

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 408 К/

Дата 26.10.2021.

изх. № 941  
06.10.2021 г.  
гр. София

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

На Ваш № 174-КД/29.06.2021 г.

ОТНОСНО: становище по конституционно дело № 11/2021 г.

Изпращаме Ви приложено 1 бр. становище по к. д. № 11/2021 г., прието с решение на Пленума на Върховния административен съд, проведен на 30.09.2021 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** Съгласно текста

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ**

Председател на Върховния административен съд



3. Б./II колегия

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



**Становище на  
ПЛЕНУМА НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*по к. д. № 11/2021 г.*

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционно дело № 11/2021 г. на Конституционния съд на РБ е образувано по искане на омбудсмана на РБ за установяване на противоконституционност 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 Закона за устройство на територията (ЗУТ) - обн. ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г., посл. изм. и доп. бр. 21 от 12.03.2021 г., като противоречащи на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията на РБ.

С определение от 29.06.2021 г. Конституционният съд на РБ е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана и е конституирал като заинтересована институция Върховен административен съд с указание да представи становище по делото.

I. По искането за противоконституционност на чл. 148, ал. 16 от Закона за устройство на територията – нова, ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.

Разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ гласи: „Разрешение за строеж в урегулиран поземлен имот се издава само при приложен

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



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. При урегулиран поземлен имот с лице на повече от една улица е достатъчно уличната регулация да е приложена по улицата, по която се осъществява достъпът до строежа.“

Разпоредбата засяга прилагането на уличната регулация като част от подробен устройствен план (ПУП) по чл. 110, ал. 1, т. 1 или т. 2 ЗУТ и е с адресати - собствениците на урегулирани поземлени имоти (УПИ), респективно носителите на ограничено вещно право на строеж върху такива имоти, при застрояването им с обекти, съгласно предвижданията на действащия за територията ПУП – ПРЗ, като им поставя условие за издаване на разрешение за строеж – САМО при приложен ПУП по отношение на регулацията, в т. ч. уличната регулация, осигуряваща достъп до съответния поземлен имот.

Процедурата по издаване на разрешение за строеж, уредена в ЗУТ, се предхожда от процедура по одобряване на първоначален подробен устройствен план – план за регулация (ПР), респективно план за регулация и застрояване (ПРЗ), с който поземлените имоти се урегулират в УПИ с конкретно предназначение и за застрояване или от процедура по изменение на ПУП – ПРЗ, засягащ един или повече урегулирани поземлени имота. Съгласно чл. 108, ал. 1 ЗУТ, подробните устройствени планове конкретизират устройството и застрояването на териториите на населените места и землищата им, както и на селищните образувания. Предвижданията на подробните планове са задължителни за инвестиционното проектиране. А съгласно чл. 18, ал. 1 ЗУТ ПУП за застрояване определя: конкретното предназначение, допустимите дейности и застрояване в УПИ, максималната плътност и интензивност

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



на застрояване, минималната свободна дворна площ, минималната задължително озеленена дворна площ, начина и характера на застрояване, както и линиите на застрояване в съответното УПИ – предмет на плана.

ПУП – план за регулация установява вътрешните регулационни линии на УПИ, определящи границите му със съседните имоти (странични и към дъно на имота), при условията на чл. 15, чл. 16 или чл. 17 ЗУТ, както и уличната регулационна линия, която определя границата му с прилежащата улица (лице на имота). Спрямо тези регулационни линии се определят начините и характерът на застрояване на всяко УПИ, линиите на застрояване, необходимите отстояния и пр. Поради това преди да се пристъпи към застрояване на УПИ, е необходимо ПУП по отношение на регулацията да бъде приложен.

Съгласно § 22, ал. 1, т. 1, б. "б" и „в“ от Заключителни разпоредби на ЗУТ, ПУП по отношение на регулацията се счита за приложен: б. "б" - със сключването на окончателни договори за прехвърляне право на собственост, когато такива се предвиждат (по чл. 15 или чл. 17 ЗУТ); б. "в" - с изплащане на обезщетенията по отчуждителните производства; Докато първата хипотеза обвързва собствениците на съседни УПИ-та да сключат окончателни договори за уреждане собствеността върху придаваеми по регулация части от тях към имотите им, то втората хипотеза не зависи от собствениците на УПИ, а изцяло от волята и желанието на общинската администрация да започне и приключи отчуждително производство по ЗОС за частите от УПИ, попадащи в трасето на предвидена, но нереализирана улица, като обект по чл. 205, т. 1 ЗУТ. Съгласно чл. 208, ал. 1 ЗУТ срокът за започване на отчуждителните процедури по ЗОС на недвижими имоти, определени по ПУП за изграждане на обекти – публична общинска собственост, е 10

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



години от влизане в сила на плановете за изграждане на елементите на техническата инфраструктура по чл. 64 ЗУТ, каквито са улиците. Този срок е преклузивен и с изтичането му правото на общината да започне отчуждаването на такива имоти или части от тях се прекратява (ТР № 4 по т. д. № 6/2015 г. на ВАС). Следователно прилагането на уличната регулация е право и задължение на общината, като срещу бездействието ѝ собствениците на засегнатите имоти не могат да направят нищо. Те могат да приложат регулацията по отношение на вътрешните (странични и към дъно) регулационни линии на УПИ, когато не съвпадат с имотните граници на поземления им имот, като сключат окончателни договори по чл. 15 или 17 ЗУТ, но не и да приложат уличната регулация.

Затова при неприложена улична регулация поради бездействие на общината и за да не се възпрепятства инвестиционният процес по застрояване на УПИ от собствениците им, сегашната уредба на ЗУТ с чл. 190 допуска строителство в УПИ чрез прокарване на **временни пътища**, осигуряващи лице и достъп до имота, а при условията на чл. 73, ал. 2 ЗУТ се допуска и строителство на проводи - **временно захранване** с ток и вода на имота.

Разрешение за строеж (РС), при влязъл в сила ПУП-ПРЗ, се издава въз основа на одобрен инвестиционен проект – чл. 148, ал. 4 ЗУТ. Одобреният инвестиционен проект трябва да съответства на ПУП и е неразделна част от РС. РС е индивидуален административен акт по ЗУТ, който разрешава и удостоверява законния характер на извършеното строителство. За издаването му ЗУТ не поставя други изисквания към собствениците на УПИ, а още по-малко го обвързва с прилагане на уличната регулация.

С оспорената разпоредба на чл. 148, ал. 16 ЗУТ (нова ДВ, бр. 16/23.02.2021 г.) се въвежда **ново условие** към собствениците на УПИ и

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



носителите на ограничено вещно право на строеж за издаване на РС, а именно планът за улична регулация да е предварително приложен с цел да бъде обезпечено изграждането на техническата инфраструктура, чийто елемент са улиците. Въведеното ново условие не е подходящо средство за постигане на тази цел, тъй като несъразмерно засяга и ограничава конституционно защитени права, каквото е правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на РБ. Поради това оспорената разпоредба на чл. 148, ал. 16 ЗУТ се явява противоконституционна.

Съгласно чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията правото на собственост, включващо правомощията на владение, ползване и разпореждане с вещта, „се гарантира и защитава от закона“, а „частната собственост е неприкосновена“. Неприкосновеността означава забраната други лица да владеят, да ползват или да се разпореждат със собствеността без съгласието или въпреки несъгласието на собственика (Решение № 6 по к. д. № 5/2013 г. на КС). Принудителното отнемане на частна собственост е допустимо само при условията на чл. 17, ал. 5 от Конституцията при принудително отчуждаване, което е изключение.

Забраната за издаване на РС на собствениците и на носителите на вещно право на строеж върху УПИ, при неприложена улична регулация, съществено ограничава правомощието „ползване“ като елемент на правото на собственост, тъй като пречатства застрояването на имота съгласно предвижданията на ПУП - ПЗ, въпреки че тези лица са изпълнили останалите изисквания на закона.

Условието е ограничително, тъй като не е съобразено от законодателя, че собственикът на УПИ не може да го изпълни, тъй като не зависи от него, а от волята на трето лице – общината, която има правото и задължението да започне и приключи отчуждително

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



производство по ЗОС за частите от УПИ, попадащи в предвидена по плана улица, като обект на публична общинска собственост. При бездействие на общината за започване на отчуждително производство в срока по чл. 208, ал. 1 ЗУТ – 10 г., уличната регулация не може да бъде приложена. По този начин, поставяйки издаването на РС в зависимост от действията на трето лице, извън собственика, законодателят ограничава съществено правото на собственост и произтичащото от него право да застрои имота си неопределено във времето, с което нарушава чл. 17, ал. 1 и 3, както и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния ни закон изисква правната уредба на обществените отношения в дадена материя, чрез закон, да бъде предвидима и да защитава придобитите основни права на гражданите без да ги накърнява в повече отколкото е необходимо за постигане на целта, при отчитане на баланса между обществения и частен интерес.

В случая с приемане на оспорената разпоредба от ЗУТ законодателят е допуснал нарушение на тези основни конституционни принципи в няколко насоки:

На първо място нарушението е в това, че с разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ се изменя установения режим по ЗУТ за издаване на РС за УПИ, като се въвежда рестриктивно за собствениците и носителите на ограничено вещно право на строеж условие – РС да се издава само след прилагане на уличната регулация. Условието е утежняващо, защото прилагането на уличната регулация е правомощие на трети лица – общините, на основание Закона за общинската собственост (ЗОС), а не на собствениците. За да се снабдят с РС, те трябва да изчакат действията на общината по отчуждаване не само на техния, но и на съседните имоти за предвидената по плана общинска улица. При бездействие, собствениците ще са в обективна невъзможност да

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



реализират застрояване в имота си, като част от правото на собственост, за бъдещо неопределено време. Следователно изискването за прилагане на уличната регулация е несъответно на предметния обхват и цел на РС и го поставя в зависимост от друго административно производство (такова по отчуждаване), обуславящо спиране на производството по издаване на РС, което е неоправдано и в ущърб на собствениците на УПИ.

На второ място - нарушението се състои в това, че законодателят не е разписал процедура, предпоставки и срокове за прилагане на уличната регулация за УПИ, за което има подадено заявление за издаване на РС, респективно не е уредил друга възможност за бързо отчуждаване и обезщетяване чрез споразумение със собствениците или сключване на договори по чл. 15 или 17 ЗУТ, а алтернативно - при невъзможност за всичко това, да се прилага чл. 190 и чл. 73, ал. 2 ЗУТ. При липсата на процедура в нормата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ, за прилагане на уличната регулация при подадено заявление за издаване на РС за УПИ въведеното условие е неизпълнимо, неефективно и неподходящо за постигане на целта, за която е създадено, а именно за обезпечаване изграждането на бъдещата техническа инфраструктура, чийто елемент е улицата. С това въведената нова мярка съществено намалява обема на правото на собственост, тъй като води до невъзможност на собствениците на УПИ да реализират част от правомощията на това право, а именно да ползват имота си, като го застроят, до настъпване на условието за прилагане на уличната регулация, което е неопределено във времето. В резултат на това те ще търпят значителни имуществени и неимуществени вреди, които не са защитени от законодателя.

В тази хипотеза съществено е и ограничението на вещното право на строеж върху УПИ, тъй като суперфициарният собственик е ограничен



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



с 5 г. давностен срок по чл. 67 ЗС за реализиране на строежа, който срок, при отсъствие на разписана процедура за прилагане на уличната регулация, ще бъде пропуснат, а правото погасено.

На трето място - нарушението се изразява в това, че утежняващото условие за издаване на РС спрямо собствениците безсрочно подчинява упражняването на правомощието за застрояване на УПИ на свободата на преценка за изпълнение на публичната функция на общинската администрация за прилагане на уличната регулация, т. е правото на застрояване, като елемент от правото на собственост и правото на строеж, се поставя в зависимост от действията/бездействията на трето лице и зависи изцяло от него, което води до „безсрочна строителна забрана“, в разрез с конституционното задължение на законодателя за осигуряване на гаранции и неприкосновеност на правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

На четвърто място - нарушението се състои в нарушаване на изискването за съразмерност (пропорционалност) при намесата в правото на собственост като елемент на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Ограничаването на правото на собственост от законодателя е допустимо при разумен баланс между личния и обществен интерес. При преценката - дали разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ е постигнала този справедливия баланс, следва да се посочи, че не е. Това е така, защото за издаване на РС на собствениците на УПИ е поставено условие, което е неизпълнимо от тях и зависи от бъдещи, неопределени във времето действия по прилагане на уличната регулация от трети лица - общините, което прави неопределено във времето упражняване на правомощието по застрояване на собственото им УПИ. В случая общественият интерес от обезпечаване изпълнението на обекта на публична общинска

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



собственост – улицата, несъразмерно нарушава правото на собственост, като ограничава неопределено във времето правомощието на собственика да застрои имота си. „Свободата на преценка, с която разполага законодателната власт при намесата в правото на собственост, е ограничена от принципа на пропорционалност като компонент на правовата държава.“ (Решение №7/2019г. по к. д. №7/2019 г. и др.).

При преценката - дали е спазен дължимият баланс, следва да се посочи, че разпоредбата на чл. 148, ал. 16 ЗУТ не отчита, че забраната за издаване на РС на собствениците на УПИ, преди да бъде приложена уличната регулация, ще действа неопределено дълго време с оглед срока по чл. 208, ал. 1 ЗУТ за започване на отчуждителното производство и срока след него за завършването му, който общ срок повече от 10 години неоправдано ограничава правото на собственост в нарушение на принципите за защита и неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Поради това наложената мярка е непропорционална по отношение намесата в правото на частна собственост, тъй като засягането на това право е прекомерно спрямо целта, за която е създадена.

Освен това въведената с оспорената разпоредба забрана за издаване на РС противоречи на легитимните правни очаквания и създава правна несигурност като елементи на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Законодателят дължи правната уредба в дадена област да бъде предвидима, да регламентира ясно правата и задълженията на гражданите, както и да дава обзрима във времето възможност за реализация на правата. В случая оспорената разпоредба не е предвидима и не е ясна, защото не е ясно и предвидимо във времето издаването на РС на собствениците на УПИ, доколкото

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изпълнението на условието, от което зависи издаването на РС, е също толкова непредвидимо.

По изложените съображения намираме, че оспорената разпоредба на чл. 148, ал. 16 ЗУТ (нова, ДВ, бр. 16/23.02.2021г.) противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на РБ, поради което е противоконституционна.

**II. По искането за противоконституционност на чл. 178, ал. 3, т. 5 в частта „в териториите със средно и високо застрояване, както и“ от Закона за устройство на територията – изм. ДВ, бр.16/23.02.2021 г.**

Разпоредбата на чл. 178, ал. 3 ЗУТ гласи: „Строежите не се въвеждат в експлоатация, когато:“, а тази на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ гласи: „не са изпълнени мероприятията по изграждане на улици, пътища или алеи в териториите със средно и високо застрояване, както и в курортите, ваканционните селища, голф селищата, аквапарковете и в другите територии за рекреационни дейности, свързващи обекта с уличната или пътната мрежа и осигуряващи нормален достъп до съответния поземлен имот“.

Оспорено е изменението на цитираната разпоредба, обн. ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г., в частта, с която е добавена забрана за въвеждане в експлоатация до изграждане на улици, пътища или алеи, свързващи обекта с уличната (пътна) мрежа, на завършени строежи в зони, отредени за средно и високо застрояване.

Целта на въведеното от законодателя изменение е свързано с необходимостта при завършени строежи в територии със средно и високо застрояване преди въвеждането им в действие (експлоатация) да бъде

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



извършено фактически строителство на улици и пътища, осигуряващи достъп до обекта и поземления имот.

Изменението е продължение на въведената с чл. 148, ал. 16 ЗУТ (нова ДВ, бр. 16/2021 г.) забрана за издаване на РС за УПИ, като вече при построяване на сградите със средно и високо застрояване, за да бъдат въведени в действие, се изисква улиците, пътищата и алеите да са действително изградени, а не само да е приложена уличната регулация.

Процедурата по ЗУТ за издаване на разрешения за въвеждане на строежите в експлоатация, не поставя изисквания за фактическо изпълнение на мероприятията на транспортната инфраструктура, осигуряващи достъп до съответния поземлен имот. За удостоверяване годността на строежа за ползване, компетентните органи проверяват за изпълнението им в съответствие с одобрените инвестиционни проекти и със заверената екзекутивна документация, и за спазване на изискванията по чл. 169, ал. 1 и 3 ЗУТ. Няма изискване за проверка фактическото изпълнение на улиците и пътищата, „осигуряващи нормален достъп до съответния поземлен имот“.

Изменението е ограничаващо правото на собственост досежно правомощието ползване на построените сгради от среден и висок клас, като е обусловено от извършване на мероприятията улица или път, осигуряващ фактически достъп до имота и сградите. Безспорен е общественият интерес от реализиране на предвидените по ПУП улици и пътища, но липсата на нормативно установени правила от законодателя за пропорционално разпределение на тежестите по изграждането им от общината и/или с възможно участие и на строителните предприемачи в този процес, прави оспорената разпореда противоконституционна, тъй като нарушава принципите по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията за защита на правото на собственост върху построеното.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Извън обхвата на наложеното ограничение за ползване, са строежите в територии за ниско застрояване. По този начин законодателят поставя в неравностойно положение завършените строежи в територии за ниско застрояване от строежите в територии за средно и високо застрояване, което е недопустимо и без основание.

И в тази разпоредба липсва разписана процедура в какъв срок от завършване на строежа общината дължи изграждането на транспортната инфраструктура, осигуряваща достъп до строежа и до поземления имот. Един завършен строеж не може да стои неограничено във времето без акт за въвеждането в експлоатация, защото съществено се ограничава правото на ползване като елемент от правото на собственост върху вещта.

Поради това и за тази разпоредба важат всички изложени доводи за противоконституционност на чл. 148, ал. 16 ЗУТ.

Ограничението за въвеждане в експлоатация на тази категория сгради в зависимост от реализирано на общинската техническа инфраструктура, чийто елемент са улиците и пътищата, е непропорционално на преследваната цел. Общественият интерес от изграждането на тази инфраструктура несъразмерно се поставя над частния интерес на собственика на вещта – сгради със средно и високо застрояване да ги ползва съобразно предназначението им. Ограничението в правото на собственост върху сградите от страна на законодателя е прекомерно предвид обвързването му с условие, чието изпълнение не зависи от собственика, а от общинската администрация, която има задължението да построи улиците, а кога ще стане това, е неизвестно за собственика. Така той ще търпи ограничение в правомощието да ползва вещта, докато съответната община осигури

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



бюджетни средства и други ресурси за изграждане на общинския обект - улицата.

Забраната за въвеждане в експлоатация на построени сгради от среден и висок клас е на практика забрана за собствениците им да упражняват правомощието ползване върху тях, което противоречи на закрилата на това право по чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Предвид изложеното намираме, че разпоредбата на чл. 178, ал. 3, т. 5 ЗУТ в оспорената ѝ част е също противоконституционна като противоречаща на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на РБ.