

---

---

## СТАТИИ

---

---

# ПРАВНА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА В УРБАНИЗИРАНИТЕ ТЕРИТОРИИ (НАСЕЛЕНИТЕ МЕСТА И СЕЛИЩНИТЕ ОБРАЗОВАНИЯ) ПРИ ПЛАНИРАНЕТО

*Георги Пенчев\**

### *Увод*

Териториалноустройственото планиране е правно средство с превантивен характер за опазването на околната среда. В условията на увеличаващите се по форми и мащаби урбанизационни процеси у нас и особено в по-големите населени места то ще придобива все по-голяма актуалност. Необходимо е да се подчертае и обстоятелството, че в процеса на териториалноустройственото планиране може да бъде намерен разумен баланс между икономическите и екологичните интереси на обществото с цел постигането на устойчиво развитие на съответната територия. При това планиране например може да бъдат успешно използвани различни подходи за подобряване на състоянието на околната среда – като съхраняване и увеличаване на размера на озеленените площи, екологосъобразен избор на местата за изграждане на депа за отпадъци, ограничаване или изнасяне на движението на превозните средства в определени части от населените места и др.

В нашата правна литература екологичноправните аспекти на устройството на територията са слабо застъпени и главно на равнище статии, които са малко на брой<sup>1</sup>. Сравнително оскъдна е и съдебната практика в тази област, а като примери, макар и с известно косвено значение може да бъдат посочени решение № 778 от 22.02.1999 г.

---

\* Професор, д-р по екологично право в ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“.

<sup>1</sup> Вж. напр. **Бакалова, В.** Правна уредба на озеленените площи. – Собственост и право, 2004, № 9, 39–45; **Василев, Л.** Производството по чл. 11, ал. 4 ППЗСПЗЗ и зелените площи. – Собственост и право, 2008, № 10, 31–35; **Пенчев, Г.** Правна защита на околната среда на населените места при планирането. – Български законник, 2002, № 7, 54–57.

по адм. д. № 5245/1998 г. на ВАС, IV отд., отнасящо се до отчуждаване на имот за обществена нужда, свързана с изграждане на парк<sup>2</sup>, и решение № 3915 от 29.04.2004 г. по адм. д. № 10980/2003 г. на ВАС, 5-чл. с-в (обн., ДВ, бр. 38 от 11.05.2004 г.)<sup>3</sup>. Поради това една от целите на настоящото изследване е да спомогне за една по-широка обществена дискусия по разглежданата проблематика. Друга цел на това изследване е очертаването, макар и накратко, на характерните особености на действащата правна уредба у нас в разглежданата област, което би подпомогнало както юристите и другите специалисти в централната и местната администрация, занимаващи се с териториалноустройствено планиране, така и специалистите еколози. То е съобразено със законодателството, в сила към 10.05.2013 г.

### ***I. Нормативни актове***

По-съществено значение в разглежданата област има Законът за устройство на територията (ЗУТ – обн., ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), а субсидиарно приложение могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС – обн., ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за обществените поръчки (ЗОП – обн., ДВ, бр. 28 от 2004 г., изм. и доп.), Законът за кадастъра и имотния регистър (обн., ДВ, бр. 34 от 2000 г., изм.), Законът за регионалното развитие (обн., ДВ, бр. 50 от 2008 г. – в сила от 31.08.2008 г., изм. и доп.), Законът за лечебните растения (ЗЛР – обн., ДВ, бр. 29 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за геодезията и картографията (обн., ДВ, бр. 29 от 2006 г., изм. и доп.), Законът за устройството и застрояването на Столичната община (обн., ДВ, бр. 106 от 2006 г., изм. и доп.), Законът за устройство на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК – обн., ДВ, бр. 48 от 2007 г. – в сила от 1.01.2008 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане. Сред кръга на подзаконовите нормативни актове по прилагането на ЗУТ по-голямо значение в разглежданата област имат: Наредба № 8 от 14.06.2001 г. за обема и съдържанието на устройствените схеми и планове, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (обн., ДВ, бр. 57 от 2001 г., изм. и доп.); Наредба № 7 от 22.12.2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони, издадена от министъра на регионалното разви-

---

<sup>2</sup> Вж. Административно правосъдие, 1999, № 2, 101–102, а делото е свързано с прилагането на чл. 2 от Закона за възстановяване на собствеността върху някои отчуждени имоти по Закона за териториално и селищно устройство, Закона за плановете за изграждане на населените места, Закона за благоустройство на населените места, Закона за държавните имоти и Закона за собствеността (обн., ДВ, бр. 15 от 1992 г., изм.).

<sup>3</sup> Делото е свързано с прилагането на ПМС № 234 от 10.11.2000 г. за създаване на Архитектурно-парков комплекс „Двореца“ към министъра на културата (обн., ДВ, бр. 94 от 2000 г.).

тие и благоустройството (обн., ДВ, бр. 3 от 2004 г., изм. и доп.); Наредба № 1 от 4.04.2004 г. за определяне на минимални цени в устройственото планиране и инвестиционното проектиране, издадена от Камарата на архитектите в България (обн., ДВ, бр. 68 от 2004 г. – в сила от 1.09.2004 г., изм. и доп.), и Наредба № 2 от 29.06.2004 г. за планиране и проектиране на комуникационно-транспортните системи на урбанизираните територии, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (обн., ДВ, бр. 86 от 2004 г. – в сила от 1.10.2004 г.), а по прилагането на ЗОП – Наредба за провеждане на конкурси в устройственото планиране и инвестиционното проектиране, приета с Постановление № 73 на Министерския съвет (МС) от 31.03.2009 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 2009 г.).

## ***II. Правни мерки за опазване на околната среда в урбанизираните територии (населените места и селищните образувания) при планирането***

### **II.1. Правни мерки по ЗУТ**

1) Установяване на специални правила, свързани с озеленените площи (чл. 22, ал. 5, чл. 61, ал. 4, чл. 62, ал. 5–7, 9 и 10, чл. 62а и чл. 63).

Сред тях може да бъдат отбелязани: а) задължение при реструктуриране на жилищни комплекси и урегулиране на нови поземлени имоти в тях, ако не може да се предвиди застрояване, площите между сградите да се урегулират като озеленени площи за широко обществено ползване (чл. 22, ал. 5); б) обявяване на озеленените площи за широко обществено ползване, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или общинско значение като обект на публична собственост (чл. 61, ал. 4); в) предпоставки за отчуждаване на частни имоти, в които попадат озеленени площи (чл. 62, ал. 5 и 6); г) предпоставки за застрояване в озеленени площи – публична или частна собственост (чл. 62, ал. 7); д) задължение за общинския съвет да приема с решение подробните устройствени планове за паркове и градини (чл. 62, ал. 9); е) задължение за общинския съвет с наредба да уреди изграждането и опазването на „зелената система“ на територията на общината (чл. 62, ал. 10)<sup>4</sup>; ж) забрана за промяна на предназначението на съществуващи озеленени площи или на части от тях в урбанизираните територии, реализирани съгласно предвижданията на устройствените планове (чл. 62а, ал. 1)<sup>5</sup>; з) забрана за промяна на предназначението

---

<sup>4</sup> Това задължение е новела в ЗУТ, въведена с измененията и допълненията му през 2007 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2007 г. – в сила от 27.07.2007 г.).

<sup>5</sup> Разпоредбите на чл. 62а ЗУТ са въведени с измененията и допълненията му през 2007 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2007 г.). В предходната редакция на закона аналогична забрана фигурираше в чл. 9, ал. 2.

на територии и поземлени имоти, предвидени в общите и подробните устройствени планове на урбанизираните територии за озеленени площи, които не са реализирани, освен на части от тях за изграждане на елементи на техническата инфраструктура или на специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната (чл. 62а, ал. 2); и) задължение промяна на предназначението на териториите и поземлените имоти по ал. 2 да се разрешава след обществено обсъждане, проведено по реда на чл. 121, ал. 1 от: аа) МС по предложение на областния управител – за държавните имоти; бб) общинския съвет с решение, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците – в останалите случаи (чл. 62а, ал. 3)<sup>6</sup>; й) предвиждане на изключения от изискванията на ал. 2 и 3 на чл. 62а (чл. 62а, ал. 4 и 5); к) задължение за кмета на общината да организира съставянето и актуализирането на публичен регистър на озеленените площи, на дълготрайните декоративни дървета и на дърветата с историческо значение в общината (чл. 63, ал. 1), като в този регистър се вписват и вековните или забележителните дървета, които са обявени за защитени видове по реда на чл. 109 и сл. от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР – обн., ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.) и съответно са вписани в регистъра по чл. 113, ал. 1 с. з. (чл. 63, ал. 3)<sup>7</sup>;

2) установяване на задължение с районните устройствени схеми да се определят „мерките за опазване и подобряване на околната среда, за предотвратяване или намаляване на вредни въздействия върху околната среда и здравето на населението“ (чл. 101, т. 5);

3) установяване на изискване предвижданията на одобрените устройствени схеми относно опазването на околната среда да бъдат задължителни за последващите устройствени планове (чл. 102, ал. 2)

4) установяване на изискване предвижданията на общите устройствени планове, с които се определят мерки за опазване на околната среда, да бъдат задължителни при изготвянето на подробните устройствени планове (чл. 104, ал. 1);

5) установяване на задължение с общия устройствен план на общината или на част от нея да се определят: а) общата структура на територията, предмет на плана, и преобладаващото предназначение на нейните части, сред които са „зеделските територии; горските територии; териториите за природозащита; нарушените територии за възстановяване и териториите със специално, с друго или със смесено пред-

---

<sup>6</sup> В предходната редакция на ЗУТ до измененията и допълненията му през 2007 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2007 г.) беше установено задължение промяната на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове за озеленени площи в урбанизираните територии, да се разрешава след положително становище от обществено обсъждане на проектите за устройствени схеми (чл. 9, ал. 3).

<sup>7</sup> Задължението за вписване и на защитените видове дървета в регистъра по чл. 63, ал. 1 ЗУТ е въведено с измененията и допълненията му през 2007 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2007 г.).

назначение“ (чл. 106, т. 1); б) „териториите с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита“ (чл. 106, т. 5); в) „териториите за активно прилагане на ландшафтно-устройствени мероприятия и естетическо оформяне“ (чл. 106, т. 6);

б) установяване на задължение с общия устройствен план на град с неговото землище или на селищно образувание с национално значение да се определят: а) общата структура на територията, предмет на плана, която включва и „зеделски територии; горски територии; територии за природозащита; нарушени територии за възстановяване; територии със специално, с друго или със смесено предназначение“ (чл. 107, т. 1); б) „общият режим на устройство на всяка от териториите по т. 1 със съответните правила и нормативи“ (чл. 107, т. 2); в) териториите с вероятно разпространение на „предвидими“ природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита (т. 6)<sup>8</sup>;

7) установяване на задължение подробният устройствен план да се придружава от планове-схеми за водоснабдяване и канализация и от планове за паркоустройство, благоустройство и геоложки проучвания, които се одобряват едновременно с подробния устройствен план като неразделна част от него (чл. 108, ал. 2)<sup>9</sup>;

8) установяване на правна възможност за зеделски, горски и защитени (природни – бел. авт.) територии, за нарушени територии за възстановяване и за територии със специално или друго предназначение да се разработват специализирани подробни устройствени планове, с които се решават отделни устройствени проблеми, като те обхващат структурни части от територията на общината (чл. 111);

9) установяване на задължение с подробния устройствен план за регулация и застрояване да се определят („урегулират“): а) поземлените имоти за селскостопанско производство и животновъдство, режимът на тяхното устройство и санитарно-охранителните им зони (чл. 112, ал. 2, т. 4); б) поземлените имоти за озеленяване с рекреационно, защитно и мелиоративно предназначение (чл. 112, ал. 2, т. 5); в) „обектите, свързани с опазването на околната среда“ (чл. 112, ал. 2, т. 10); г) кварталите и поземлените имоти с вероятно разпространение на предвидими природни бедствия и необходимите превантивни мерки и начин на устройство и защита (чл. 112, ал. 2, т. 12)<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> Разпоредбата на т. 6 на чл. 107 е въведена с измененията и допълненията му през 2012 г. (обн., ДВ, бр. 82 от 2012 г.).

<sup>9</sup> В предходната редакция на тази разпоредба на ЗУТ до измененията и допълненията му през 2007 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2007 г.) бе установена правна възможност „при нужда“ подробните устройствени планове да се допълват от планове за зелени системи и геоложки проучвания.

<sup>10</sup> Разпоредбата на т. 12 на ал. 2 на чл. 112 е въведена с измененията и допълненията на закона през 2012 г. (обн., ДВ, бр. 82 от 2012 г.).

10) установяване на задължение заданието, въз основа на което се разработват проектите за устройствени планове, да се внася в Министерството на околната среда и водите (МОСВ) или в съответната регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) към него за определяне на приложимите процедури по реда на глава шеста от ЗООС и чл. 31 ЗБР, като екологичната оценка е част от устройствения план (чл. 125, ал. 7)<sup>11</sup>.

Трябва да се отбележи обстоятелството, че предходните 10 правни мерки са в обхвата на специалните правила за устройствено планиране на територията, инвестиционно проектиране и разрешаване на строителството, уредени в част II (чл. 99–156).

## **II. 2. Правни мерки по някои други закони**

По-долу накратко ще бъдат посочени правни мерки по някои закони, които могат да намерят субсидиарно приложение в разглежданата област.

### **II. 2.1. Правни мерки по ЗОП**

От значение за разглежданата област може да се изтъкне една правна мярка по този закон, а именно предоставяне на архитектурни услуги и услуги по градоустройство и паркова архитектура като един от обектите на обществените поръчки (т. 12 на приложение № 2 към чл. 5, ал. 1, т. 1).

### **II. 2.2. Правни мерки по ЗУЧК**

Сред кръга на правните мерки по този закон с по-голямо значение в разглежданата област са: а) установяване на специални правила, свързани със зоните за териториалноустройствена защита (чл. 9–17а); б) установяване на специални правила относно устройството на Черноморското крайбрежие (чл. 18–22). Необходимо е да се отбележи обстоятелството, че по отношение на териториалното устройство на Черноморското крайбрежие правната уредба по ЗУЧК е специална спрямо правната уредба по ЗУТ.

### **II. 2.3. Правни мерки по ЗЛР**

От значение за разглежданата област може да се посочи една правна мярка по този закон, а именно установяване на специални правила за опазване на лечебните растения, намиращи се в строителните граници на населените места (чл. 18).

---

<sup>11</sup> В първоначалната редакция на закона до измененията и допълненията му през 2012 г. (обн., ДВ, бр. 82 от 2012 г.) аналогично задължение беше предвидено в ал. 6 на чл. 125, трансформирана с горепосочените изменения и допълнения в ал. 7 с променена редакция, посочена по-горе. Съгласно ал. 6 на чл. 125 в първоначалната ѝ редакция заданието, въз основа на което се разработват проектите за устройствени планове, трябваше да се внася в МОСВ или в съответната РИОСВ за преценяване на необходимостта от екологична оценка, а тя от своя страна се смяташе за част от устройствения план (ако компетентният орган прецени, че е необходима – бел. авт.).

## II. 2.4. Правни мерки по ЗООС

Правните мерки по този закон имат по-общо значение за опазването на околната среда, но някои от тях могат да намерят субсидиарно приложение в разглежданата област. По-специално става дума за: а) екологична оценка на планове и програми<sup>12</sup> (чл. 81–91)<sup>13</sup>; б) право на информация за околната среда (чл. 17–31)<sup>14</sup>; в) общи правила за извършване на мониторинг на околната среда (чл. 143–147); г) право на предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60–64); д) право на национален доверителен екофонд (чл. 66–68); е) разработване и утвърждаване на стратегии и програми за опазване на околната среда (чл. 75–80).

## III. Юридическа отговорност за опазване на околната среда в урбанизираните територии (населените места и селищните образувания) при планирането

Ограниченият обхват на настоящото научно изследване не позволява детайлното разглеждане на отделните видове юридическа отговорност в разглежданата област, поради което по-долу те ще бъдат отбелязани по-лаконично.

### 1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 232–239 ЗУТ.

### 2. Гражданска отговорност

По принцип тя е деликтна и се осъществява по общия гражданскоправен ред на основание чл. 170–172 ЗООС и чл. 46–54 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД – обн., ДВ, бр. 250 от 1950 г., изм. и доп.). В случая разпоредбите на чл. 170–172 ЗООС играят ролята на специална правна уредба спрямо по-общата разпоредба на чл. 45 ЗЗД<sup>15</sup>. Възможна е обаче и хипотеза на договорна отговорност във връзка с чл. 41–45 ЗОП.

---

<sup>12</sup> Вж. за повече подробности **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. С., 2011, 147–159.

<sup>13</sup> С тези разпоредби на ЗООС са въведени в българското законодателство изискванията на Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27.06.2001 г. относно оценка на въздействието на някои планове и програми върху околната среда (ОВ L 197, 21.07.2001 г.), една от целите на която е именно екологизацията на териториалноустройственото планиране. Вж. за повече подробности относно тази директива **Пенчев, Г.** Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., 2006, 79–83.

<sup>14</sup> За повече подробности вж. **Пенчев, Г.** Екологично право..., 160–174.

<sup>15</sup> Вж. за повече подробности относно гражданската отговорност за вреди, причинени на околната среда: **Голева, П.** Деликтно право. 2. прераб. и доп. изд. С., 2011, 161–194; **Тасев, С.** Деликтна отговорност. С., 2009, 93–100.

## Заключение

В заключение от разгледаната по-горе правна уредба може да се направят някои по-общи изводи.

1. Ефективното прилагане на екологичноправните разпоредби в ЗУТ, посочени по-горе, е специфична гаранция за реализацията на основното право на българските граждани на здравословна и благоприятна околна среда, прокламирано в чл. 55 от Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.).

2. Устойчивото развитие на територията в местен или регионален мащаб е немислимо без отчитане на екологичните изисквания по общото и специалното екологично законодателство.

3. Уместно е *de lege ferenda* в ЗУТ да бъдат предвидени по-строги ограничения спрямо разнообразните видове дейности с цел съхраняване на озеленените площи, от една страна, и от друга страна, по-големи правни възможности за увеличаване на тяхната площ в по-големите населени места у нас.