



СЪЮЗ
НА
АРХИТЕКТИТЕ
В БЪЛГАРИЯ
БЪЛГАРСКА
СЕКЦИЯ НА МСА

UNION
DES
ARCHITECTES
EN BULGARIE
SECTION BULGARE
DE L'UIA

1504 СОФИЯ
УЛ. КРАКРА 11
тел. /02/ 943 83 21
/02/ 943 83 12
факс: /02/ 943 83 49

1504 SOFIA
11 RUE KRAKRA
tel: /359 2/ 943 83 21
/359 2/ 943 82 86
fax: /359 2/ 943 83 49

E-mail: sab@bularch.org
www.bularch.eu

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 132/21

Дата 07.05.2020 г.

Изх. № I – 172 / 07.05.2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Уважаеми дами и господа,

Съюзът на архитектите в България, като една основна организация, обединяваща българските архитекти, винаги е имал активно отношение към третирането на градоустройството и архитектурата в българското законодателство, по две основни причини.

На първо място, с това законодателство е свързана цялата ни творческа дейност като архитекти. И на второ място, наше професионално задължение, фиксирано и в международно признати документи като Европейския деонтологичен кодекс, и в законодателството на ЕС и държавите от Европейската общност, че отговорността ни не е само пред възложителя – наш пряк клиент, но и към „невидимата“ трета страна – обществото, обществения интерес.

В случая, в нашето становище, ние изхождаме именно и преди всичко да се защити необходимият за устойчиво развитие на обществото и националното пространство, което представлява един ограничен и поради това изключително ценен ресурс.

Поставените въпроси за противоконституционност на две алинеи от ЗУТ от Висшия адвокатски съвет на практика засягат цялостната система на градоустройството и градоустройствените политики у нас и в частност реализацията на устройствените планове. Това са проблеми от огромен обществен интерес, които са и част от социалната политика на държавата.

Поставените два въпроса от Висшия адвокатски съвет, в крайна сметка рефлектират върху рационалната организация и използване на националното пространство, въпреки че се поставят в по-ограничения пространствен контекст на отделното селище и неговия общ устройствен план (и, косвено на подробните устройствени планове). Тук, в интерпретирането на тези въпроси, намираме за необходимо да се

отчете Конституцията на Република България като цялостен документ, отговарящ на конкретен етап от нашето обществено развитие.

Затова нека преди всичко се спрем на смисъла на градоустройствените планове и техните предвиждания, в контекста на конституцията на Република България.

Чл. 55. от Конституцията на РБългария гласи: „Гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Те са длъжни да опазват околната среда.“

Този член е пряко свързан с реализацията на чл. 4. (2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

За осъществяването на правото за здравословна и благоприятна околна среда, съвременните развити общества (вкл. и българското) са изградили законови системи за регулиране на пространственото изграждане на своите територии със съдържащите се в тях или разработени към тях, стандарти и нормативи.

Площите за озеленяване в населените места, обединени в т.нар. „зелена система“ са едно от основните средства за осигуряване на здравословна среда в урбанизираните територии. Такива площи са предвиждани, резервирани и изградени в нашето градоустройство още в първите градоустройствени планове у нас, от края на XIX век и по-късно. Така например, за територията на Борисова градина са осъществени масови отчуждавания на имоти, още от кмета Д. Петков; в общия устройствен план на София от 1940 г. (планът „Мусман“) се залагат разширение на Борисова градина и изграждането на сегашния Южен парк, в по-широк от днешния му, обхват.

Площите за озеленяване в градовете (и по-широко – в селищата) се предвиждат и съгласно редица нормативи за количество на жител; размер; функции; разположение в селището, особено спрямо природните дадености и жилищните територии. Проектирането на „зелените системи“, както и на целите градоустройствени планове, се осъществява от компетентни експерти. Понятието „система“ тук не е случайно използвано – защото става дума за функционирането на отделните „озеленени площи“ във взаимодействие и допълване, при което нарушаването на целостта на отделните елементи води, в една или друга степен, до нарушения във функционирането на системата. Разбира се, тези характеристики и подходи, са в сила и за всички системи, необходими за качеството на живот (и за самото съществуване) на селищните общности – не случайно, нерядко те се ограничават като комунални системи, (обществено обслужване, улична мрежа, инженерни мрежи и др.).

А) ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ.208, АЛ.1 ОТ ЗУТ, В ЧАСТТА „А ЗА ИМОТИ, ПРЕДВИДЕНИ ЗА ОЗЕЛЕНЕНИ ПЛОЩИ ПО ЧЛ.61, АЛ.4 – ПЕТНАДЕСЕТ ГОДИНИ.“

Безспорно, сроковете за реализация на предвижданията в един ОУП са една от важните му характеристики и задължение на общинските съвети е да осигуряват тази реализация. Но, не можем да споделим изложените съображения на ВАС, че предвиденият 15 – годишен срок е твърде дълъг. Защото, можем ли да приемем, че след 15 години доказаната с ОУП потребност от площи за озеленяване отпада? Ако това е така, съществува правния механизъм за изменение на ОУП, който трябва да се приложи; и обратно, ако необходимостта е налице, планът трябва да запази силата си и след 15 години.

Напротив, считаме че за всички предвидени от ОУП мероприятия за изграждане на комуналните системи, срокът за реализация, като цяло трябва да бъде срокът на действие на ОУП, който е приет по съответния законов ред и за времето на действие има силата на закон.

Кратките срокове, заложи в ЗУТ за реализация на мерките по ОУП, фактически създават невъзможност за реализация на ОУП чрез стратегическо планиране от страна на общината.

От друга страна, може ли да се приеме, че ако елементите на комуналните системи не се реализират в посочените срокове, нуждата от тях отпада? Очевидно не, и особено в по-големите градове (София, Варна и др.). А именно в тях е ясно изразено желанието на собствениците за застрояване на имоти, предвидени за озеленяване – както и острата реакция на гражданите срещу тези желаниа!

В искането на Висшия адвокатски съвет е изведено, че „В ЗУТ няма нормативно определен срок, в който общината е длъжна да изготви и одобри ПУП за неурегулирани територии в съответствие с предвижданията на одобрен ОУП“ (като се цитира текста на чл. 103а, ал.3 от ЗУТ).

Този член обаче третира не неурегулирани територии, а територии, за които има действащ ПУП или част от него (т.е. територията е урегулирана), който трябва да се измени, ако с ОУП са предвидени само и единствено изграждането на обекти - публична държавна собственост или публична общинска собственост, както и с цел защита на обществени интереси - опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони. Освен това, никъде в ЗУТ няма определен срок, в който трябва да се изготви и одобри ПУП, тъй като процедурата е сложна и не е възможно да се определи точен отрязък от време за изпълнението ѝ. Но в ЗУТ са предвидени всички срокове, касаещи

административните процедури при изработването и одобряването на ПУП (напр. Разрешенията по чл. 124а, ал. 5 следва да се дадат в едномесечен срок от постъпване на искането за разрешение. След изтичане на този срок, в случай че няма издаден акт, се приема, че е налице мълчалив отказ с всички произтичащи от това последици, предвидени от АПК. Отказите за издаване на разрешение за изработване на устройствен план по чл. 124а, ал. 5 се дават с мотивирано решение или заповед на компетентния орган в едномесечен срок от постъпване на искането. Изричните откази се съобщават по реда на АПК и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 215. В едномесечен срок от обявлението по ал. 1 на чл. 128 (за изработен ПУП) или в 14-дневен срок от съобщението по ал. 3 (когато обявлението е съобщено директно) заинтересованите лица могат да направят писмени възражения, предложения и искания по проекта за подробен устройствен план до общинската администрация (ал. 5 на чл. 128). В едномесечен срок след изтичане на сроковете по ал. 5 на чл. 128 (подаване на писмени възражения, предложения и искания) проектите заедно с постъпилите възражения, предложения и искания се приемат от общинския експертен съвет. По правилото на ал. 3 на чл. 135 компетентният орган в 14-дневен срок от постъпване на заявлението допуска с мотивирано предписание или отказва (със заповед) да се изработи проект за изменение на плана), което в общи линии определя един обзрим срок за процедирането и одобряването на всеки ПУП.

Когато се касае за неурегулирани територии, ПУП се изработва въз основа на разпоредбите на чл.16 и 17 от ЗУТ. В тези случаи е предвидено прехвърлянето в полза на общината на определена част от имотите (но не повече от 25%), когато от останалата част може да се образува урегулиран поземлен имот с необходимите размери или замяната на този имот с друг в същия вид устройствена зона и с пазарна стойност не по-ниска от пазарната стойност на имота преди урегулирането му. В този случай, съгласно чл. 124а, ал.5 от ЗУТ, инициативата за изработване на ПУП може да бъде на заинтересованите лица.

Важен момент, който е засегнат в искането твърде едностранчиво е, че „В периода на действие на ОУП с предвиждане за създаване на обекти на зелената система не могат да бъдат одобрявани ПУП с предвиждания, които се различават от основното предназначение за озеленяване“.

Съгласно ЗУТ, промяната на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в общите или в подробните устройствени планове на урбанизираните територии за озеленени площи, които не са реализирани, може да се предвиди само в ограничени случаи, в условията на изискванията на чл.62а от ЗУТ. Това подсказва,

че развитието на зелената система на урбанизираните територии е поставена в условия на устойчивост на тези предвиждания.

В искането на Висшия адвокатски съвет е изложено, че участието на заинтересованите собственици в общественото обсъждане на проекта за ОУП, предвидено в чл.127, ал.1 от ЗУТ не е достатъчна гаранция за защита на техните права и законни интереси, тъй като те нямат възможност да оспорят пред съд законосъобразността на проектните решения в частта на зелената система на общината и да докажат, че общинската нужда, за която законът допуска принудително отчуждаване, не е налице.

Никъде не е упоменато, че съгласно Чл. 127. (1) (Изм. - ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г., доп. - ДВ, бр. 27 от 2013 г.) Общественото обсъждане се съвместява и е част от процедурата за провеждане на консултации по екологичната оценка и/или оценката за съвместимост, които възложителят на проекта организира и провежда по Закона за опазване на околната среда и/или Закона за биологичното разнообразие.

Съгласно Закона за опазване на околната среда , в екологичната оценка е задължително да се анализират и докажат проектните решения в ОУП (вкл. тези, които са свързани с човешкото здраве, ландшафта (съгл. Допълнителни разпоредби на ЗООС, § 1. По смисъла на този закон: т.13. "Ландшафт" е територия, специфичният облик и елементите на която са възникнали като резултат на действия и взаимодействия между природни и/или човешки фактори), т.е. част от зелената система на общината.

Така че, точно в частта за зелената система, заинтересованите собственици имат достатъчна гаранция за защита на техните права за съдебно оспорване на тези проектни решения чрез доказателства за неправилните изводи на екологичната оценка, ако има такива.

Б) ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 215, АЛ. 6 ОТ ЗУТ

Ще подчертаем още веднъж: Жизнеспособността на градовете, и по същество реализацията на чл. 4 и чл. 55 от Конституцията изисква определен пространствен ресурс за комуналните системи. Този ресурс, по много причини, не може да се постигне с използване само на налични имоти – общинска собственост и това прави използването на имоти – частна собственост в болшинството случаи (изключваме например по-малки населени места със затихващи функции), е практически неизбежно.

При необходимия за всички тези общоселищни системи пространствен ресурс естествено възниква конфликт между пространствените потребности и собствеността върху отделните имоти в селището, съответно между правата и интересите на общността – и правата и интересите на отделните собственици, ползватели и владетци – физически или юридически лица, държавни или общински органи. Именно за такива противоречия и конфликти, Законите за собствеността, Закона за устройство на територията и други предлагат определени решения, които в случая частично се атакуват като протовоконституционни в искането на Висшия адвокатски съвет.

В становището на Висшия адвокатски съвет приемането (одобряването) на ОУП се разглежда като възможност за административен произвол от страна на общината, а отмяната на част от чл. 208, ал.1 – като средство за защита на собствениците от такъв произвол.

Това съображение считаме за несъстоятелно. Редът за разработване, обсъждане и одобряване на общите и подробни устройствени планове е ясно регламентиран от ЗУТ и в този законово регламентиран процес има не само възможности, а и задължителност за обществено обсъждане преди приемането им.

Вече бяха изяснени начините за обжалване на ОУП чрез екологичната оценка, която е неотменна част от него и чиято основна цел е да се идентифицират, опишат и оценят по подходящ начин възможните въздействия от прилагането на инвестиционните предложения, които тези планове и програми включват.

Висшия адвокатски съвет счита, че „Ограничаването на правото на защита с предвидената необжалваемост по чл.215, ал.6 от ЗУТ може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, а в случая това не е налице, тъй като се засягат конституционно признати права, което е недопустимо.“

Съгласно Конституцията „Гражданите имат право на труд (чл.48), на медицинско обслужване (чл.52), право на образование (чл.53), право да се ползват от националните и общочовешките културни ценности (чл.54), право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Те са длъжни да опазват околната среда (чл.55)“.

Всички тези права могат да се осъществяват само ако има законово установени територии за изграждане на материалната среда за осъществяване на тези права. Общите устройствени планове имат точно такава основна цел – да установят общата структура на територията, предмет на плана; общия режим на устройство на всяка от териториите по т. 1 със съответните правила и нормативи; териториите с публична държавна и с публична общинска собственост и режимът на тяхното устройство;

изискванията към естетико - композиционното изграждане на територията; застрашените от бедствия територии, определени съобразно картите, изготвени по реда на наредбата по чл. 6, ал. 2 и общинските планове по чл. 9, ал. 1 от Закона за защита при бедствия, както и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита.

Между общите и подробните устройствени планове има определена субординация. Предвижданията на ОУП са задължителни за ПУП.

Затова естествено е, че предложения на ПУП, които са в отклонение от ОУП (например ПУП за застрояване на част от парк, предвиден в ОУП именно като парк) са незаконсъобразни.

Пак в обясненията на ВАС е казано, че „съгласно чл.127, ал. 6 от ЗУТ, възможността за областния управител да върне незаконсъобразното решение за ново обсъждане или да го оспори пред съответния административен съд, се обосновава с това, че той действа в защита на държавните интереси, а не в защита на интересите на собствениците на имоти, засегнати от предвижданията на плана.“

Според Закона за администрацията, областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика.

Част от неговите задачи е да осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове и да упражнява контрол по законсъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация.

Не е ясно защо Висшият адвокатски съвет счита, че законсъобразността на административните актове засяга само държавния интерес, след като в административноправната теория и практика понятието законсъобразност е - съответствието на административния акт с изискванията на закона, по отношение на неговите съществени характеристики, съдържащи се в изискванията за законност. Това са : компетентност; неспазване на определена форма; нарушение на административно - производствените правила; противоречие с материално правни разпоредби и несъответствие с целта на закона.

Освен това, когато се говори за защита на интересите само на частните собственици на имоти, трябва да се има предвид, че съгласно Закона за собствеността: „Собствеността принадлежи на държавата, на общините, на

кооперациите и други юридически лица и на граждани. Всички видове собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и закрила."

Действително в Конституцията, чл. 17. (1) „Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона“.

Но, съгласно чл. 17(5) от Конституцията „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“.

Така, че и Конституцията въвежда правилото за принудително отчуждаване въз основа на закон и в случая, този закон е Закона за устройство на територията, когато се касае за територии, чието наличие е продиктувано от важен обществен интерес (каквато е зелената система).

Уважаеми дами и господа,

Като оценяваме високо и ви благодарим за възможността да се произнесем по направените предложения на Висшия адвокатски съвет, надяваме се че нашата гледна точка е достатъчно ясно изразена в този текст.

Разчитаме, че тя ще бъде разгледана обстойно от вас, заедно с всички други становища и че тя ще способства да вземете аргументирано, всестранно оценено и отговарящо на духа на Конституцията на Република България решение.

Председател на УС на САБ:.....
(проф. д-р арх. Тодор Булев)

