

ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ВИСОЧИНАТА НА СГРАДАТА ПРИ ТЕРЕН С ГОЛЯМА ДЕНИВЕЛАЦИЯ

*Благой Златанов**

Както правилно се изтъква в специализираната ни коментарна литература, разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от Закона за устройство на територията цели да даде ясна и стройна система за определяне на височината на сградата, особено ако е разположена в терен с голяма денивелация, както и при разлика в нивата на съседните поземлени имоти.¹ Законът за устройство на територията (ЗУТ) има комплексен характер и е важен източник на вещното ни право.² Надявам се настоящата статия да допринесе за изясняване на някои спорни и конфликтни въпроси за това откъде и как следва да се мери височината (Н) на сградата, когато е разположена на наклонен терен. Дискусията и коментарите по темата могат да доведат до преодоляването на неяснотите, които се наблюдават в практиката.

Повод да напиша тази статия ми дадоха и взаимноизключващите се (противоположни) указания, издадени от органите на Министерството на регионалното развитие и благоустройството по отношение на смисъла на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗУТ. Бих искал чрез аналитично-критичен поглед да представя виждането си за смисъла на коментирания императивна разпоредба. Статията е предназначена за широк кръг специалисти (практикуващи юристи, архитекти, общинските органи по ЗУТ), чиито професионални и научни интереси са свързани с устройството на територията. Акцентирано е върху научната дискуссионност и практическата приложимост на изследвания въпрос. Взета е предвид съ-

* Адвокат, синдик и арбитър от Велико Търново, доктор по право, асистент по търговско право към катедра „Частноправни науки“ при Юридическия факултет на ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“.

¹ Вж. **Тодорова, Д.** Коментар на ЗУТ. Част I. С.: Нова звезда, 2003, с. 44.

² Вж. **Боянов, Г.** Вещно право. С.: ИК „Авалон“, 2004, с. 24; **Стефанов, Г.** Основи на гражданското право. Велико Търново: Абагар, 2007, с. 184.

дебната практика, преди всичко тази на Върховния административен съд (ВАС).

Съгласно чл. 24, ал. 1 ЗУТ височината на сградата, когато тя е разположена на линията на застрояване, се определя в абсолютни мерки от котата на средното ниво на прилежащия терен *за съответната ограждаща стена*: до котата на пресечната линия на фасадната плоскост с покривната плоскост – при сгради със стрехи; до котата на горната повърхност на корниза – при сгради с корнизи; до котата на най-високата точка на ограждащите стени – при сгради без корнизи и без стрехи.³ Тази правна норма е императивна (повелителна, категорична) и субектите не може да се отклоняват от предписанието ѝ.

Текстът на чл. 24, ал. 1 ЗУТ повдига редица важни, сложни и деликатни въпроси, които вече възникват в процеса на правоприлагането. Оказа се, че тази разпоредба не е лесна за приложение, макар че е качествено редактирана – тя е пример за добра юридическа техника, като волята на законодателя по мое мнение е ясна и категорична. Въпреки това в практиката има случаи, в които при наклонен терен, т.е. в терен с голяма денивелация, височината на сградата *contra legem* се определя в метри, смятано от средноприлежащия терен по лицевата част на имота, т.е. само от котата на средното ниво на прилежащия терен за ограждащата стена на сградата откъм улицата. Това е неправилно приложение на материалния закон. При огромна денивелация на терена от улицата към дъното на имота (напр. 3–4 метра) тази порочна практика няма опора и оправдание нито в буквата, нито в духа на закона (*sic* чл. 24, ал. 1 ЗУТ и чл. 74, ал. 1 от 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 развитие и благоустройството – съкр. Наредба № 7 ПНУОВТУЗ). При денивелация на терена определянето на допустимата височина на сградата по чл. 24, ал. 1 ЗУТ става отделно за всяка фасада (ограждаща стена) на база средна кота терен, сиреч на база котата

³ Срв. Ковачев, Ат. Градоустройство. Част I. С.: Pensoft, 2003, с. 45 *in fine* и с. 55. Арх. Атанас Ковачев прецизно акцентира, че: „средно ниво на прилежащия терен“ е нивото на терена, измерено в средата на *съответната ограждаща стена* (к. м. – б. а.) на сградата“ (с. 44).

на средното ниво на прилежащия терен за съответната ограждаща стена. Съответно при наклонен терен *de lege lata* излиза, че имаме поне четири височини, които не си съответстват.⁴ В действителност при силно пресечен терен, при денивелацията между нивото на улицата и дъното на имота, възниква геометричен проблем при определяне на височината на сградата и както се приема от експертите архитекти, четирите различни височини водят до положение, при което „корнизът (на сградата) е скъсан на всеки ъгъл“⁵.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) е изразило становище (което по същността си е указание) с изх. № 08-В-2/09.02.2004 г. относно прилагането на чл. 24, ал. 1 ЗУТ и на чл. 74, ал. 1 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ при денивелацията на терена. Според това сравнително кратко становище, имащо за цел да преустанови противоречивата практика на проектантите, на административните органи и на съда при определянето на височината на сградата, характерът на застрояването се определя като ниско, когато височината на сградата, определена по чл. 24, ал. 1 ЗУТ (чл. 74, ал. 1 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ), е с височина до 10 метра, а в случаи, при които поради денивелацията на прилежащия терен три от ограждащите стени на сградата са с височина до 10 метра, а четвъртата е с по-голяма височина от 10 метра, се счита, че застрояването е с ниска височина. Според указанието на МРРБ в тези случаи ограждащата стена с височина, по-голяма от 10 метра, ще окаже влияние при определяне на разстоянието между сградите на основното застрояване по реда на чл. 32 ЗУТ, а когато тази ограждаща стена е разположена към страничната граница на урегулирания позем-

⁴ Срв. и публикацията на арх. Борислав Игнатов на https://gradat.bg/news/2017/01/09/2896087_geometricchniiat_problem_pri_opredeliane_na_visochinata.

⁵ Пак там. Вж. също и публикацията на арх. Борислав Игнатов на <http://basea-bg.org/bg/blog/absurdite-na-bulgarskata-arhitektura-v-konteksta-na-zut>, където правилно се приема, че височината на сградата се определя от кота корниз за съответната фасада. Срв. и разбирането (виждането) на същия автор на https://gradat.bg/news/2017/01/04/2893482_tragediiaata_na_bulgarskata_arhitektura_e_mejdu_kota.

лен имот, следва разстоянието от сградата до границата да се определи при условията на чл. 31, ал. 2, т. 1 ЗУТ.

Това становище на МРРБ няма задължителен характер и категорично не може да бъде споделено изцяло. То не би могло да дерогира законната норма (по аргумент и от чл. 15, ал. 3 от Закона за нормативните актове).

Становището на МРРБ на практика навежда към заключението, че ако при денивелация на терена три от ограждащите стени (фасади) на сградата са с височина до 10 метра, а четвъртата е с по-голяма височина от 10 метра, то характерът на застрояването е ниско (с ниска височина). Правораздавателните органи, призвани да бранят законността, не следва да се съобразяват с коментираното становище, което не се основава дори и на буквалното (граматическото, езиковото) тълкуване на нормативната разпоредба, установена в чл. 24, ал. 1 ЗУТ. Буквалното тълкуване невинаги може да разкрие смисъла на нормативния текст, поради което по правило задължително е необходимо логическо (реално, систематично) тълкуване. При изясняване на смисъла на чл. 24, ал. 1 ЗУТ трябва да се държи сметка за връзките ѝ с други текстове от ЗУТ (напр. чл. 23, ал. 1 и чл. 31, ал. 2, т. 1 ЗУТ, § 5, т. 52 ДР ЗУТ) и от други нормативни актове (напр. Наредба № 7 ПНУОВТУЗ).⁶

По мое мнение, когато поради денивелация (наклон) на прилежащия терен три от ограждащите стени на сградата са с височина до 10 метра, а само четвъртата е с височина над 10 метра, не може да се приеме, че застрояването е ниско (арг. от систематично тълкуване на чл. 24, ал. 1 ЗУТ във вр. с чл. 74, ал. 1 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ във вр. с чл. 23, ал. 1, т. 2 ЗУТ). *Per argumentum a fortiori*, когато поради денивелация (наклон) на прилежащия терен три от ограждащите стени на сградата са с височина над 10 метра, а само четвъртата е с височина 10 метра, не може да се приеме, че застрояването е ниско. И в двата посочени и коментирани случая застрояването е средно по смисъла на чл. 23, ал. 1, т. 2 ЗУТ (чл. 72, ал. 1, т. 2 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ).

⁶ Сrv. и чл. 83, ал. 1 от отменената Наредба № 5/21.05.2001 г. за правила и нормативи за устройство на територията.

В свое по-ново принципно становище във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗУТ МРРБ указва, че „при наклонен терен е допустима по-голяма височина на някоя от ограждащите стени, само ако не се променя характерът на застрояването (т.е. височината на съответната ограждаща стена не надвишава пределно допустимата височина за установения с действащ подробен устройствен план характер на застрояване) и са спазени нормативите за разстояния по чл. 31–35 ЗУТ“⁶. Основателно в това указание се отбелязва, че „преходът между ограждащите стени с различна височина следва да се осигури с инвестиционния проект, съобразно конкретните обемно-пространствени, композиционни, функционални и други изисквания“⁶.

Действащата редакция на чл. 24, ал. 1 ЗУТ може да се оцени като изключително прецизна от правотехническо гледище и изцяло хармонира с чл. 74, ал. 1 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ, като на практика (*per usum*) позволява на адресатите да проучат и да осмислят нормативното правило. Освен това тази норма създава висока степен на правна сигурност в материята на устройството на територията, тъй като от теоретична и практическа гледна точка законодателното разрешение е ясно и разбираемо.

В специализираната ни литература⁷ се застъпва и становището, че разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗУТ има чисто технически характер. По мое мнение това становище следва да бъде подкрепено, като е необходимо да се внесат няколко уточнения по съображения *lege artis*. На първо място, текстът на чл. 24, ал. 1 ЗУТ има и важно материалноправно значение. На второ място, характерът на застрояването се определя в зависимост от височината на сградите на основното застрояване. Следователно характерът на застрояването (ниско, средно или високо) се явява производна функция от височината на сградата, определена според чл. 24, ал. 1 ЗУТ. На трето място, височината на сградата, определена според чл. 24, ал. 1 ЗУТ, фиксира и установява минималните разстояния (отстояния) на основното ѝ застрояване до страничните граници на урегулирания поземлен имот и до границата към дъното на урегулирания поземлен имот (срв. чл. 31, ал. 1 и 2

⁷ Вж. Тодорова, Д. Цит. съч., с. 44.

ЗУТ). Следователно и минималните отстояния на сградата до страничните граници и до границата към дъното на урегулирания поземлен имот са функция от определената съгласно чл. 24, ал. 1 ЗУТ височина на сградата (Н). В Определение № 1924/12.02.2019 г. по адм. д. № 640/2019 г. на ВАС, II о., основателно и аргументирано се приема, че е налице промяна в застрояването на имота, като е увеличена височината на сградата, както и показателите за плътност и интензивност на застрояването. Следователно увеличената височина на сградата, т.е. увеличаването на височината на допустимото строителство, представлява промяна в застрояването по смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 *in fine* ЗУТ. Височината на сградата има значение за хвърлената сянка и засенчването на съседните имоти.

Твърде важен за съвременната архитектура е начинът, по който се определя височината на сградата. Както вече посочих, разположението на линиите на застрояване зависи от височината на сградата. Височината на сградите се определя с подробните устройствени планове (ПУП). Тя е свързана с броя и височината на етажите. Именно затова в ПУП се означават и височината в метри, и броят на етажите с цифра, и съответното означение за жилищни и за нежилищни етажи⁸ (срв. чл. 72, ал. 2 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ). Височината на сградата се явява и важен устройствен показател (норматив, параметър). Въпросът, свързан с височината на сградата, се определя с влязъл в сила (действащ) ПУП. За пълнота и юридическа прецизност следва задължително да се посочи, че при действието на старото ни устройствено законодателство (ЗТСУ – отм., и ППЗТСУ – отм.) се поставя акцент върху брой етажи, т.е. върху етажността, а ЗУТ и Наредба № 7 ПНУОВТУЗ дават приоритет на височината на сградата в метри.⁹ По мое мнение подходът на „модерния“ ни законодател

⁸ Така и Джеров, Ал., П. Еврев, К. Гегов. Кадастър, имотен регистър и устройство на територията. С.: Сиби, 2008, 264–265. Арх. П. Еврев прецизно е изследвал и правилото на чл. 24, ал. 2 ЗУТ.

⁹ Вж. и решение от 19.06.2008 г. по адм. д. № 2097/2007 г. на Административния съд – Пловдив, VI състав, в което с основание се приема, че уредбата при действието на ЗТСУ (отм.) и ППЗТСУ (отм.) е отчитала характера на застрояване с броя на етажите за разлика от ЗУТ, според който определящ критерий е височината.

е логичен, обоснован и правилен и следва изцяло да бъде подкрепен. Разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗУТ на практика определя (дефинира) съдържанието на понятието „височина“ (на сграда), особено ако е разположена на наклонен терен. Наистина в редакцията на посочения нормативен текст законодателят си е послужил с много технически термини – стрехи, корнизи, най-висока точка на ограждащите стени, прилежащ терен и др. Материалноправната предпоставка обаче, която ясно е заложена в чл. 24, ал. 1 ЗУТ, за да се квалифицира застрояването като ниско, е при условията на кумулативност всички ограждащи стени (фасади) на сградата да са с височина до 10 метра. Дори само една от ограждащите стени на сградата да е с височина над 10 метра, съгласно действащия закон застрояването е средно и разстоянията (отстоянията) на сградата до страничните граници на урегулирания поземлен имот следва да са най-малко една трета от височината на сградата. В този смисъл с увеличаване на височината на сградата, респ. на допустимото строителство се увеличават и минималните ѝ отстояния до страничните граници и до границата към дъното на урегулирания поземлен имот. В терени с денивелацията височината следва да се мери отделно за всяка ограждаща стена и е налице абсолютно противоречие с материалноправната разпоредба на чл. 24, ал. 1 ЗУТ, когато в плановете за застрояване се залага, че височината като устройствен показател се определя в метри, смятано от средноприлежащия терен по лицевата част на имота, при голям наклон от улицата към дъното на имота.

В заключение следва да се посочи, че височината на всяка ограждаща стена предопределя минималното разстояние от вътрешната линия на застрояване (странична или задна) до вътрешната регулационна линия (странична или задна) в урегулирания поземлен имот, а височината на ограждащата стена при лицето на имота установява минималното разстояние между сградите на основното застрояване през улицата (срв. чл. 32, ал. 1 ЗУТ).

По мое мнение височината на сградата е един от устройствените параметри, които са ясно нормативно определени. Отстоянията на сградата от вътрешните регулационни линии и височината ѝ са условно реципрочни, т.е. с увеличаване на височината

се увеличават и разстоянията до страничните граници на урегулирания поземлен имот.

Бих предложил в чл. 24 ЗУТ *de lege ferenda* да се създаде нова ал. 4 със следното съдържание:

„При наклонени терени сградите могат да бъдат с различни височини по отделните фасади, определени с влязъл в сила подробен устройствен план и в съответствие с плановете за вертикално планиране и план-схемите за комуникационно-транспортната мрежа, без да се нарушава установеният за устройствената зона характер на застрояване за всяка фасада“.

Предложената нова алинея създава правна сигурност и прецизира височината на сградата в случай на застрояване на поземлен имот с преобладаващ стръмен терен.