

ДО
Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
Г-Н НАЙДЕН ЗЕЛЕНОГОРСКИ –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПОСТОЯННАТА
КОМИСИЯ
ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА, БЛА-
ГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО САМОУП-
РАВЛЕНИЕ НА
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ПОСТОЯННАТА
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ НА
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗИДЗУЗСО, внесен в 43-то Народно събрание от Министерски съвет на 01.11.2016 г. със сигнатура 602-01-67)

Уважаема г-жо Цачева,
Уважаеми г-н Зеленогорски,
Уважаеми г-н Кирилов,

Националната асоциация на строителните предприемачи в България (в процес на регистрация) обединява строителни компании, които развиват своята дейност предимно на територията на Столична община (СО). Членовете на Асоциацията са заинтересовани от развитието на нормативната уредба, свързана с упражняването на тяхната дейност и най-вече от Закона за устройството и застрояването на Столична община (ЗУЗСО) и на Закона за устройство на територията (ЗУТ).

Във връзка с проекта на ЗИДЗУЗСО, становището на Асоциацията е, че ако бъде приет ще се увеличи административната тежест за възложителите на строителство. Устройството на територията и строителството на територията на СО ще се подчини на значително по-усложнени правила и административни процедури от тези в останалата част на страната. Ще се създаде несигурност и нестабилност за реализация на инвестиционните инициативи, което съответно ще рефлектира изобщо върху стабилността на отношенията в гражданския оборот. Някои от предложенията противоречат на общи принципи на правото, а също така засягат по недопустим начин основни права на гражданите. Други предложения са насочени към отстраняване на последици от лошото прилагане на ЗУЗСО от Столичната общинска администрация – също по правно недопустим начин.

От приемането на ЗУЗСО през 2007 г. заедно с общия устройствен план (ОУП) на СО, в хода на прилагането на ОУП в практиката се установиха доста проблеми, изискващи уточняване и корекции в сега действащият закон.

При непрекъснато намаляващите външни инвестиции (повече от 33 % през 2016 спрямо 2015 г.), философията на предложените промени в представения проект за ЗИД-ЗУЗСО би трябвало да бъде изпълнение на мерките предвидени в „План за действие с мерки, адресиращи основните проблемни области, възпрепятстващи нарастването на инвестициите”, утвърден с Решение № 617/12.08.2015 г. на Министерския съвет, приет с Решение № 411/19.05.2016 г. на Министерския съвет. За своя цел законодателят би следвало да си постави облекчаване на административните процедури и намаляване на административната тежест върху инвеститорите, като едновременно с това повишаване на институционалната и персоналната отговорност на общинските администрации и административния и съдебен контрол върху дейността им.

Точно обратното. В предложението ЗИДЗУЗСО не се предлагат такива мерки, а напротив – засилва се административния натиск на общината над инвеститорите като се създават условия за вземане на субективни решения и корупционен натиск върху бизнеса и гражданите от една страна, а от друга се избягва персоналната отговорност за взетите решения. Създава се впечатление, също така, че СО в лицето на Направление архитектура и градоустройство (НАГ) е обобщила съдебната практика срещу нея, като е предложила промяна или отмяна на неудобните ѝ нормативни текстове, въз основа на които е загубила съдебни спорове.

Със ЗИДЗУЗСО се изменя радикално самата **концепция на действията ОУП и на ЗУЗСО**. ЗУЗСО от закон, определящ правилата и нормативите за прилагане на ОУП на СО, с предложението ЗИДЗУЗСО се превръща в ЗУТ за територията на СО с множество процесуални и материални норми, създаващи различен режим на устройство на територията, инвестиционното проектиране и строителството от този в останалата част на страната, за което няма никакви основания.

Няма основание за предлаганата замяна на рамковата и специализираните програми за прилагане на ОУП с общинския план за развитие (ОПР), тъй като ОУП и плановете по ЗУТ са дългосрочни, с действие хоризонт от 25 г., а ОПР е за периода от 7 г. Одобряването на ОУП от Министерския съвет не е изземане функциите на СО в разрез с принципите на местно самоуправление, тъй като Общината разработва и предлага на Министерския съвет ОУП. Все пак София е Столица на Република България, като в нея е съсредоточено 1/5 от населението ѝ и се намират всички държавни учреждения и голяма част от държавната собственост. Това обуславя националното значение и специфичния статут на ОУП на СО и необходимостта от ясни и обективни правила, които да са стабилни за инвеститорите и за обитателите на общината – да не се променят твърде лесно с промяната на политическото ръководство на всеки четири години.

С този проект се променят базисни постановки, които са се установили и са одобрени след безброй обществени обсъждания на конкретни детайли, след писмени становища от всички институции, редица неправителствени организации (НПО) и отделни граждани, след приет ОВОС към ОУП 2007 г. и Екологична оценка (ЕО) и оценка за съответствие (ОС) към ОУП 2009 г. На този проект за закон следва да бъдат извършени ЕО, ОС, както и да бъде обсъден с Камарата на строителите, с Камарата на архитектите, с представители на строителния бизнес и с всички заинтересовани лица, защото текстът директно предполага промени в пространствената част на ОУП.

Настояваме да бъде извършена и предварителна оценка на въздействието на този проектозакон!

С предложеното изменение на чл. 3, ал. 2 и въвеждането на чл. 19а, ал. 1, 2 и 3 София остава с един пожелателен ОУП, тъй като отпадат нормативите на застрояване на отделните зони, като параметрите на застрояване се заменят с „максимални и минимални”, а винаги администрацията може да обяви, че с цел запазване на ценни дървета и храсти имот в зона със статут на застрояване (може и високо строителство) да бъде обявен за част от зелената система на общината. Така че се отваря врата за корупционна схема от адми-

нистрацията, при определяне на конкретните параметри за даден имот. По този начин бизнесът и гражданите не могат предварително да знаят за даден имот по ОУП какво застрояване може да бъде разрешено, тъй като това зависи от бъдещо решение на общинския съвет. Вярно, че е записано „по изключение,, но за това изключение няма записани еднозначни критерии и правила и същото може да се превърне в средство (както обикновено се случва) за изнудване на инвеститорите.

Това изобщо не подобрява бизнес климата в Общината и не защитава интереса на инвеститорите, които закупуват имот при определени параметри на ОУП, а впоследствие с изненада установяват, че тези параметри не са им гарантирани и общинският съвет със само 50 % +1 гласа може да им наложи каквито си иска ограничения.

Не е ясен и мотивът за одобряването на ПУП от Столичния общински съвет (СОС) за високи сгради (над 50 м) и сгради над 20 000 РЗП.

Изискваният се транспортен модел не е ясно какво ще съдържа и от кого и как следва да бъде изработен. Съгласно наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените планове (чл. 51, ал. 1) към всеки подробен устройствен план (ПУП) се изисква подробен комуникационен транспортен план с определен обем и съдържание. Изискването допълнително на допълнителен модел е в нарушение на цитираната по-горе Наредба № 8. От предложението става ясно, че резултатите от тези транспортни симулации ще предопределят съдържанието на ПУП в отклонение на параметрите на ОУП, което отново създава нестабилност за инвеститорите.

Основна част от проекта за изменение е свързана със зелената система на общината в частта на жилищните комплекси като се въвежда нова устройствена зона „Тжк“. Без коментар относно обръкващия буквен индекс, който не подсказва озеленяване. Основно противоречие в новата зона е предназначението ѝ за широко обществено ползване, но с презумпция за частна собственост, което е оксиморон. Отдавна е известно, че СО търси начин да прехвърли стопанисването на тези озеленени площи на собствениците на имоти в зона Жк. Към момента СО не е изпълнила своите наредби за картотекиране на високата и ценна растителност и съответно, да са ясни тези озеленени площи по местонахождение и площ. Не са изработени от СО изискванията се съгл. чл. 4 от Закона за управление на етажната собственост схеми на прилежащите площи към жилищните блокове в жилищните комплекси. Без тези предварителни схеми е невъзможно отразяването в ОУП на тази нова зона Тжк. Тези озеленени площи следва да бъдат точно отразени в изработваните подробни планове за реструктуриране на жилищните комплекси, а не в ОУП. В много случаи новоотредените с плановете за реструктуриране урегулирани поземлени имоти за съществуващи блокове нямат минималната необходима площ за озеленяване, за паркиране и за гариране.

Предлаганото подновяване на сроковете по чл. 17 ал. 1 за започване на отчуждителните производства не е мотивирано – то ощетява собствениците на имоти предвидени за бъдещо отчуждаване за публични нужди с нов срок и заличава безхаберията на ръководството на СО от влизането в сила на ЗУЗСО през 2007 г. досега. Това репресивно изменение само показва, че Общината повече от десет години не е съставила план и не е отделяла средства за извършването на отчуждителни процедури, което е много далеч от следване на декларираните принципи за респект към всички видове собственост, развитие на инфраструктурата и на зелената система. През последните три години СО е изразходвала нищожните за размера и за възможностите на общината 5 млн. лева годишно за отчуждаване, като за развитие на зелената система не е отчужден нито един имот! Вместо да решава проблемите с публичните интереси и необходимостта от отчуждаване по честен и приемлив начин общината практически прехвърля тежести върху собственици на имоти и удължава сроковете за отчуждаване до безкрай.

Подобен е случаят с новопредложения чл. 19ж, ал. 1, който обрича собственици на имоти, дори вече заплатили право на преминаване през чужди имоти, да чакат неизвестно

колко дълго още Общината да приложи чрез отчуждаване уличната регулация, която тя по някакви причини не е пожелала да приложи (например в „Манастирски ливади“, „Кръстова вада“, „Витоша - ВЕЦ Симеоново“ и др., одобрени по реда на ЗТСУ). Излиза, че субективните грешки и безхаберие на общинското ръководство могат удобно и безнаказано да се облекат в обективни законови рестрикции спрямо собствениците на имоти, които чинно си плащат данъци през цялото време

Законодателят следва отново да помисли за начина на контрол върху ОУП и защитата на собствениците от незаконосъобразни решения на органите на власт чрез ОУП. С чл. 215, ал. 6 от ЗУТ е установена необжалваемост на ОУП, а в чл. 127, ал. 6 от ЗУТ е дадена възможност за контрол над ОУП от областния управител по реда на чл. 45 от ЗМСМА. Тази, макар и ограничена форма на контрол върху ОУП е недостъпна за ОУП на СО, тъй като той се одобрява от Министерския съвет, а не от орган на местна власт.

Считаме, че следва да се премахне нормативното ограничение за оспорване на ОУП, в отклонение от чл. 120 от Конституцията и на чл. 47, ал. 1 във връзка с чл. 17, ал. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както за СО, така и за всички общини в страната. Обръщаме внимание, че с Решение № 14/04.11.2014 г. на Конституционният съд на Република България, постановено по конституционно дело № 12/2014 г., обнародвано в ДВ брой 95/2014 г. е прието, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България дава правото на законодателя по изключение, при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Прието е също, че с въвеждането на необжалваемост законодателят не може да изключи възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. Това решение на Конституционният съд е задължително за всички.

По конкретните предложения на вносителя изразяваме следното становище:

С § 9 е предложено създаването на нова ал. 6 на чл. 10. На пръв поглед разпоредбата създава особена защита на терените за озеленяване в жилищните комплекси (така наречените междублокови пространства). В действителност се дерогира разпоредбата на чл. 62а от ЗУТ, с което се дава пълна свобода за промяна на предназначението на терени, отредени с функция „за озеленяване“ в Столична община за разлика от останалите общини в Република България, където процедурата за това остава значително по-сложна с оглед опазване на зелените системи на населените места. Този съзнателно прикрит смисъл на предложената норма противоречи на прокламираните от ръководството на Столична община цели за опазване и развитие на зелената система на общината и за създаване на „зелен град“.

С § 13 се премахва изискването за прилагане на Общия устройствен план (ОУП) на общината въз основа на Рамкова програма, приета от Министерския съвет. Според сега действащия текст, такава програма е трябвало да бъде приета още през 2007 г. Предложението цели да заличи последиците от обстоятелството, че десет години прилагането на ОУП на Столична община се извършва без програма, т.е. незаконно, като се прави опит, с доста объркани мотиви, да се приравни Общинския план за развитие на Рамкова програма за прилагане на ОУП на Столична община. Общинският план за развитие е свършено различен планов документ по Закона за регионалното развитие, с различно предназначение и хоризонт на действие. Той безспорно има връзка с ОУП, но не може да бъде възприет като програма за прилагането му. Рамковата програма за прилагане на ОУП дава яснота за начина на развитие на стратегическото планиране в общината, осведомява гражданите и инвеститорите и създава стабилност в отношенията на инвестиции и строителство.

Считаме за редно Столична община да приеме програма за прилагане на ОУП, вместо да се опитва да се освободи от този си ангажимент.

С § 14 е удължен срокът за започване на „усвояване по ново предназначение“ на териториите за далекоперспективно развитие до 2025 г. По категоричен начин е заявена пълната абдикация на общината от ангажимент към отчуждаване на имоти и към изграждане на елементи на техническата инфраструктура в тези територии. Действително е допустимо общината да се въздържа временно от финансиране за отчуждаване и за изграждане на техническа инфраструктура в някои територии, но не и да натовари други лица с разносните за нещо, което тя ще придобие. Предложението противоречи на общи принципи на правото. С въведената нова ал. 3 на чл. 15 се създава особена тежест за възложителите на строителство в такива територии – преди да бъде разрешено желаното от тях строителство да „са изградени и въведени в експлоатация обслужващите го елементи на техническата инфраструктура“. Такова изискване е оправдано към момента на въвеждане в експлоатация на строежите, но не и като условие за разрешаването им. Това, в допълнение на вече казаното, създава изключителна тежест за реализация на инвестиционни инициативи в територии за далекоперспективно развитие.

Считаме, че § 15 следва да отпадне от проекта. Той по същество представлява развитие на т. 3 към таблицата на Приложението към чл. 3, ал. 2 от ЗУЗСО, според която „сградите с обществено предназначение в строителните граници на град София, попадащи в комплексните градски центрове от първо до трето ниво, нямат ограничения по отношение на височината, но при спазване на изискуемите отстояния от жилищни сгради, детски и болнични заведения и училища“ като „в тези случаи виза за инвестиционно проектиране се издава въз основа на работен устройствен план, одобрен от Столичния общински съвет“. Графичната част и графичните приложения на ОУП не са прецизни по отношение на границите на комплексните градски центрове, които, съгласно нормата, трябва да отграничат компетенциите на общинския съвет от тези на кмета на общината. Тази неяснота води до нищожност на издадени индивидуални административни актове, на което ще се спрем по-долу. Този недостатък може да се отстрани само с изменение на ОУП. Тъй като даже не е започнало такава, нормата следва изцяло да отпадне и отношенията да се уреждат по общия ред.

С § 16 се въвежда изискване за разрешаване на определени строежи да се изисква „доказване на транспортно-комуникационното обезпечаване на територията въз основа на анализ и симулация на транспортното обслужване с отчитане на съществуващия и бъдещия трафик в достатъчен за обслужването обхват“, което да се извършва въз основа на наредба на Столичния общински съвет. Предложено е нормата да влезе в сила една година след обнародване на закона – вероятно, за да се изработи и приеме тази наредба. Намираме принципно това предложение за правилно. Неоправдано е да е само за територията на Столична община. Наредбата следва да определя максимално допустими нива на транспортно натоварване, което обаче, според нас, следва да се направи със закон или с акт на Министерски съвет, а не с наредба на общинския съвет.

Промените, въведени с § 17 в чл. 17 от ЗУЗСО са свързани с § 37 от ПЗР на ЗИД-ЗУЗСО. Предложените изменения на чл. 17, ал. 1 и 2 от ЗУЗСО са адекватни и приемливи. Категорично недопустимо е, обаче, новирането на сроковете за започване на отчуждителните производства с § 37 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО, които са 5, 10 и 15-годишни. От конституционна гледна точка (чл. 17 от Конституцията) са спорни вече наложените със закон 10 и 15-годишни срокове. Тяхното новиране би ги направило съизмерими с продължителността на човешкия живот. По повод на това предложение, възприемаме изразеното в мотивите към Тълкувателно решение № 4 от 02.11.2016 г. на Върховния административен съд, според което „обстоятелството, че отчуждителното производство не започва в предвидените срокове от влизането в сила на плана, е сериозна индиция, че нуждите не са такива важни държавни или общински, които не могат да бъдат задоволени по друг начин“.

Съдът заключава, че „това сочи за отпаднал отчуждителен интерес, отчуждаването е необходимо – липсва един от елементите на предвидения в закона фактически състав, който трябва да е налице за законосъобразното извършване на отчуждаването – нужда, която не може да бъде задоволена по друг начин“. Считаме, че § 37 от ПЗР на ЗИДЗУЗСО следва да отпадне като противоконституционен.

Особено обезпокоителен за членовете на нашата Асоциация е § 20 от проекта на ЗИДЗУЗСО. С предложението нов чл. 19а се дава възможност на Столичния общински съвет по свое усмотрение да определя височини на сгради и плътност и интензивност на застрояване за отделни имоти, квартали и територии различни от тези, определени в закона (Приложението към чл. 3, ал. 2 от ЗУЗСО). Това противоречи на общи принципи на правото. Недопустимо е да се дава възможност на административен орган да издава индивидуални административни актове в отклонение от законоустановени норми изобщо, а в случая дори и не са посочени обективни критерии за предела на неговите компетенции в това отношение. Предложението създава предпоставка за административен произвол и корупция и води до правна нестабилност в регулираните отношения и в гражданския оборот. Считаме, че следва да бъде отхвърлено.

С § 23 се предвижда Столичният общински съвет да приеме наредба за градската среда с правила и нормативи за облика на сградите и на архитектурните ансамбли, както и правила за определяне местоположението на сградите в терени по чл. 22, ал. 1 от ЗУТ. Наредбата за градската среда по всяка вероятност ще предвижда ограничения в правата на собственост, които е недопустимо да се налагат с нормативен акт от толкова ниска степен. Предложението е принципно приемливо, но следва да се доразвие на законово ниво. В момента местоположението на сградите в терени по чл. 22, ал. 1 от ЗУТ се определя с наредба на Министъра на регионалното развитие и благоустройството. Считаме за недопустимо правилата за Столицата да се различават от националните в това отношение.

Предложението § 25 следва да намери място в ЗУТ. Същото важи и за § 26. Текстът на § 26, макар и принципно правилен, буди тревога, доколкото Столична община към момента е на практика абдикирала от ангажиментите си да отчуждава имоти за нуждите на транспортната инфраструктура, като отделя нищожни средства от бюджета си за тази цел.

С § 27 се създава ред, различен от този в ЗУТ за изработване на подробни устройствени планове по време на изменение на ОУП. Както е известно, компетентен да одобри ОУП или негово изменение за Столична община е Министерския съвет. Предложената разпоредба създава възможност органите на местна власт на Столична община да поставят Министерския съвет пред свършен факт или да го третираят като ненужен. Предложението следва да се отхвърли или значително да се прецизира.

§ 32 следва да добие следната редакция:

„§ 32. Действащи подробни устройствени планове, одобрени до 28 януари 2007 г., които предвиждат свързано застрояване в два и повече урегулирани поземлени имота и са частично приложени, когато се налага покриване на изградени калканни стени, могат да се прилагат във вида, в който са одобрени.“

Това наше предложение цели преодоляване на недостатъци в ОУП, които са допуснати с първоначалната редакция на закона. Целта на закона е да се обхванат широк кръг от хипотези, а с редакция на текста се ограничава закона и не обхваща всички случаи на застрояване в комплекси, каквато трябва да е целта. Строителството в такива имоти може да се реализира само чрез изменение на плана, а това ще доведе до случаи, в които ще бъде невъзможно да се одобри плана поради съгласието на огромен заинтересован брой лица. Процедурата за изменение и одобрение на плановете се усложнява прекалено много, което ще доведе до отказ на реализиране на инвестиционни намерения.

§ 33 следва да се заличи. Мотивите са свързани с тези по т. 1 от настоящите предложения към законопроекта. Освен вече казаното по въпроса за обемно устройственото

проучване и специфичните правила и нормативи, § 33 създава вътрешно разделение в устройствената зона на новия делови център, с което се прави опит нормативно да се компенсират недомислици в графичната част на ОУП, което е недопустимо – следва да стане с изменение на ОУП.

С § 34 се прави опит да се санират издадени нищожни индивидуални административни актове. С нормата се създава обратно действие, по силата на което се оправомощава като компетентен органът издал акта в отминал момент. Считаме подобен опит за санирание на нищожни индивидуални административни актове за правно недопустим.

По отношение на § 36 важи казаното за § 20. Очевидно в ОУП има пропуски за визираните в текста обекти, но те не могат да бъдат преодолені по този начин.

Уважаема г-жо Цачева,
Уважаеми г-н Зеленогорски,
Уважаеми г-н Кирилов,

С оглед на изложеното дотук, членовете на Асоциацията считаме, проектът на ЗИДЗУЗСО за неприемлив и правно недопустим в твърде значителна степен, което налага той да бъде съществено преработен, а това, поради естеството на визираните от нас проблеми, не би могло да стане между двете четения на проекта. Поради това, моля, народните представители да се съобразят с нашето становище и да не приемат предложения от Министерски съвет проект на ЗИДЗУЗСО

С УВАЖЕНИЕ: