

---

## ДИСКУСИИ

---

### ЗА ЗАИНТЕРЕСУВАНИТЕ ЛИЦА ПО ЧЛ. 131, АЛ. 2, Т. 2 *IN FINE* НА ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА – ПРОБЛЕМ, ПОРОДЕН ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЯ\*

*Благой Златанов\*\**

Както удачно се изтъква в специализираната административно-правна литература, пример за мъчително и несигурно законодателство е Законът за устройство на територията<sup>1</sup> (ЗУТ). Този закон има комплексен характер, като се явява и важен източник на вещното право.<sup>2</sup> Надявам се настоящата разработка да допринесе за изясняване на някои спорни и конфликтни въпроси в устройственото планиране или поне да предизвика дискусии, които да доведат до преодоляването на тези неясноти. Повод да напиша тази статия ми даде и един реален казус, който породи доста въпроси, нееднакво решавани в практиката на административните съдилища, пред които биват обжалвани заповедите за одобряване на подробните устройствени планове (ПУП). Надявам се статията да бъде полезна на практикуващите юристи и архи-

---

\* Статията има за цел чрез аналитично-критичен поглед да представи разбирането (виждането) на автора за смисъла на коментирания разпоредба от устройствения ни закон в редакцията ѝ след изменението с ДВ, бр. 101 от 2015 г. По този начин искам да изкажа и своята сърдечна благодарност и признателност към моите учители проф. д. ю. н. Владимир Петров и проф. д. ю. н. Цветан Сивков за техния научен, преподавателски и човешки пример.

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

<sup>1</sup> Вж. **Сивков, Цв.** Измененията на ЗУТ от края на 2010 г. – *De Jure*, 2011, т. 2, бр. 1, с. 101.

<sup>2</sup> Вж. **Боянов, Г.** Вещно право. С.: ИК „Авалон“, 2004, с. 24.

тексти, както и на всеки, за когото материята на устройственото планиране представлява интерес. Разпоредбата на чл. 131, ал. 2, т. 2, предл. 2 ЗУТ в действителност се явява конфликтна и е необходимо юридическо разрешаване на проблема.

Съгласно чл. 131, ал. 1 ЗУТ заинтересувани лица в производството по одобряване на подробните устройствени планове и на техните изменения са собствениците, носителите на ограничени вещни права и концесионерите според данните от имотния регистър, а до неговото въвеждане – по данни от кадастралния регистър, когато недвижимите имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на плана. Според чл. 131, ал. 2 ЗУТ непосредствено засегнати от предвижданията на подробния устройствен план недвижими имоти са: 1) имотите – предмет на самия план; 2) съседните имоти, когато се включват в свързано застрояване и/или **се предвижда промяна в застрояването им** (курс. мой – б. а.); 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.

Текстът на чл. 131, ал. 2, т. 2 *in fine* ЗУТ повдига редица важни, сложни и деликатни въпроси, които вече възникват в процеса на правоприлагането. Разпоредбата не е лесна за приложение, тъй като не е качествено редактирана. Тя е пример за неprecизна юридическа техника.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) е изразило становище с изх. № 07-00-44/4.07.2016 г. относно прилагането на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ. Според това аксиоматично и лаконично становище промяната в разпоредбата на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, направена със ЗИД на ЗУТ (обн., ДВ, бр. 101 от 2015 г.), е имала за цел да преустанови противоречивата практика на административните органи и на съда при определянето на заинтересуваните лица. Според МРРБ съгласно новата редакция съседните имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на плана само когато този план ги включва в свързано застрояване и/или **предвижда промяна в застрояването им** (курс. мой – б. а.). Достига се аксиоматично до извода, че „действително при тези хипотези съседните имоти са и имоти – предмет

на плана, т.е. те са непосредствено засегнати от предвижданията на плана и по чл. 131, ал. 2, т. 1 ЗУТ“. Това становище на МРРБ няма задължителен характер и категорично не може да бъде споделено. То не би могло да дерогира приложението на законовата норма в тази насока и по аргумент от чл. 15, ал. 3 ЗНА. Становището на МРРБ на практика навежда към липса на правна норма в разпоредбата на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, тъй като се приема, че имотите по т. 2 са и имоти – предмет на самия план по т. 1. Правораздавателните органи, призвани да бранят законността, не следва да прилагат коментираното становище, което по същността си се явява указание, основано само и единствено на буквално (граматическо, езиково) тълкуване на нормативната разпоредба, установена в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ. Буквалното тълкуване не може да разкрие смисъла на нормативния текст, поради което задължително е необходимо логическо (реално, систематично) тълкуване. При изясняване на смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ трябва да се държи сметка за връзките на тази разпоредба с други норми от ЗУТ и от други нормативни актове (например 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).

От правнотехническо гледище действащата редакция на чл. 131, ал. 2, т. 2 *in fine* ЗУТ може да се оцени като изключително непрецизна и противоречива до степен, че на практика (*per usum*) пречи на адресатите да проучат и осмислят нормативното правило.<sup>3</sup> Освен това се създава висока степен на правна несигурност в материята на устройственото планиране. Нещо повече, законодателното разрешение е стилистически неясно, като предизвиква противоречива административна и съдебна практика. Изменението на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ е важно, но отново (за пореден път) е нарушена от законодателя систематиката на устройствената материя.<sup>4</sup> Промяната в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ в действителност не е съвсем разбираема.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Срв. **Петров, Вл.** Устройство на територията. С.: Сиби, 2004, с. 12.

<sup>4</sup> Срв. и **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 107, където авторът обръща внимание, че доработките в ЗУТ „на парче“ са нежелателни.

<sup>5</sup> Вж. също **Ковачев, С.** Актуални промени в правната уредба на устройство-

В специализираната литература<sup>6</sup> се застъпва и становището, че не е достатъчно изяснено какво се има предвид под термина „промяна в застрояването“, като се приема, че промяната визира най-вече хипотезите, свързани с изменения на вече влезли в сила ПУП, тъй като при „първоначалните“ ПУП все още не е извършено застрояване, а и планът предвижда застрояване за първи път. Според това становище хипотезата на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ визира освен включване в свързано застрояване (един от видовете промени в начина на застрояване) и промяна в характера на застрояване, свързана с увеличаване на височината на допустимото строителство. Приема се също, че промяната дава право на съседа да обжалва ПУП, при който в съседния имот се предвижда промяна в застрояването, като се изключва хипотезата, при която в съседния имот се предвижда намаляване на височината на строителството (от средно на ниско например). По мое мнение това второ становище следва да бъде подкрепено, като е задължително да се внесат няколко уточнения.

*De lege lata* начинът на застрояване в съседни урегулирани поземлени имоти е свободно<sup>7</sup> или свързано<sup>8</sup> застрояване (арг. от

---

то на територията. Коментар на промените. Нормативен текст. С.: ИК „Труд и право“, 2016, 27–28, където авторът посочва, че ал. 2 на чл. 131 ЗУТ определя кръга на заинтересуваните лица, които могат да обжалват заповеди за одобряване на ПУП, като промяната в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ се квалифицира като не съвсем уместна или по-скоро се явява не съвсем разбираема.

<sup>6</sup> Пак там, с. 28. С. Ковачев посочва, че в процеса на обсъждане на законопроекта е било направено предложение за цялостна отмяна на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, но тази добра идея не е била подкрепена от мнозинството народни представители. По мое мнение разпоредбата на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ е необходима и важна, но за съжаление, редакцията ѝ е неудачна. Считаю, че с промяната в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ законодателят разширява кръга на заинтересуваните лица, които могат да обжалват заповедите за одобряване на ПУП.

<sup>7</sup> Вж. § 5, т. 21 ДР ЗУТ – „Свободно“ е застрояването, при което сградите в урегулираните поземлени имоти се разполагат на разстояние от имотните граници (регулационните линии) към съседните урегулирани поземлени имоти, както и на северна странична регулационна линия при тесни урегулирани поземлени имоти по улици с посока север – юг и полупосоките до 45 градуса.

<sup>8</sup> Вж. § 5, т. 22 ДР ЗУТ – „Свързано“ е застрояването, при което сградите в два или повече съседни урегулирани поземлени имоти се разполагат доприен една до друга на имотните граници (регулационните линии). Свързаното застрояване в съседни урегулирани поземлени имоти представлява допиране на

чл. 21, ал. 1 ЗУТ, § 5, т. 20 ДР ЗУТ). Законодателят е уредил и т.нар. комплексно<sup>9</sup> застрояване (вж. чл. 22 ЗУТ). Терминът „промяна в застрояването“ безспорно обхваща промените в начина на застрояване, промените в характера на застрояване (например от ниско на средно застрояване), промените в устройствената жилищна зона (например от Жм<sup>10</sup> на Жс<sup>11</sup> или от Жс на Жг<sup>12</sup>), промените в устройствените показатели (нормативи, параметри) за плътност<sup>13</sup> на застрояването (П застр. в %), интензивност<sup>14</sup> на застрояването (К инт.) и озеленяване (необходима озеленена площ, П озел. в %). В този смисъл е и трайната и последователна съдебна практика, която в редица решения и определения осветлява изразената по несвършен начин в разпоредбата на чл. 131, ал. 2, т. 2 *in fine* ЗУТ „промяна в застрояването“. Ако тази зле редактирана разпоредба се тълкува буквално (граматически, езиково), ще се стигне до напълно погрешния извод, че съседните имоти по чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ са едновременно и имоти – предмет

---

сградите на основното застрояване или на постройките на допълващото застрояване.

<sup>9</sup> Вж. § 5, т. 23 ДР ЗУТ – „Комплексно“ е застрояването в големи урегулирани поземлени имоти на групи от сгради, които се разполагат свободно стоящи или допрени една до друга.

<sup>10</sup> Устройствена жилищна зона с преобладаващо застрояване с малка височина (до 10 м), означена като (Жм) – чл. 16, т. 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 благоустройство (Наредба № 7 ПНУОВТУЗ).

<sup>11</sup> Устройствена жилищна зона с преобладаващо застрояване със средна височина (до 15 м), означена като (Жс) – чл. 16, т. 2 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ.

<sup>12</sup> Устройствена жилищна зона с преобладаващо застрояване с голяма височина (над 15 м), означена като (Жг) – чл. 16, т. 3 от Наредба № 7 ПНУОВТУЗ.

<sup>13</sup> Вж. § 5, т. 17 ДР ЗУТ – „Плътност на застрояване“ е отношението на сбора от застроените площи на основното и допълващото застрояване спрямо площта на урегулирания поземлен имот, изразено в процент. Плътност на застрояване може да се определя и общо за квартал, устройствена територия или зона, както и за части от тях.

<sup>14</sup> Вж. § 5, т. 19 ДР ЗУТ – „Интензивност на застрояване“ на урегулирания поземлен имот е отношението на разгънатата застроена площ към площта на урегулирания имот, изразено в абсолютно число. Интензивност на застрояване може да се определя и общо за квартал, устройствена територия или зона, както и за части от тях.

на плана, т.е. те са непосредствено засегнати от предвижданията на плана и по чл. 131, ал. 2, т. 1 ЗУТ. Смиcълът на разпоредбата, установена в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, следва да се изяснява телеологически във връзка с целите на нормативния акт и на самата разпоредба с оглед на конкретния повод за изменението ѝ (обн., ДВ, бр. 101 от 2015 г.). От този аспект съдебната практика доразвива благоустройственото ни право, като приема с пълно основание, че съседните имоти са непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП, когато се предвижда *промяна в застрояването на имотите (на имота) – предмет на самия план*. В този смисъл са: Определение № 1924/12.02.2019 г. на ВАС по адм. д. № 640/2019 г., II о., където основателно и аргументирано се приема, че „имотът на жалбоподателя е съседен на имота, за който е одобрен КПИИ (*комплексен проект за инвестиционна инициатива – бел. моя – б. а.*), и е установено, че е налице промяна в застрояването, като е увеличена височината на сградата, увеличени са показателите за плътност и интензивност на застрояването и озеленяване. Следователно в случая е налице промяна в застрояването по смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ“; Определение № 3206/15.03.2017 г. по адм. д. № 1922/2017 г. на ВАС, II о.; Определение № 14 885/3.12.2018 г. по адм. д. № 14 332/2018 г. на ВАС, II о.; Решение № 291/28.06.2019 г. по адм. д. № 384/2018 г. на Административния съд – В. Търново, VIII с-в, в които правилно се приема, че в случая е налице промяна в застрояването по смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, тъй като устройствените показатели (интензивност на застрояването и озеленяване) в имота, предмет на частичното изменение (ЧИ) на ПУП-ПЗ, съседен на имота на жалбоподателя, са различни от тези по предходния план; Решение № 58/1.03.2016 г. по адм. д. № 516/2015 г. на Административния съд – В. Търново, IV с-в; Решение № 6771/19.11.2018 г. по адм. д. № 6157/2018 г. на Административния съд – София-град, II о., 29-и с-в; Решение № 3110/10.05.2018 г. на Административния съд – София-град, по адм. д. № 1042/2018 г., II о., 40-и с-в; Решение № 4474/4.07.2017 г. на Административния съд – София-град, по адм. д. № 3885/2017 г., II о., 53-ти с-в; Решение № 29/7.04.2017 г. на Административния съд – Шумен, по адм. д. № 183/2016 г.; Решение № 58/1.03.2016 г. по адм. д. № 516/2015 г. на Административния съд – В. Търново,

IV с-в, Решение № 174/3.06.2016 г. по адм. д. № 66/2016 г. на Административния съд – В. Търново, IV с-в, където съдът правилно приема, че е налице промяна в застрояването на имота, предмет на плана, и на това основание жалбоподателят съсед е заинтересувано лице по смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, тъй като съгласно чл. 5, ал. 3 от Наредба № 7 от 22 декември 2003 г. за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (Наредба № 7 ПНУОВТУЗ) за поземлени имоти с определено конкретно предназначение по чл. 4, ал. 7 с ПУП се определя конкретен режим на устройство за всеки имот, който се изразява с нормативи, означавани на плана (в конкретния казус за ПИ – предмет на плана, се отрежда ново предназначение – за производствени дейности, вместо досегашното предназначение – за складови дейности, и във връзка с това се предвижда и нова застроявка на производствена сграда, с нови строителни параметри; Определение № 1711/8.02.2018 г. по адм. д. № 13391/2017 г. на ВАС, II о.; Определение № 1878/19.02.2016 г. по адм. д. № 1819/2016 г. на ВАС, II о.; Определение № 533/14.01.2019 г. по адм. д. № 15306/2018 г. на ВАС, II о.<sup>15</sup>, и др.

Следва за пълнота и юридическа прецизност да се има предвид, че ако свързаното застрояване се установява с проекта – предмет на процедиране, имотите в обхвата на новопредвиденото свързано застрояване попадат в обхвата на проекта и са имоти по т. 1 на чл. 131, ал. 2, а не по т. 2 на чл. 131, ал. 2 ЗУТ.<sup>16</sup> Следователно „съседните“ имоти, когато се включват в свързано застрояване, са имоти – предмет на самия план, т.е. имоти по чл. 131, ал. 2, т. 1 ЗУТ. Законодателят обаче е изразил неадекватно смисъла на правната норма, установена в чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ. По мое мнение неточностите и грешките в текста на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ би могло да се коригират чрез логическо и по-точно чрез поправително тълкуване. Разбира се, конфликтът, поро-

---

<sup>15</sup> В това определение изрично, и с пълно основание, се приема, че собствениците на съседни имоти могат да обжалват изменението на застроителния план, когато с него в съседен имот се предвижда промяна на застрояването.

<sup>16</sup> Така и **Бакалова, В., И. Янкулов**. Актуални въпроси на устройството на територията и кадастъра. С.: ИК „Труд и право“, 2011, с. 188.

ден пряко от закона, е препоръчително да се разреши и преодолее по законодателен път.

### ***Предложения de lege ferenda***

а) Дефиниция (легално определение) на понятието „промяна в застрояването“ да се даде в § 5 ДР ЗУТ, където са установени законовите дефиниции.

б) Член 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ се изменя така:

Вариант А: „съседните имоти, когато се предвижда промяна в застрояването на имотите, предмет на плана“;

Вариант Б: „съседните имоти, когато се предвижда промяна в застрояването на имотите по т. 1“;

По мое мнение за предпочитане е вариант Б. При него препращането е по-прецизно и гъвкаво, като редакцията се отличава като че ли с по-добра юридическа техника.

Считам, че ако тези предложения бъдат възприети, те ще доведат до правна сигурност, стабилитет и до разширяване на кръга на заинтересуваните лица в производствата по одобряване на ПУП и на техните изменения.