

ГЛАВА ТРЕТА

ИЗГРАЖДАНЕ НА ОБЕКТИ-ПУБЛИЧНА СОБСТВЕНОСТ НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ В УРЕГУЛИРАНИ ПОЗЕМЛЕНИ ИМОТИ - ЧАСТНА СОБСТВЕНОСТ НА ФИЗИЧЕСКИ И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА. ЗАСТРОЯВАНЕ ПОД И НАД УЛИЦИ И ДРУГИ ОТКРИТИ ПРОСТРАНСТВА

Валентина Бакалова

съдържание

§1. Изграждане на публични пространства (проходи, пасажи и колонади) в партерните нива на урегулирани поземлени имоти – частна собственост на физически и юридически лица.

§2. Изграждане на подземни обекти на транспортната техническа инфраструктура-публична собственост на държавата и общините.

§3. Застрояване под и над улици и други открити пространства.

С последните изменения на ЗУТ (ДВ бр. 61 от 2007 г.) бяха приети някои нови законодателни решения, които създадоха възможност за изграждане на обекти на публичната собственост на общините в имоти на частни физически и юридически лица, както и застрояване под и над улици и други открити обекти на публичната общинска собственост. Тези нови правни институти са отговор на възникналата обществена необходимост от създаването на изрична нормативна уредба за изграждането на някои видове строежи, които досега не бяха законодателно уредени.

В чл. 187 ЗУТ са предвидени условията и редът за изграждане на публични пространства (проходи, пасажи и колонади) в партерните нива на урегулирани поземлени имоти – частна собственост на физически и юридически лица, в чл. 188 ЗУТ се съдържат правилата за застрояване под и над улици и други открити пространства, а в чл. 189 ЗУТ – условия за изграждане на подземни обекти на транспортната техническа инфраструктура – публична собственост на държавата и общините, под поземлени имоти и полуподземни и надземни строежи - собственост на частни лица.

В чл. 187 ЗУТ е създадена правна възможност за изграждането на пешеходни проходи, колонади и пасажи за улесняване на пешеходния достъп в дълбочина на квартала или по протежение на улицата. Тези обекти са присъщи на улиците, пешеходните и площадните пространства в населените места и се характеризират с широк обществен достъп, поради което могат да се квалифицират като обекти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение, публична общинска собственост (чл. 3, ал.2, т.3 от ЗОС). Особеното е, че тези обекти се предвиждат в урегулирани поземлени имоти, собственост на физически и юридически лица, и се реализират без отчуждаване, а въз основа на еднократно обезщетение. Реализацията на предвижданията на плановете по чл. 187 ЗУТ води до възникването на обекти на публичната собственост на общината в сгради и поземлени имоти, собственост на физически и юридически лица.

За разлика от обектите по чл. 187 ЗУТ, които се намират на повърхността на поземлените имоти (в партерните нива на сградите), в чл. 189 ЗУТ е предвидено въз основа на специализирани подробни устройствени плановете (ПУП) да се изграждат подземни обекти и съоръжения на транспортната техническа инфраструктура, публична собственост на държавата или на общините, които не са свързани с намиращите се на повърхността поземлени имоти и полуподземни и надземни строежи,

частна собственост на физически и юридически лица. В тази хипотеза изграждането на подземното строителство не води до възникване на публична собственост върху поземлените имоти и сгради, находящи се на повърхността.

В чл. 188 ЗУТ е уредена противоположната хипотеза – създадена е правна възможност въз основа на подробен устройствен план да се предвиди застрояване под и над улици и други открити пространства. Систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 188 ЗУТ показва, че законът допуска изграждането на строежи, частна собственост, под и над обекти на публичната собственост.

Основният извод, който се налага от анализа на разпоредбите на чл. 187 – 189 ЗУТ, е, че законодателят допуска в недвижими имоти - собственост на физически и юридически лица, да се изграждат обекти, публична собственост на държавата и общините, както и обратното – над и под имоти, публична собственост, да бъдат изградени строежи, частна собственост. Интерес за правната теория представляват вещноправните аспекти на новата нормативна уредба и по специално въпросите, свързани с пространствените (териториалните) предели на правото на собственост, с възможността определен строеж да се разполага в повече от един поземлен имот (например, пешеходен пасаж, метрополитен, тунел, подлез и т.н.) и с характера на вещните права, въз основа на които се изграждат тези обекти.

Поставените въпроси надхвърлят обхвата на настоящото правно изследване и изискват задълбочен и подробен анализ на правната уредба на собствеността, затова по-долу са засегнати предимно устройствените аспекти на посочените разпоредби и отношението им към основните правила за урегулиране на поземлените имоти по ЗУТ.

§1. Изграждане на публични пространства (проходи, пасажи и колонади) в партерните нива на урегулирани поземлени имоти – частна собственост на физически и юридически лица.

Чл. 187 ЗУТ е посветен на създаването на устройствени предпоставки за изграждането на разширения и връзки с тротоара на прилежащата улица, като пешеходни проходи, колонади и пасажи за улесняване на пешеходния достъп в дълбочина на квартала или по протежение на улицата.

В закона са предвидени следните условия за реализация на тези строежи:

- да се предвидени в подробен устройствен план или с изменение на действащ план;
- планът да предвижда средно или високо свързано застрояване, разположено по външните регулационни линии на урегулираните поземлени имоти;
- обектите по чл. 187, ал.1 ЗУТ да не надвишават 30 на сто от застроената площ на изградените или новопредвидените сгради във всеки УПИ;
- собствениците на урегулирани поземлени имоти и сгради, засегнати от предвижданията на плановете, да бъдат обезщетени от общината по реда на чл. 210 ЗУТ.

Пешеходните проходи, колонади и пасажи по чл. 187, ал.1 ЗУТ са с предназначение за широк обществен достъп. Собствениците на урегулираните поземлени имоти и на съществуващите сгради, в които се изграждат тези обекти, нямат право да препятстват или да ограничават масовия пешеходен достъп до тях. Ограничението на собствеността е въведено в обществен интерес - с цел по-добро пешеходно обслужване на кварталите със склучено застрояване, разположено на уличнорегулационната линия. Предполага се, че разпоредбата на чл. 187 ЗУТ ще намери приложение най-вече при устройственото планиране на централните градски части на големите градове.

В ЗУТ е останал неизяснен въпросът за чия сметка ще се изграждат обектите по чл. 187, ал.1 ЗУТ и чия собственост ще са те след изграждането им. В разпоредбата са намерили правна регламентация само устройствените проблеми. Доколкото основателно може да се приеме, че тези обекти имат характер на публична общинска собственост, финансирането и изграждането им следва да бъде ангажимент на общината.

При мълчанието на закона е възможно да се застъпи и обратното становище, че обектите по чл. 187, ал.1 ЗУТ ще останат собственост на собствениците на съответните сгради и урегулирани поземлени имоти, а за общината да възникне само задължение да заплати еднократното обезщетение по чл. 187, ал.5 ЗУТ, като в размера му се включат и разходите по изграждането на пешеходните проходи, колонади и пасажи.

§2. Изграждане на подземни обекти на транспортната техническа инфраструктура-публична собственост на държавата и общините.

В приложното поле на чл. 189 ЗУТ попада подземно строителство на транспортната техническа инфраструктура, като система от сгради, съоръжения и линейни инженерни

мрежи на транспорта и съпътстващите я елементи - тунели, подлези, и др. (чл. 64, т.1 ЗУТ). Тези обекти и съоръжения могат да се предвиждат въз основа на специализирани подробни устройствени планове и да бъдат разположени както в границите на урбанизираните територии, така и извън тях. Основно изискване на чл. 189 ЗУТ е транспортната техническа инфраструктура да е подземна и да бъде публична собственост на държавата или на общините. Това могат да са пътища, други транспортни съоръжения от републиканската пътна и железопътна мрежа – публична държавна собственост, или тунели, подлези, подземни улици и булеварди, метрополитен и др. обекти на публичната общинска собственост.

Обектите и съоръженията по чл. 189, ал.1 ЗУТ са подземни и не са свързани с намиращите се на повърхността поземлени имоти и полуподземни и надземни строежи. Редакцията на текста не е съвсем прецизна, но очевидно се касае за строежи, които са самостоятелни и нямат общи конструкции или пряка връзка с повърхността на имотите или със сутеренните нива на строежите, разположени на повърхността им. Този извод се налага и от изискването на чл. 189, ал.3 ЗУТ тези строежи да не влошават условията за ползване или застрояване на поземлените имоти на повърхността. Следователно разполагането на строежите по чл. 189, ал.1 ЗУТ трябва да гарантира спазването на всички технически изисквания, обезпечавачи възможността за застрояване на незастроените поземлени имоти, както и запазването на физическата цялост и годността за използване по предназначение на застроените поземлени имоти. Последната особеност на строежите по чл. 189, ал.1 ЗУТ е, че те се разполагат под поземлени имоти и строежи, собственост на физически и юридически лица.

Производства по регламентиране и изграждане на строежите по чл. 189 от ЗУТ.

Строежите по чл. 189, ал.1 ЗУТ са част от обектите на техническата инфраструктура. Те се подчиняват на общите правила на ЗУТ, съгласно които застрояване се допуска само ако е предвидено с влязъл в сила подробен устройствен план (чл. 64, ал.4 във връзка с чл. 12, ал.2 ЗУТ). В чл. 189, ал.1 ЗУТ е предвидено, че подземно строителство на транспортна техническа инфраструктура може да се предвижда въз основа на специализирани подробни устройствени планове. Разпоредбата следва да се разглежда в контекста на чл. 64, ал.2 ЗУТ, съгласно който елементите на техническата инфраструктура се предвиждат с устройствените планове, неразделна част от които са специализираните схеми, съдържащи информация за вида, размера и техническите им характеристики. Законодателят не е определил кой от видовете подробни устройствени планове по чл. 110 от ЗУТ е приложим. Най-вероятно за урбанизираните територии

това е планът за регулация по чл. 110, ал.1, т.2 и то най-вече планът за улична регулация - ПУР (план за регулация само на улици и на поземлени имоти за обекти на публичната собственост). Като част от подробния устройствен план (ПУР) ще е необходимо да се изработи специализирана схема, с която да се уточнят техническите характеристики на обектите по чл. 189, ал.1 ЗУТ – дълбочина, разположение, габарити, предназначение и т.н. За обектите по чл. 189, ал.1 ЗУТ извън границите на урбанизираните територии ще е допустимо изработването на парцеларни планове по чл. 110, ал.1, т.5 ЗУТ.

Приложимостта на плана за регулация само на улици и на поземлени имоти за обекти на публичната собственост се аргументира с характера на обектите по чл. 189, ал.1 – транспортна инфраструктура – публична собственост, както и с възможностите на чл. 110, ал.3 ЗУТ с тези планове да се определят и устройствени зони и територии с устройствен режим и линии на застрояване. За регламентирането на подземното строителство по чл. 189, ал.1 ЗУТ ще се наложи с плановете да се укаже както устройственият режим на повърхността на поземлените имоти, предвиден в действащия ПУП, така и предвижданията на специализирания ПУП. Техническите изисквания към специализирания подробен устройствен план следва да бъдат регламентирани в подзаконовата нормативна уредба (чрез изменение и допълнение на Наредба № 8/2001 г. за обема и съдържанието на устройствените схеми и планове). По този начин ще се изпълнят изискванията на чл. 189, ал.3 ЗУТ, съгласно който подземните строежи по чл. 189, ал. 1 не могат да влошават условията за ползване или застрояване на поземлените имоти на повърхността.

Изискването на чл. 189, ал.3 ЗУТ е условие за законосъобразност на плана. Защитата на собствениците на поземлени имоти и на подземни и полуподземни и надземни строежи, разположени непосредствено над подземните строежи по чл. 189, ал. 1 ЗУТ, ще се осъществява в процеса на обявяване и разглеждане на проекта от общинския експертен съвет по устройство на територията (ОЕСУТ), както и при евентуалното обжалване на одобрения план по съдебен ред. Чл. 189, ал.2 ЗУТ изрично предвижда, че тези лица са заинтересувани страни в производството по одобряване на плановете по ал.1.

Освен влязъл в сила план по чл. 189, ал.1 ЗУТ като предпоставка за разрешаване на строителството е предвидено изплащането на еднократно обезщетение на собствениците на поземлени имоти и на подземни и полуподземни и надземни строежи, разположени непосредствено над подземните строежи по чл. 189, ал. 1 от ЗУТ.

Обезщетението е по пазарни цени и се определя от комисията, назначена от кмета на общината по реда на чл. 210 ЗУТ.

В ЗУТ нееднократно се предвижда изплащането на обезщетения, чиито размер се определя по реда на чл. 210. Например в чл.108, ал.6, чл. 191, ал.4, чл. 192, чл. 193, чл. 194 и др. се предвижда определяне на обезщетение за собствениците на поземлени имоти, на които са причинени вреди или са наложени определени ограничения във връзка с благоустройствени цели и нужди.

Общото във всички случаи е, че целта е собственикът да получи обезвреда за причинени вреди, временни неудобства, трайни ограничения на собствеността, включително и при възникване на сервитути.

Значението на еднократното обезщетение има отношение към вида и характера на правата на държавата и на общините чл. 189 ЗУТ. От тези разпоредби следва, че държавата и общините имат право да изградят и да придобият собствеността върху строежите по чл. 189, ал.1 ЗУТ, без да е предвидено изрично, че ще се извършва отчуждително производство, нито учредяване на ограничено право на строеж от собствениците на поземлените имоти в полза на държавата или общината.

Безспорно е, че в резултат на упражняването на правото по чл. 189, ал.1 ЗУТ държавата или общината ще придобие собствеността върху изграденото подземно строителство. Също така е безспорно, че тези елементи на подземната транспортна инфраструктура са отделни строежи, самостоятелни обекти на правото на собственост и са предназначени за задоволяване на обществени потребности от местно или национално значение (публична собственост на държавата или общината). Законодателят е предвидил изграждането на обектите по чл. 189, ал.1 ЗУТ да се извърши само въз основа на еднократно обезщетение на собствениците на поземлени имоти, под които преминават. Възможно е да бъде направен извод, че в случая правото да бъдат изградени обектите по чл. 189, ал.1 ЗУТ под чужди поземлени имоти съставлява сервитутно право, което възниква при настъпването на следния фактически състав:

- влязъл в сила специализиран подробен устройствен план по чл. 189, ал.1 ЗУТ;
- изплатено еднократно обезщетение;

Правото на държавата или общината да изградят подземното строителство по чл. 189, ал.1 при установени в ЗУТ условия може да се окачестви като законов сервитут. (Според проф.Петко Венедиков законов сервитут е този, чието учредяване може да бъде поискано и постигнато едностранно от собственика на господстващия имот,

независимо от волята на собственика на служещия имот. Система на българското вещно право, София, 1947 г.)

Възможно е да бъде застъпено и становището, че в хипотезата на чл. 189, ал.1 ЗУТ не е налице сервитут, а ограничение на собствеността. В действащото законодателство ограниченията на собствеността са уредени в чл. 50 -54 ЗС. В чл.53 ЗС е предвидено, че ограниченията на собствеността за благоустройствени цели се уреждат с отделни закони (в случая специалният закон е ЗУТ).

Като се изхожда от условията за упражняването на правото на държавата или общината по чл. 189 ЗУТ да изградят обекти и съоръжения на транспортната техническа инфраструктура може да се направи сравнение със законовия сервитут, който възниква в полза на енергийните предприятия по Закона за енергетиката (чл. 64 и сл. ЗЕ). Спецификата е, че и в двата случая господстващият имот е самият елемент на техническата инфраструктура, който ще се изгради в резултат на упражняването на сервитута, а служещи са всички поземлени имоти, през които той преминава.

В чл. 189, ал.3 ЗУТ е въведена забрана за влошаване условията за ползване или застрояване на поземлените имоти на повърхността. Следователно, ако подземното строителство е пречка за използването и/или застрояването на поземлените имоти, те ще бъдат отчуждени по реда на ЗДС или ЗОС. Чл. 189 ЗУТ визира само случаите, в които въпреки изграждането на обектите по ал.1 поземлените имоти на повърхността запазват предназначението си и възможностите за застрояване, а съществуващите строежи могат да се използват по предназначение. Затова е по-логично да се приеме, че обезщетението по чл. 189, ал.5 ЗУТ не е компенсация за вреди, нито друг вид обезвреда, а е цената на сервитутното право.

§3. Застрояване под и над улици и други открити пространства.

В чл.188, ал.1 ЗУТ се допуска с подробни устройствени планове да се предвижда застрояване под и над улици и други открити пространства. В следващите алинеи на чл. 188 ЗУТ се съдържат основните устройствени изисквания към този вид застрояване.

На първо място прави впечатление фактът, че строежите под улици и други открити пространства не се разполагат в самостоятелни урегулирани имоти, а се свързват с прилежащите на улицата квартали чрез **подходи** в урегулирани поземлени имоти, сгради или в прилежащата тротоарна площ. Тези подходи са част от плана за улична регулация и осигуряват достъпа и обслужването на строежите под улиците. Законодателят изрично е определил строежите под улиците и други открити

пространства като самостоятелни недвижими имоти и е предвидил да се нанасят в кадастъра с идентификатор и да се вписват в имотния регистър в самостоятелна имотна партида (чл. 188, ал.3 ЗУТ).

За разлика от строежите по улиците, строежите над улица и други открити пространства се свързват със срещуположни нежилищни сгради. Тъй като за тях не е предвидено да се нанасят в кадастъра със самостоятелен идентификатор и да се вписват в имотния регистър в самостоятелна имотна партида, може да се предположи, че тези строежи няма да са самостоятелни недвижими имоти, а ще са част от нежилищните сгради, с които се свързват.

В чл. 188, ал.2 ЗУТ е предвидено задължение за собствениците на строежите под или над улиците и други открити пространства да осигуряват възможност за безпрепятствена експлоатация и поддръжка, както и да не влошават условията за ползване или застрояване на самите улици и други открити пространства и на съпътстващата ги инженерна инфраструктура. Изпълнението на това задължение следва да бъде осигурено чрез предвижданията на подробните устройствени планове по чл. 188, ал.1 ЗУТ и чрез одобряването на инвестиционните проекти, където ще бъдат отчетени местоположението и начинът на разполагане на строежите и съвместяването им с трасетата на общите мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура. Условията за експлоатация и поддръжка след изграждането им следва да бъдат уговорени в договорите за учредяване на правото на строеж по чл. 188, ал.5 ЗУТ.

В чл. 188, ал.5 ЗУТ е предвидено строежите под и над улици или други открити пространства, собственост на общините или държавата, да се извършват въз основа на учредено право на строеж по реда на Закона за общинската собственост (ЗОС) или на Закона за държавната собственост (ЗДС).

От тази разпоредба могат да се направят следните заключения:

1. Допустимо е строежите под улиците и под другите открити пространства, публична общинска собственост да бъдат изградени, както от общините, така и от трети физически и юридически лица. Частни физически и юридически лица могат да изградят и да придобият собствеността върху строежи, разположени под улици и под други открити пространства, въз основа на учредено право на строеж по реда на ЗОС. Съгласно чл. 7, ал.2 от ЗОС имоти - публична общинска собственост, могат да се обременяват с ограничени вещни права само в случаите, изрично посочени в специален закон. Такъв специален характер има разпоредбата на чл. 188, ал.5 ЗУТ. Учредяването

на правото на строеж се подчинява на общите правила на ЗОС и на правилата, възприети в наредбата по чл.8, ал.2 ЗОС, приета от съответния общински съвет.

2. Независимо от обстоятелството, че в чл. 188, ал.5 ЗУТ е създадена възможност за учредяване на право на строеж и върху обектите, държавна собственост, тя е приложима само по отношение на „открити пространства” частна държавна собственост (ако изобщо съществуват такива, а улиците в границите на урбанизираните територии са публична общинска собственост). Разпоредбата на чл. 7, ал.1 ЗДС гласи: „Имотите и вещите - публична държавна собственост, не могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност.” Тази императивна забрана не може да бъде преодоляна, тъй като съгласно чл. 188, ал.5 ЗУТ учредяването на правото на строеж се извършва по реда на ЗДС и ЗОС.

3. Когато подходите, с които се свързват строежите под улиците, попадат в урегулирани поземлени имоти, собственост на трети лица, за изграждането им също е необходимо учредяване на право на строеж. Специфичното в случая е, че учредяването на правото на строеж ще касае само частта от подземния строеж (подхода), която попада в границите на УПИ и в този смисъл обект на правото на строеж няма да е самостоятелна постройка по чл. 63 ал.1 от ЗС, а част от сграда.

В заключение се налага изводът, че с чл. 187, чл. 188 и чл. 189 ЗУТ са въведени нови специфични правила за урегулиране на поземлените имоти. Създадена е правна възможност със способите на устройственото планиране да се допуска изграждането на самостоятелни строежи, които попадат в повече от един урегулиран поземлен имот (проходи, колони и пасажи по чл. 187, ал.1 ЗУТ, строежи под улици с подходи в съседни УПИ или подземни строежи на транспортната техническа инфраструктура по чл. 189, ал.1 ЗУТ). Основните белези на тези строежи е предназначението им за широко обществено ползване. За задоволяване на обществените интереси се допуска в имоти, частна собственост, да се изградят строежите по чл. 187, ал.1 и чл. 189, ал.1 ЗУТ. Прогласена бе изрично допустимостта на строежи частна собственост, разположени под и над повърхността на обекти на публичната собственост (под и над улици). Независимо от несъвършенствата на текстовете и непълнотата на правното регулиране, появата на тези разпоредби е положително явление, което ще отвори дискусия в обществеността по актуалните въпроси за съвременните предели на правото на собственост, за допустимите ограничения на собствеността в обществен интерес и за

цели и нужди на благоустройството, както и за характера на субективните права, въз основа на които се изграждат и ползват някои видове строежи (недвижими имоти).