

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД СЪДИЯТА ПРИ КОНСТИТУИРАНЕТО НА СТРАНИТЕ В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО ОСПОРВАНЕ НА АКТОВЕ ПО ЗУТ

Съдия Таня Димитрова
Административен съд – Варна

APPEALS BEFORE THE JUDGE IN THE CONSTITUTION OF THE PARTIES IN COURT PROCEEDINGS IN CONFLICT OF ACTS UNDER THE ZONING ACT

Judge Tanya Dimitrova
Administrative Court – Varna

Резюме: В доклада е направен преглед на някои основни положения в нормативната регламентация и измененията ѝ във времето по отношение оспорването на част от актовете по Закона за устройство на територията (ЗУТ) и отражението ѝ върху преценката на съда при конституирането на страните в съдебното производство. Разглежда се субсидиарното приложение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в производствата по ЗУТ в отношение общ към специален закон. Изтъква се значението на източниците на информация за конкретните страни в съдебните производства по оспорване на различните актове по устройство на територията.

Ключови думи: *актове по Закона за устройство на територията, право на жалба, заинтересовани страни, засегнати имоти*

Summary: The paper reviews some of the main provisions in the legal regulation and its changes over time in relation to the challenge of some of the acts under the Law on Spatial Planning (LSP) and its impact on the court's discretion in constituting the parties in the court proceedings. The subsidiary application of the Administrative Procedure Code (APC) in proceedings under the Planning Act in relation to a general to a special law is examined. The importance of the sources of information for the specific parties in the court proceedings challenging the various acts on spatial planning is highlighted.

Keywords: *acts under the Spatial Planning Act, right of appeal, interested parties, affected properties*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.257>

Въведение

След освобождението на България обществените отношения във връзка с устройството на територията са регламентирани със Закона за благоустройство на населените места в Царство България до 1941 г., когато влиза в сила Законът за благоустройството на населените места. В периода от 1950 г. до 1973 г. действа Законът за планово изграждане на населените места, а след това до 2001 г. процесните обществени отношения са уредени със Закона за териториалното и селищно устройство.

ЗУТ е в сила от 31.03.2001 г. Съгласно чл. 1 ЗУТ територията на Република България е национално богатство, а нейното устройство гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението, като ЗУТ урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

Целта на доклада е да се отбележат предизвикателствата пред съдията при конституирането на страните в производствата по оспорване на различните актове по ЗУТ. Акцентираща се върху особеностите при преценката на засягането на лицата от съответния акт по ЗУТ с оглед спецификата на отделните актове по ЗУТ.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следната **задача** - направен е преглед на разпоредбите на ЗУТ и АПК, относими към въпроса за правилното конституиране на страните в съдебните производства по оспорване на актове по ЗУТ.

Актуалността на проблема, разглеждан в доклада, се определя от задължението на съда да осигури на всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по АПК, равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси.

Предмет на изследването е правната рамка, относима за основните и често срещани съдебни производства по оспорване на актове по ЗУТ. Изследването не включва всички видове производства по оспорване на актове по ЗУТ.

Изложение

Общият закон – чл. 15, ал. 1 и чл. 153, ал. 1 АПК, определя като възможни страни в административния процес административният орган, издал акта, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения. Право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения, като прокурорът може да подаде протест срещу акта – чл. 147 АПК. В съдебните производства съдът следва служебно да конституира страните по делото, vodeйки се от представения от административния орган списък на страните в производството по издаване на административния акт – чл. 154 АПК.

Оспорването на индивидуалните административни актове по устройство на територията е уредено в Глава деветнадесета на специалния закон – ЗУТ, но за неуредените в тази глава въпроси разпоредбите на чл. 213 и чл. 219 ЗУТ препращат към АПК.

При преценката дали оспорващият има право на жалба и кои лица следва да се конституират като заинтересовани страни в производството по оспорване на актове по ЗУТ, следва да се съобрази кои са заинтересованите лица в производството по издаване на съответния акт по ЗУТ. В два случая специалният закон изброява изрично заинтересованите лица – в производствата по одобряване на подробни устройствени планове (ПУП) и техните изменения (чл. 131 ЗУТ) и в производствата по издаване на разрешение за строеж (чл. 149 ЗУТ), като това изброяване е релевантно и за съдебните производства по оспорване на въпросните актове. Специална регламентация в ЗУТ е налице и по отношение ответниците в някои съдебни производства. При оспорване на решенията на комисията по чл. 210, ал. 3 ЗУТ като ответник не се конституира съответната комисия, издател на обжалвания акт, а общината – чл. 215, ал. 2 ЗУТ. В производството пред съда по дела, образувани по повод оспорване на заповеди за отмяна на разрешения за строеж по реда на чл. 156, ал. 5, се призовават Дирекцията за национален строителен контрол, органът, издал разрешението за строеж, и заинтересуваните лица – чл. 215, ал. 5 ЗУТ.

Спецификите при конституирането на страните в съдебните

производства по оспорване на актове по ЗУТ следва да се разгледат поотделно за различните актове, чиято законосъобразност се оспорва.

I. Съдебни производства по оспорване на устройствени планове

1. Общ устройствен план (ОУП)

С Решение №14 на Конституционния съд на РБ от 15.10.2020 г. е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 214, ал. 6 ЗУТ, според която ОУП, както и техните изменения, не подлежат на обжалване. Последва законодателна промяна с приемането на нова разпоредба – ал. 12 на чл. 127 ЗУТ, допускаща обжалване на ОУП по реда на чл. 215, ал. 1 ЗУТ.

Според съдебната практика на ВАС процесуалната правна норма – чл. 127, ал. 12 ЗУТ, не се прилага за приети при предходното законодателно разрешение ОУП. (В този смисъл са Определение №1912 от 01.03.2022 г. на ВАС по адм. д. №1480/2022 г. и Определение №345 от 17.01.2022 г. на ВАС по адм. д. №11539/2021 г., като второто определение е по отношение на одобрения ОУП на Община Варна със Заповед №РД-02-14-2200 от 03.09.2012 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството.)

При оспорването на ОУП частично (по отношение на предвижданията за определени имоти в дадена територия) страни в съдебното производство са: оспорващият, административният орган, одобрил ОУП или изменението на ОУП, и заинтересованите страни. Съгласно чл. 127, ал. 12 и ал. 13 ЗУТ право на жалба имат собствениците на имоти, чиито имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на плана, а такива недвижими имоти са имотите, за които е предвидено изграждане на обекти – публична собственост на държавата или общината, или за които се установяват ограничения на собствеността с цел защита на обществени интереси – опазване на околната среда и на човешкото здраве, опазване на земеделски, горски и защитени територии и защитени зони.

Съдебна практика на Административен съд – Варна не е формирана по оспорване на изменения на действащия ОУП. Съдиите ще трябва да преценят дали приложими при преценката кои са заинтересованите страни ще са разпоредбите от ЗУТ по отношение ПУП, включително дали са приложими съответните процесуални норми, разписващи как се обявява оспорването и как се конституират заинтересованите страни.

2. Подробен устройствен план (ПУП)

2.1. ПУП, одобрен на основание чл. 16 ЗУТ. (Този ПУП е за територии с неурегулирани поземлени имоти, както и за територии с неприложена първа регулация по предходен устройствен план, като определя необходимите площи за изграждане на обектите на зелената система, на социалната и на техническата инфраструктура – публична собственост. За осъществяване на тези предвиждания с влизането в сила на плана собствениците на недвижими имоти прехвърлят в полза на общината процентна част от площта на имотите си, определена с плана, но не повече от 25 на сто. Със самия ПУП се определят лицето и площта на новообразуваните урегулирани имоти, конкретното им предназначение, характерът и начинът на застрояването им.)

При оспорване на административния акт, с който е одобрен ПУП на основание чл. 16 ЗУТ, предмет на делото е целият ПУП, като всички жалби се разглеждат в едно производство – чл. 218, ал. 3 ЗУТ. При оспорване по реда на чл. 215 ЗУТ на индивидуални административни актове за одобряване на устройствени планове, чието съобщаване е извършено чрез обнародване в Държавен вестник, или на комплексни проекти за инвестиционна инициатива, чието съобщаване е извършено чрез обнародване в Държавен вестник, заинтересуваните лица могат да се конституират като ответници в производството в едномесечен срок от деня на обнародване в Държавен вестник на съобщение за оспорването – чл. 218, ал. 1 ЗУТ. Решенията на съда по дела, образувани по реда на чл. 218, ал. 1, имат сила по отношение на всички заинтересовани лица.

2.2. При оспорване на административен акт за одобряване на ПУП или за одобряване на изменение на ПУП обжалването е възможно да е и частично (в зависимост от обхвата на плана и конкретното засягане на лицето, което оспорва плана).

Разпоредбата на чл. 131, ал. 2, във вр. с ал. 1 ЗУТ изброява непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП недвижими имоти, чиито собственици, носителите на ограничени вещни права и концесионерите според данните от имотния регистър, а до неговото въвеждане – по данни от кадастралния регистър, разполагат с право на жалба и следва да се конституират като заинтересовани страни при оспорването пред съда на акта за одобряване на ПУП или за одобряване на изменение на ПУП.

Непосредствено засегнати от предвижданията на плана недви-

жими имоти са: 1. имотите – предмет на самия план; 2. съседните имоти, когато с ПУП се създава свързано застрояване между тях и имот или имоти, включени в обхвата на плана; 3. съседните имоти, включително имотите през улица, когато се допускат намалени разстояния; 4. съседните имоти, когато се променя предназначението на имота – предмет на плана; 5. имотите, за които с предвижданията на плана се въвеждат ограничения в режима на застрояване и ползване.

Според първоначалната редакция на чл. 131, ал. 2 ЗУТ непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП са имотите – предмет на самия план, както и съседните недвижими имоти, включително имотите през улица. С времето са редуцирани недвижимите имоти, които законодателят определя като непосредствено засегнати от ПУП.

Когато за одобряването на ПУП/изменението на ПУП не е извършено съобщаване чрез обнародване в Държавен вестник, а със съобщение за административния акт до заинтересованите страни, в производството по оспорването му страни са: оспорващият, административният орган, издал оспорвания акт, и заинтересованите страни, като е без значение дали за последните актът е позитивен или негативен и независимо че тези, за които актът е негативен, разполагат със самостоятелно право на жалба.

Преценката дали оспорващият попада сред лицата, посочени в чл. 131, ал. 1 и ал. 2 ЗУТ, както и кои имоти са засегнати от ПУП в оспорваната му част, респ. собствениците на кои имоти се явяват заинтересовани лица, с оглед надлежното им конституиране като страни в процеса, в повечето случаи изисква специални знания и чрез съдебно-техническа експертиза се установяват имотите, непосредствено засегнати от административния акт, с който е одобрен ПУП/изменение на ПУП. Това забавя процеса, ако заключението е само по отношение допустимостта и надлежните страни в процеса. Същевременно би било утежняващо от финансова страна възлагането на задачи на експертизата и по същество на спора, ако оспорването е недопустимо като изхождащо от страна, неразполагаща с право на жалба. Преценката на съда трябва да е прецизна и да отчита спецификите на всеки конкретен спор.

II. Съдебни производства по оспорване на разрешения за строеж

До изменението на ЗУТ, обн. ДВ, бр. 25/2019 г., не беше допустим пряк съдебен контрол на разрешенията за строеж. Разрешенията за строеж подлежах на задължително обжалване по администрати-

вен ред пред началника на РДНСК и едва актът на последния подлежеше на обжалване пред съда. Като страни в процеса съдът конституираше оспорващия, началника на РДНСК и заинтересованите страни. През 2010 г. законодателят изрично регламентира правото на жалба срещу акта на РДНСК, с който се отменя разрешението за строеж, и на главния архитект като издател на разрешението за строеж.

След изменението на ЗУТ, обнародвано в ДВ, бр. 25/2019 г., разрешенията за строеж подлежат на пряк съдебен контрол. Като страни в процеса съдът конституира оспорващия, органа, издал разрешението за строеж, и заинтересованите страни.

Заинтересувани лица, респ. и разполагащи с право на жалба срещу разрешението за строеж, според чл. 149, ал. 2, във вр. с ал. 1 ЗУТ са:

1. в случаите на нов строеж, пристрояване или надстрояване на заварен строеж – възложителят, собствениците и носителите на ограничени вещни права в поземления имот, лицето, което има право да строи в чужд имот по силата на специален закон, а в случаите на строежи в квартали и имоти по чл. 22, ал. 1 – възложителят и собственикът на земята;

2. в случаите на преустройство и промяна на предназначението на заварен строеж –

лицата по чл. 38, ал. 3 и 4 и чл. 39, ал. 2;

3. в случаите по чл. 185, ал. 1 – собствениците и носителите на ограничени вещни права на преустройваните обекти, помещения или части от тях;

4. в случаите по чл. 185, ал. 2 – собствениците и носителите на ограничени вещни права в сградата, съответно собствениците в етажната собственост.

Разпоредбата на чл. 149 ЗУТ е многократно изменяна с цел осъществяване на идеята същинските спорове във връзка със застрояването на имота да се разрешават на етап одобряване на устройствения план, както и на идеята да се ограничи така нареченият „съседски рекет“.

С нормата на чл. 156, ал. 5 ЗУТ е регламентирана компетентността на началника на ДНСК или оправомощено от него длъжностно лице да отмени с мотивирана заповед разрешението за строеж или заповедта за допълването му по чл. 154, ал. 5 ЗУТ заедно с одобрените инвестиционни проекти, с изключение на издадените и одобрени

от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Като страни в съдебния процес при оспорване на такива заповеди по чл. 156, ал. 5 ЗУТ се призовават: жалбоподателят (обикновено това е възложителят – титуляр на отмененото разрешение за строеж), ДНСК (а не административният орган, издал оспорваната заповед по чл. 156, ал. 5 ЗУТ), органът, издал отмененото разрешение за строеж, и заинтересованите страни (тези по чл. 149, ал. 2 ЗУТ независимо дали за тях обжалваният административен акт е позитивен или негативен).

III. Съдебно производство по оспорване на заповеди за прокарване на временен път (чл. 190, ал. 6 ЗУТ) и заповеди за учредяване на право на преминаване през чужди поземлени имоти (чл. 192, ал. 2 ЗУТ)

Съгласно чл. 190, ал. 6 ЗУТ временни пътища се прокарват въз основа на писмен договор между заинтересуваните собственици на поземлени имоти с нотариална заверка на подписите, а при липса на съгласие – въз основа на заповед на кмета на общината. Когато съгласно ПУП някои урегулирани поземлени имоти имат лице само по проектирани нови улици, преди тези улици да са открити общината може да прокарва временни пътища, които осигуряват достъп до съответните имоти, като при нужда временни пътища се прокарват в урегулирани части на населени места и селищни образувания, за които ще бъдат създадени нови ПУП, както и в неурегулирани още части, включени в ОУП.

Право на преминаване през чужди поземлени имоти се учредява със заповед на кмета на общината по чл. 192, ал. 2 ЗУТ, когато не е постигнато съгласие между собствениците на поземлените имоти и друго техническо решение е явно икономически нецелесъобразно.

Като страни в съдебния процес при оспорване на посочените две заповеди се конституират: жалбоподателят, органът, издал оспорвания административен акт, и заинтересованите страни. Засегнати от тези актове лица се явяват собствениците на имоти, през които преминава трасето на прокарвания временен път, и собствениците на поземления имот, който се обслужва от учреденото право на преминаване, както и лицата, в чиято полза се прокарва временен път и учредява право на преминаване през чужд имот. Именно засегнатите лица разполагат с право на жалба и следва да им се осигури участието в съдебното производство (като оспорващи или като заинтересовани страни) с предмет преценка на законосъобразността на въпросните

две заповеди.

IV. Решения на комисията по чл. 210 ЗУТ за определяне на цената на правото на преминаване, издадени на основание чл. 192, ал. 6 ЗУТ и решенията на комисията по чл. 210 ЗУТ за определяне размера на обезщетенията на правоимащите за вредите, причинени от прокарването на временни пътища и обезщетенията за частите от поземлени имоти, използвани за временни пътища, определени за съответната година, както и обезщетението за подобренията, които решения са издадени на основание чл. 191 ЗУТ

Съгласно чл. 192, ал. 6 ЗУТ цената на правото на преминаване през чужди имоти се определя по реда на чл. 210 и се заплаща преди издаване на заповедта за учредяване на право на преминаване през чужди имоти.

Нормата на чл. 191 ЗУТ регламентира, че обезщетенията на правоимащите за вредите, причинени от прокарването на временни пътища, са за сметка на собствениците на поземлени имоти, които ще се обслужват от временните пътища, като обезщетението за частите от поземлени имоти, използвани за временни пътища, се определя за съответната година и се изплаща на равни месечни вноски, а обезщетението за подобренията, които се унищожават във връзка с временните пътища, се изплаща в брой преди заемане на поземлените имоти. Размерът на обезщетенията се определя по реда на чл. 210 ЗУТ.

Освен оспорващия, според специалната разпоредба на чл. 215, ал. 2 ЗУТ, по делото се призовават общината (а не комисията по чл. 210 ЗУТ) и заинтересуваните страни.

V. Заповеди за премахване на незаконни строежи, издадени на основание чл. 225 и чл. 225а ЗУТ

Обикновено оспорващ е адресатът на заповедта за премахване на незаконния строеж. С право на оспорване на такава заповед разполагат и други лица – например, собственикът на незаконния строеж, както и извършителят му независимо дали заповедта, с която е наредено премахване на незаконен строеж, има конкретен адресат, или е посочено, че е неизвестен извършителят на незаконния строеж.

За да се приеме, че е допустимо обаче оспорването от лице, не посочено като адресат на заповедта по чл. 225 или чл. 225а ЗУТ, следва оспорващият не само да твърди, но и да докаже, че е собственик, съсобственик и/или извършител на незаконния строеж.

Заклучение

В заключение следва да се посочи, че правилното конституиране на страните в производствата по оспорване на актове по ЗУТ изисква особено внимание, тъй като с тези актове се засягат права или задължения, отнасящи се до правото на собственост и до ограничените вещни права.

Съдебното решение има сила за страните по делото, но ако оспореният акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички – чл. 177, ал. 1 АПК, т.е. възможно е да се засегнат права и законни интереси на лица, които не са участвали в съдебното производство.

От съществено значение е и полагането на дължимите усилия от страна на собствениците на имоти в РБ да осигурят надлежното им отразяване в КККР, доколкото в случаите на липса на приложен документ за собственост, до въвеждането на имотния регистър, административните органи и съдът черпят информация за собствеността и ограничените вещни права върху имотите, респ. за заинтересованите и засегнати лица, именно от КРНИ, независимо че КР няма правопо- раждащо вещноправно действие.

Следва и административните органи, чиито актове по ЗУТ са оспорени, да предоставят на съда надлежна и обоснована информация за страните в съответните административни производства, както и да изразяват мотивирано становище още с изпращане на жалбата до съда по допустимостта на оспорването и страните в съответното производство.

За контакти:

Съдия Таня Димитрова

АдмС – Варна

E-mail: taniadimitrova2008@abv.bg