>3</sup>

**3.4.2.** Със Закона за благоустройство на населените места (ЗБНМ), обн., ДВ, бр. 117 от 13.05.1941 г., изм., бр. 112 от 17.05.1945 г., отм., бр. 227 от 1.10.1949 г., в сила от 1.01.1950 г., се установява правилото, възприето и в следващите благоустройствени закони (ЗПИНМ и ЗТСУ), че строежите, извършени без строително разрешение или при неспазване на издаденото разрешение се „събарят „ако са недопустими по този закон и правилниците и наредбите по приложението му“. Въвежда се ред за узаконяване на строежи, извършени при действието на този закон, без строително разрешение или при неспазване на издаденото строително разрешение и на издадените строителни книжа, както и възможността на узаконяване на заварени строежи. **С този закон е въведен и редът за премахване на строежи, застрашени от самосрутване или вредни в здравно отношение, ако същите не могат да бъдат укрепени или заздравени – чл. 280 – 285 ЗБНМ.**

**3.4.3.** С приемането на Закона за планово изграждане на населените места (ЗПИНМ) и правилника за неговото прилагане са запазени основните правила относно разрешаване на строителството, узаконяване на незаконно направени строежи „ако те са могли да бъдат разрешени съгласно с действащите по време на извършването им разпоредби“, както и премахването на строежи, които са застрашени от самосрутване или са вредни в санитарно-хигиенно отношение.

С изменението на чл. 44 ЗПИНМ, обн. ДВ бр. 1/1963 г., е приета нова алинея 3, съгласно която „*За строежите, извършени незаконно до 14 ноември 1958 г. в урегулирани и неурегулирани имоти, при отчуждаването им за мероприятия по плановете изграждане на населените места собствениците се обезщетяват по общите правила.*“. А с изменението на § 289, ал.2 ППЗПИНМ (ДВ, бр. 64 от 1965 г.) изрично се определят т. нар. „търпими строежи“ по чл. 44, ал. 3 ЗПИНМ - сгради, постройки, преустройства, инсталации, уредби, съоръжения и други работи, направени незаконно до 14 ноември 1958 г. в урегулирани или неурегулирани терени. Тези строежи не се събарят и премахват освен ако не са застрашени от самосрутване или са вредни в санитарно-хигиенно отношение.

**Анализът на цитираните разпоредби очертава съдържанието на понятието „търпим строеж“ по смисъла на ЗПИНМ – незаконни и неузаконени строежи, изградени до 14 ноември 1958 г. в частни урегулирани и неурегулирани терени, които не подлежат на премахване, а при отчуждаването им за благоустройствени мероприятия собствениците им се обезщетяват по общите правила<sup>4</sup>.**

<sup>3</sup>Чл. 68 ЗБНМКБ от 1905г.

<sup>4</sup> Виж Решение № 545 от 19.ІІІ.1977 г. по гр. д. № 2882/76 г., І г. о. на ВС, в което е даден принципен анализ на нормативната уредба и е въведен терминът „търпимост“.

**3.4.4.** В Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ), обнародван в ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г., в сила от 1.06.1973 г., отменен 31 март 2001 г., уредбата на незаконното строителство следва принципните разрешения на предходните благоустройствени закони, като предвижда премахване на незаконно направени строежи, само ако те не могат да бъдат узаконени. Условие за узаконяването на незаконни строежи, направени при действието на ЗТСУ е *„те са допустими по действащите разпоредби и застроителните планове.“*<sup>5</sup>

С разпоредбата на чл. 79, ал.2 ЗТСУ търпимостта на закона се разширява и обхваща всички строежи, „направени незаконно до 31 декември 1965 г. в урегулирани и неурегулирани имоти, включително върху държавна земя, за задоволяване на остра жилищна нужда. “За тях правоимащите се обезщетяват по общите правила.

Освен по отношение на периода на изграждане, режимът на търпимост е разширен по отношение на жилищни постройки, изградени от частни лица, включително и върху държавна земя за задоволяване на остра жилищна нужда. Тоест освен времеви критерий, законодателят е определил и функционален (или предметен)– строежи, направени за задоволяване на остра жилищна нужда.

Следващото разширение на приложното поле на търпимостта по отношение на незаконно направените строежи е въведено с § 2 от преходните разпоредби на ЗИД ЗТСУ, обн. ДВ бр. 102/1977г. в сила от 01.01.1978г., съгласно който **търпими, които не подлежат на премахване**, са незаконни строежи или части от строежи на жилищни и вилни сгради и на сгради за сезонно ползване, построени до 01.01.1978 г.

От режима на търпимост са изключени сградите, които със своя външен вид и местонахождение загрозяват природната среда<sup>6</sup>, както и сгради, месторазположението на които не дава възможност за застрояване на съседните парцели съобразно застроителния и регулационен план, както и тези, които макар да са жилищни и вилни сгради или сгради за сезонно ползване, са изградени върху заграбени земи от държавата, от кооперации или от обществени организации.<sup>7</sup>

Както и при предходните „строителни амнистии“ законодателят дава изрично възможност тези строежи да бъдат узаконявани при условията и по реда посочени в закона (чл. 303, ал.5 ППЗТСУ).

Допълнителни възможности за узаконяване на сградите по § 2 от преходните разпоредби на закона (ДВ, бр. 102 от 1977 г.) са уредени в § 84 от преходните и заключителни разпоредби на ЗТСУ, обн. ДВ бр. 45/1984 г. чрез включването на земите, застроени с тях, в строителните граници на населените места. За тези, които остават извън строителните граници на населените места режимът на търпимост се запазва по отношение на:

1. селскостопански постройки и постройки за сезонно ползване със застроена площ до 35 кв. м;

<sup>5</sup>Чл. 160 и чл. 162 ЗТСУ (отм.)

<sup>6</sup>Счита се, че сградите по § 2, ал. 2 от преходните разпоредби на закона загрозяват с местонахождението си природната среда, когато са направени незаконно в паркове, природни и архитектурни резервати, в близост до хижи и други природозащитни обекти. Кои сгради със своя външен вид загрозяват природната среда, се определя от комисията по чл. 311.- чл. 303а ППЗТСУ. (Нов - ДВ, бр. 37 от 1978 г.)

<sup>7</sup>§ 2, ал.2 и ал.4 ЗИД ЗТСУ обн ДВ бр. 102/1977 г.

2. жилищни сгради, построени до 14 ноември 1958 г., жилищни сгради, построени за задоволяване на остра жилищна нужда до 31 декември 1965 г., и жилищни сгради в местности със селищен характер, ако се обитават целогодишно.

**С § 48, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ЗТСУ, обн. ДВ, бр. 31 от 1990 г., е дадена нова възможност за узаконяване на незаконни строежи, направени до 7 април 1987 г. във вилни зони, в земи за земеделско ползуване, където е разрешено строителство в зоните за обществен отдих, и вилни сгради в населени места.**

С приемането на § 27 от ПРЗ към ЗИД ЗТСУ, обн в ДВ бр. 79/1998г., попр., бр. 89 от 1998 г., се задължават собствениците на имоти, в които са изградени незаконни строежи, започнати до 30.06.1998 г. да представят необходимите проекти за изследване на възможностите за узаконяването им. Разпоредбата урежда правилата за узаконяване, аналогични на тези, възприети с § 48, ал.1 от ПРЗ на ЗИД ЗТСУ, обн. ДВ, бр. 31 от 1990 г. Разпоредбата обхваща както строежите, изградени незаконно в периода от 1990 г. до 30.06.1998 г., така и тези, които са били узаконими по правилата на приетите преди това параграфи, но неузаконени до влизане в сила на ЗИД ЗТСУ от 1998г. При провеждането на процедурите по узаконяване също е възприет принцип на „служебното начало“.

**Със следващия § 28 от ПРЗ се създава още една група търпими строежи, които не подлежат на премахване, независимо от това, че по отношения на тях не може да се проведе процедура по узаконяване (незаконните строежи в земеделски земи или земи от горския фонд, изградени до 24 април 1996 г., които не са включени в строителните граници на населените места по реда на ал. 1 и 2 от същия параграф).**

**3.5.** Историческият преглед на нормативната уредба на „търпимите строежи“ показва, че законодателят, отчитайки фактическото състояние и реалните възможности на административните органи, натоварени с дейностите по недопускане и предотвратяване на строителство без издадени строителни книжа, последователно е приемал специални разпоредби, с които е уреждал както реда и условията за узаконяване, така и категориите строежи, за които е признавал режим на търпимост. Нещо повече, онези групи строежи, за които в предходна разпоредба са били създавани възможности за узаконяване, в следващите „строителни амнистии“ са придобивали статут на „търпими“, независимо от това, че производствата по узаконяването им не са приключили или изобщо не са започнали. Това разширяване на приложното поле на режима „търпимост“ законодателят е провеждал последователно като е облекчавал законовите изисквания, давайки възможност на заинтересованите лица да се ползват от онази разпоредба, която е най-благоприятна за тях. Затова всяка следваща „строителна амнистия“, освен, че е по-благоприятна за засегнатите лица, обхваща и групите строежи, предмет на предходните разпоредби, без да е необходима тяхната изрична отмяна.

Идентичен е подходът на законодателя при приемането на § 127, ал.1 от ПЗР към ЗИД ЗУТ обн. ДВ бр. 82/2012 г., който е приложим и по отношение на строежите, визирани в § 16, ал.2 и ал.3 от ПР на ЗУТ.

**3.6.** Особеностите на преходните разпоредби относно търпимостта, приети след 2001 г. (при действието на ЗУТ) е, че те са приложими, както по отношение на строежи, изградени в частни имоти или в държавни имоти за задоволяване на остра жилищна нужда, така и по отношение на всички останали строежи, независимо от предназначението

им, а с приемането на § 53 от ПРЗ ЗИД ЗУТ обн. ДВ бр. 101 от 2015 г. всички строежи в режим на търпимост са приравнени на заварени, законно изградени сгради, мрежи и съоръжения. В ал. 4 от този параграф изрично се урежда статута на търпимите строежи съставляващи линейни обекти на техническата инфраструктура.

**3.7.** Изхождайки от анализа на приложното поле на действащите правила за признаване на търпимост към заварени строежи, изградени без строителни книжа, вкл. линейни мрежи и съоръжения (елементи) на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1 ЗУТ, се налага извода, че **с публикувания законопроект се предлага поредното разширяване на режима на търпимостта, но при съществено отклонение от законодателната практика и принципи, приложени при предходните „строителни амнистии“.** Публикуваният законопроект всъщност е продължение на „законодателната традиция“ като предлага режимът на търпимост за пореден път да бъде разширен с приемането на нови разпоредби.

**На първо място,** с предложението § 3 се прави опит за засилване на значението на техническата годност и безопасността при експлоатация на строежи, изпълнени без съгласувани (одобрени) строителни книжа. Затова следва да бъдат подкрепени разпоредбите на § 3, ал. 2, т. 2, 3 и 4, които предвиждат признаването на режим на търпимост въз основа на проект-заснемане, обследване на строежа по реда на чл. 176в, с което се удостоверява съответствието с основните изисквания към строежите и технически паспорт.

Тези изисквания всъщност съдържат важен предметен критерий за определяне на статута на търпимите строежи, като извън тях остават строежите, които поради естествено износване или други обстоятелства са станали опасни за здравето и живота на гражданите, негодни са за използване, застрашени са от самосрутване, създават условия за възникване на пожар или са вредни в санитарно-хигиенно отношение и не могат да се поправят или заздравят (чл. 195, ал. 6 във връзка с чл. 196 ЗУТ).

Необходимо е този принцип да бъде доразвит, тъй като оценката на техническото състояние на вече изпълнен строеж, в повечето случаи реализиран при действието на други (стари, отменени и т.н.) технически правила и норми ще изисква специфичен подход, особено при преценката за съответствието на строежа с основните изисквания към строежите по приложение № 1 към Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 година за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива 89/106/ЕИО на Съвета, включително и чрез създаване на правна възможност за предписване на допустими мерки или работи за привеждането на заварения строеж в съответствие с тези изисквания.

Не следва да бъдат подкрепени изискванията по § 3, ал. 2, т. 6 и 7 от законопроекта за представяне на договори с експлоатационните дружества за присъединяване към мрежите на техническата инфраструктура, когато такива са необходими, както и актове по специални закони, които са необходимо условие за разрешаване на строителството и/или за въвеждане в експлоатация.

Договорите за присъединяване не са от значение за доказване на техническата годност на строежа и на съответствието му с основните изисквания по чл.

169 ЗУТ, а актовете по специални закони по т. 7 са формулирани твърде общо и изискването за представянето им може да доведе до невъзможност на удостоверяване на търпимостта на строежи, за които макар и технически да са изправни, не са били издадени своевременно съгласувателни актове, изискуеми по действащите специални закони, още повече, че част от тях специалния закон не допуска да бъдат издавани за вече реализиран строеж.

**На второ място, за разлика от предходните „строителни амнистии“, новият режим на търпимост не обхваща всички строежи, изпълнени до влизане в сила на закона, а само точно определена група строежи. В § 3, ал. 1, се предвижда признаването на „търпимост“ само за група строежи, част от елементите на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ, като не се предвижда режимът на търпимост да се прилага по отношение на всички останали строежи, вкл. строежи - частна собственост, изградени през същия период и отговарящи на изискванията на § 3, ал. 2 от законопроекта.**

Както бе посочено и по-горе, при определянето на статут на търпим строеж по ЗУТ законодателят последователно е прилагал критериите за търпимост спрямо всички видове строежи, изградени в съответния времеви период и съответстващи на изискванията, посочени в съответната разпоредба.

В отклонение от този подход на законодателя, в публикувания законопроект и в мотивите към него при определянето на приложното поле на новата „строителна амнистия“ се използват критерии, които будят недоумение и са силно оспорими.

Строежите, включени в § 3 според вносителя „по естеството си са с предназначение за трайно задоволяване на обществени нужди, като голяма част от тях представляват национални обекти и/или обекти с национално значение, както и обекти с първостепенно общинско значение“, поради което „тяхното премахване е нецелесъобразно и икономически необосновано“.

По така посочените признаци, в новата група „търпими“ строежи попадат линейни и площни строежи – обекти на транспортната и инженерната инфраструктура сред които:

- Пътища, улици и транспортни мрежи и съоръжения (глава 4, раздел III);
- преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях в неурегулирана и урегулирана територия;
- разпределителните проводи и разпределителните устройства и съоръженията към тях;
- хидромелиоративните преносни (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях, както и хидротехническите съоръжения, в т.ч. язовири и прилежащите им съоръжения;

В преобладаващата си част визираните строежи са публична собственост на държавата и общините, при това със статут на национални обекти, обекти с национално значение или обекти с първостепенно общинско значение. Допълнителен критерий е предназначението им за задоволяване на обществени нужди, поради което според вносителя е налице обществен интерес от запазването им.

Трябва да се отбележи, че е в обществен интерес запазването на всеки строеж, независимо от това с какво предназначение е и с какви средства е изграден – с публични средства на държавата и общините или чрез влягане на инвестиции от частноправни субекти. Стига да отговарят на основните изисквания към строежите по чл. 169 ЗУТ във връзка с Приложение № 1 към Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 година за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти и за отмяна на Директива 89/106/ЕИО на Съвета, тяхното „премахване е нецелесъобразно и икономически необосновано“.

Освен това, след като вносителят предлага по законодателен път да бъдат запазени в режим на търпимост определена група строежи, със специфични характеристики, значимост, сложност и рискове при експлоатация, които ги категоризират предимно като строежи от първа до трета категория по чл. 137 ЗУТ, то с още по голямо основание следва да бъде предвидено запазването в режим на търпимост на строежи с по-ниска степен на обществена значимост и с по-ниски рискове при експлоатация, вкл. строежи от значение единствено за техните собственици (жилищни, вилни и стопански сгради, в които достъпът на външни хора, респ. рисковете за техния живот и здраве е силно ограничен).

**Приемането на § 3 от законопроекта, така както е публикуван ще доведе до въвеждане на непропорционална мярка, която създава неравнопоставеност и нарушава основни конституционни принципи.**

Административноправният статут на строежите има значение за ползването и разпореждането с тях и определя в значителна степен обема на правомощията на собственика от една страна, а от друга – степента на въздействие на администрацията в правната му сфера.

Дали строежът е „търпим“ се изследва както в процеса на сключване на разпоредителни (а и не само) сделки, така и при планиране на всяко инвестиционно намерение, свързано със строеж, за който не са налични строителни книжа. Управлението, ползването и разпореждането със сгради, постройки и съоръжения до известна степен зависи от това как се квалифицира строежа – като „законен“, „незаконен“, „временен“, „заварен“ или „търпим“. Законовите критерии за определяне на административноправния статут на строежите следва да бъдат определени в Закона при ясно определени критерии и при законови гаранции за равно третиране на всеки обект (строеж), без да се създават затруднения, необосновани пречки или други неблагоприятни последици за едни спрямо други групи собственици.

Когато за един строеж няма данни за разрешаване на изграждането му (няма и не се знае дали и кога е издадено разрешение за строеж), нито други документи, които да сочат за периода на строителството, собственикът е уязвим както при обичайната му експлоатация, така и в производства по реализация на нови инвестиционни намерения, касаещи съществуващия строеж или имота, в който е изграден. Затова е от ключово значение, както за държавата, така и за собственика, статутът на строежите да е ясно и устойчиво определен по справедлив начин, без създаване на предпоставки за необоснована намеса или други ограничения при упражняване на правото на собственост.

В практиката на Конституционния съд (Решение № 17 от 4 ноември 2021 г. по конституционно дело № 11 от 2021 г.) са дадени основните критерии за допустимо ограничаване на правото на собственост (критериите за съразмерност на намесата) и са цитирани предходните решения на КС по подобни въпроси. КС приема, че: *„С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права, в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 14/2014 г. по к.д. № 12/2014г.; Решение № 2/2015 г. по к.д. № 8/2014 г.; Решение № 7/2019 г. по к.д. № 7/2019 г.; Решение № 11/2021 г. по к.д. № 7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение № 14/2014 г. по к.д. № 12/2014г.; Решение № 7/2016 г. по к.д. № 8/2015 г.; Решение № 5/2019 г по к.д. № 12/2018 г.)“.*

КС е извел и критериите, на които следва да отговаря едно ограничение, за да бъде съразмерно, като приема, че:

- *„принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Това означава, че то трябва да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел“* (Решение № 14/2014 г. по к.д. № 12/2014 г.);
- *„упражняването на основните права по начало може да бъде ограничавано при условие, че е налице преследвана легитимна цел, тази цел да може да бъде постигната с въпросното ограничение на основното право и че оспорваната уредба представлява най-малко рестриктивният механизъм за постигането на легитимната цел“* (Решение № 15/ 2010 г. по к.д. № 9/ 2010 г.);

**Поставянето на една група строежи в „привилегировано“ положение е в противоречие и с принципа на равенство.** По този въпрос също е налице трайна практика на КС, който приема, че *„равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. То е основа за нейното тълкуване и прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 14 от 14. 11. 1992 г. по к. д. № 14/1992). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 27. 4. 2010 г. по к. д. № 16/2009). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 1 от 27. 1. 2005 г. по к. д. № 8/2004). Забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната*

*власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение № 4 от 20. 4. 2021 г. по к. д. № 1/2021 и Решение № 11 от 10. 5. 2010 г. по к. д. № 13/2010). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.*

*Това разбиране съответства и на основния принцип на равенство в правото на ЕС. Европейският съюз като „правов съюз“ е основан на равенството като висша ценност, на която принципът на еднакво третиране (недискриминация) е същностно юридическо проявление. Правната уредба и съдебната практика придават на принципа на равенство роля на един от централните принципи на европейския интеграционен правопорядък, в изграждането и развитието на който Република България участва (чл. 4, ал. 3 от Конституцията“. (Решение № 10 от 2022 г. по конст д 21 от 2021 г. на КС)*

**Предвид изложеното и при отчитане на ясната и последователна позиция на Конституционния съд, смятаме, че в § 3, ал. 1 от публикувания законопроект следва да отпадне изразът “представляващи елементи на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 и 9“, като по този начин ще се създаде правна възможност за установяване на търпимост на всички видове строежи, изградени напълно или частично до влизане в сила на този закон, при условие, че в рамките на производството по издаване на удостоверение за търпимост бъде доказано съответствието на строежа с правилата и нормативите, действали по време на извършването им или съгласно действащите правила и нормативи.**

## **II. По процедурата по изготвяне и съгласуване на законопроекта.**

Настоящият законопроект действително е част от предходен проект за изменение и допълнение на ЗУТ, внесен в НС с вх. № 48-202-01-38 от 02.12.2022 г., което дава формално основание на вносителя да определи по-краткия срок за обществено обсъждане, но в конкретния случай не са налице обективни причини за скъсяването на срока за обществени консултации.

По-краткият срок за обсъждане, както и фрагментарния подход при идентифицирането и разрешаването на належащите проблеми при прилагането на ЗУТ не допринасят за подготовката и приемането на качествени и ефективни законодателни промени.

Независимо от това следва да бъде подкрепено становището на директора на Дирекция „Модернизация на администрацията“ към МС за необходимостта от преглед и анализ на всички внесени в 48-то Народно събрание законопроекти за изменение на ЗУТ, въз основа на които да бъде изготвен общ законопроект, обединяващ всички предложения за належащи промени в Закона.

Трябва да бъде отчетено също така, че Законът за устройство на територията е приет в края на 2000 г. и е в сила от 31 март 2001 г. През изминалите 20 години от влизането му в сила са приети близо 100 изменения и допълнения. В края на 2011 г. е изготвена Оценка на въздействието на регулациите в Закона за устройство на територията<sup>8</sup>, в която е направен обстоен анализ на регулаторните режими, уредени в ЗУТ и са направени конкретни предложения за законодателни промени, но до настоящия момент само една малка част от тях са приети.

---

<sup>8</sup> <https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&id=500>

### III. Предложение:

По изложените съображения Ви молим да отложите приемането на публикувания законопроект до извършването на последваща оценка на въздействието на действащия Закон за устройство на територията по реда на чл. 22 ЗНА. Подобен подход ще бъде изцяло съобразен със заложената в Плана за възстановяване и устойчивост ключова реформа за подобряване предвидимостта и качеството на законодателния процес, а с това и на цялата правна среда у нас.

Ако въпреки това бъде продължен законодателния процес, то в предлагания текст на § 3 от законопроекта следва да бъдат направени следните промени:

1. В ал. 1 да отпаднат думите *“представляващи елементи на техническата инфраструктура по чл. 64, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 и 9“*;
2. В ал. 2 да отпаднат т. 5, 6 и 7;
3. В ал. 3 накрая да се добави *„независимо от категорията на строежа“*;
4. В ал. 5 изразът *„За строежите по ал. 2 може да се разрешава основен ремонт, реконструкция или преустройство“* да се замени със *„Строежите по ал. 2 могат да се пристрояват и надстрояват и в тях могат да се извършват основни ремонти, реконструкции и преустройства, включително с промяна на предназначението, както и всички допустими строителни и монтажни работи“*;
5. В ал. 6 думата *„незавършени“* се заличава, а след *„ал. 1“* се поставя запетая и се добавя *„които не са завършени до датата на влизане в сила на този закон“*.

С уважение, .....

адв. Стефан Марчев

Председател на САК