Правен статут на търпимите строежи

Тип на документа: авторски материал Автор/Източник: Валентина Бакалова Обнародван/Публикуван на: 2018-11-30	***Автор / Източник:*** **Валентина Бакалова**
Дайджест "Собственост и право", 2018 г., кн. 11, стр. 88	***Визирани нормативни актове:***

ПРАВЕН СТАТУТ НА ТЪРПИМИТЕ СТРОЕЖИ

Предмет на настоящото изследване е правният статут на т. нар. „*търпими строежи*“, установен в действащия благоустройствен закон[1]. Административноправният статут на строежите има значение за ползването и разпореждането с тях и определя в значителна степен обема на правомощията на собственика, от една страна, а от друга - степента на въздействие на администрацията в правната му сфера.

Дали строежът е „*търпим*“ изследваме както в процеса на сключване на разпоредителни (а и не само) сделки, така и при планиране на всяко инвестиционно намерение, свързано със строеж, за който не разполагаме със строителни книжа. Управлението, ползването и разпореждането със сгради, постройки и съоръжения до известна степен зависи от това как се квалифицира строежа - като „законен“, „незаконен“, „временен“, „заварен“ или „търпим“. Законовите критерии за определяне на административноправния статут на строежа са определени в Закона за устройство на територията (ЗУТ), но често в практиката се среща погрешно третиране на даден обект (строеж), от което могат да произтекат затруднения или по сериозни последици за собственика. От съществено значение е, както за администрацията, така и за собственика, статутът на строежите да е ясно и устойчиво определен. Когато за строежа са налице строителни книжа[2]лесно може да се установи законността на изграждането му, както и някои други белези - дали е заварен, с временен статут, дали е засегнат от бъдещи мероприятия, предвидени в устройствените планове, и т.н.

Когато за един строеж няма данни за разрешаване на изграждането му (няма и не се знае дали и кога е издадено разрешение за строеж), нито други документи, които да сочат за периода на строителството, собственикът е уязвим както при обичайната му експлоатация, така и в производства по реализация на нови инвестиционни намерения, касаещи съществуващия строеж или имота, в който е изграден.

Разпоредбата на чл. 148, ал. 7 ЗУТ[3] въвежда правилото, че „*Разрешение за нов строеж в недвижим имот, в който съществува незаконен строеж, не се издава на лицето, извършило незаконния строеж, докато същият не бъде премахнат или узаконен*“. Това предпоставя възложителят да докаже пред администрацията, че изградените в имота сгради, постройки и други обекти са законно построени (или че незаконният строеж не е изграден от него, което на практика е трудно установимо), в противен случай рискува да му бъде отказано издаването на разрешение за строеж. Разпоредбата е в първоначалната си редакция и не отчита обстоятелството, че след измененията на ЗУТ, ДВ, бр. 65 от 2013 г. незаконно направените строежи не подлежат на узаконяване. Затова чл. 148, ал. 7 следва да се тълкува в смисъл, че преди издаването на ново разрешение за строеж възложителят следва да приключи производството по узаконяване на незаконен строеж, ако има такъв в имота, при условията на § 184 от ПЗР на ЗИДЗУТ, бр. 65 от 2003 г. или при условията на § 127, ал. 2 и следващите от ПЗР на ЗИДЗУТ (бр. 82 от 2012 г.). Ако в имота - обект на инвестиционното намерение съществува строеж, за който възложителят не разполага със строителни книжа, в случай че въпросът за законността му

бъде повдигнат от администрацията, пред която е направено искане за издаване на разрешение за строеж, ще е достатъчно възложителят да представи удостоверение за търпимост за него.[4] Този извод следва от разпоредбата на § 16, ал.1 от Преходните разпоредби на ЗУТ и § 127, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 82 от 2012 г.)[5], съгласно които търпимите строежи не подлежат на премахване.

В случай че обект на инвестиционна инициатива е строеж, за който възложителят не разполага със строителни книжа, издаденото удостоверение за търпимост е предпоставка за издаване на разрешение за строеж за пристрояване и надстрояване, основен ремонт, реконструкция и преустройство, включително с промяна на предназначението на търпимия строеж, ако той е с постоянен статут по действащия подробен устройствен план - § 53, ал. 1 от ПЗР на ЗУТ, бр. 101 от 2015 г.[6]

Ако търпимият строеж няма постоянен устройствен статут по действащ подробен устройствен план, съгласно ал. 2 на § 53 за него, са допустими строителни и монтажни работи, които законът разрешава за всички заварени строежи, които не се запазват като елемент на застрояването и които са засегнати от предвижданията на действащия подробен устройствен план. Този извод се налага от сравнението на чл. 53 и § 53, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗУТ (бр. 101 от 2015 г.).

Липсата на строителни книжа за съществуващите в имота сгради затруднява и сключването на разпоредителни сделки с тях, тъй като с § 16, ал. 1 и § 127, ал. 1 се въведе изискването за „*представяне на удостоверение от органите, които са овластени да одобряват съответните инвестиционни проекти, че строежите са търпими*“. Това изискване на практика изправи нотариусите и лицата, които участват в нотариалното производство, пред необходимостта в рамките на нотариалното производство да установяват административноправния статут на сградите, които са предмет на сделки, включително и в случаите, в които съществуващите в имота сгради са описани в документите за собственост на прехвърлителя. Следва да се има предвид, че административният статут на сградите (временни, заварени, търпими, узаконими, незаконни) не е условие за сключване на сделки с тях. Дори и в имота да съществува сграда, постройка или съоръжения, за които прехвърлителят не разполага със строителни книжа, разпореждането с тях не е забранено от закона. Незаконните строежи не са извадени от гражданския оборот и няма законова забрана за разпореждането, освен ако за тях не е влязла в сила заповед за премахването им. Върховният касационен съд категорично приема, че незаконен строеж може да бъде обект на прехвърлителна сделка. Така с ***Решение № 233 от 27.11.2012 г., постановено по гр. д. № 195/2012 г. на ВКС, II г. о.***, потвърждава практиката на ВКС, постановена по отменения ГПК и приема, че *„… и незаконно изграден обект - жилище, преустроено въз основа на одобрен архитектурен проект, но без издадено строително разрешение, може да бъде прехвърлен чрез разпоредителна сделка и тя не е нищожна.“* С ***Решение № 280 от 06.12.2016г., постановено по гр. д. № 2394/2013 г. на ВКС, IV г. о.***, допуснато до касационно обжалване, за да се уеднакви противоречивото тълкуване на въпроса „Може ли незаконен строеж да бъде обект на прехвърлителна сделка?“ съдът също потвърждава практиката на ВКС, постановена по реда на отменения ГПК, в която се приема, че „*незаконно построената сграда не е предмет извън оборота и продажбата ѝ не е забранена от закона*“ …, както и че „*в закона липсва изрична забрана за продажбата на незаконен строеж, поради което дори и имотът да е бил изграден след периода, за който е възможно издаване на удостоверение за търпимост, имотът може да бъде предмет на прехвърлителна сделка и без удостоверение за търпимост. Касационният съд приема за правилно разрешението, дадено в решението на ВКС и във влязлото в сила решение на въззивен съд, но въпросът междувременно е разрешен и обвързващо от ВКС. Така в Решение № 233 по гр. д. № 195/2012 г., II г. о., в отговор на въпроса за възможността за придобиване право на собственост върху обект, който е незаконно построен, при условията на чл. 291 ГПК е прието, че и незаконно изграден обект може да бъде прехвърлен чрез разпоредителна сделка и тя не е нищожна. Освен това ВКС подчертава, че въпросът дали строежът е законен или не, е относим към възможността за премахването му, но не и към правото на собственост на незаконната сграда*.“

Аналогично е разрешението, дадено в правната доктрина: *„Смисълът на уредената в § 16, ал. 1 от ПР на ЗУТ забраната за прехвърляне на строежи, изградени до 07.04.1987 г., за които няма строителни книжа, без да е представено надлежно удостоверение за търпимост не е да извади тези строежи от гражданския оборот, а да обърне внимание на приобретателя, че ако строежът подлежи на премахване като незаконен, приобретателят ще придобие само вложените в строежа материали, но ще поеме разноските по неговото премахване. Затова съдебната практика приема, че не е въведена забрана за разпореждане със строежи без удостоверение за търпимост (съществуването на незаконен строеж дори е основание за придобиването на предоставената за ползване земеделска земя от ползвателите по § 4а ЗСПЗЗ[7] и разпореждането с такива строежи е възможно, но приобретателят поема всички последици при постановена заповед за премахване“* („Недействителност на правните сделки“ Б. Белазелков, съдия във ВКС - източник АПИС Анализи на съдебната практика, раздел „Облигационно право“ *27.01.2017 г.)* Следователно административноправният статут на съществуващите в имота сгради има значение за икономическата стойност на сделката (за определяне на цената на имота), която обичайно зависи от възможностите за използване и застрояване на имота, определени от предвижданията на действащия подробен устройствен план. Затова тези въпроси страните по прехвърлителната сделка следва да изяснят в хода на преговорите и постигането на предварително съгласие за условията, при които договарят, преди да се явят пред нотариуса.

С приемането на § 53 от ПЗР на ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 101 от 2015 г.) законодателят изрично уточни, че режимът на търпимост е приложим и по отношение на линейни обекти на техническата инфраструктура, като прие, че за тях *„може да се разрешава реконструкция или основен ремонт, без да се променят трасето, обхватът и границите на сервитутните зони, нанесени в кадастрална карта, специализирана карта, кадастрален план или карта на възстановената собственост, след одобряване на инвестиционен проект и издаване на разрешение за строеж. Промяна на трасето, обхвата и границите на сервитутните зони за тези строежи може да се разреши по общия ред на този закон в съответствие с предвижданията на влязъл в сила подробен устройствен план*.“ Така въпросът за статута на съществуващите (заварените) линейни мрежи на техническата инфраструктура, включително тези изградени в периода 1950-1999 г. от държавата и бившите държавни предприятия, също излиза на преден план.

Казаното очертава значението на статута на строежите като „търпими“ и законовите предпоставки за определянето им.

Предварителни въпроси

Преди да бъдат разгледани въпросите относно критериите за определяне на категорията „търпими строежи“, се налагат някои уточнения.

На първо място следва да се има предвид, че между законовите понятия „строеж“ и „недвижим имот“ (сграда, постройка[8]) - самостоятелен обект на правото на собственост, няма идентичност.

Съгласно легалното определение, дадено в § 5, точка 38 от Допълнителните разпоредби на ЗУТ, *„Строежи“ са надземни, полуподземни, подземни и подводни сгради, постройки, пристройки, надстройки, укрепителни, възстановителни работи, консервация, реставрация, реконструкция по автентични данни по смисъла на чл. 74, ал. 1 от Закона за културното наследство и адаптация на недвижими културни ценности, огради, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, благоустройствени и спортни съоръжения, както и техните основни ремонти, реконструкции и преустройства със и без промяна на предназначението*.

От това следва, че „строежи“ са както създадените въз основа на строителни и монтажни дейности сгради, постройки, мрежи и съоръжения на техническата, благоустройствената и спортната инфраструктура, така и самите строителни дейности по тяхното ремонтиране, преустрояване и поддържане в добро техническо състояние, включително и дейностите по консервация, реставрация, реконструкция по автентични данни на недвижими културни ценности.

„Строеж“ по смисъла на благоустройствените закони могат да са СМР и други строителни дейности, които засягат реална част от обекта на правото на собственост, могат да са свързани с поддържането му в добро състояние, без да го променят и т.н. В този смисъл няма идентичност между разрешението за строеж (актът, с който се разрешава изпълнението на СМР) и правото на строеж, въз основа на което едно лице добива правото да изгради **сграда или постройка** в чужд имот и да придобие собствеността върху изграденото.[9] Затова е допустимо да бъде издадено разрешение за строеж на лице - възложител по ЗУТ, което не е собственик на земята и в негова полза не е учредено право на строеж (сравни разпоредбата на чл. 182, ал. 2 ЗУТ).

В разпоредбите, касаещи търпимите строежи, законодателят има предвид **обекти**, създадени чрез изпълнение на строително-монтажни работи - сгради, площадкови и линейни мрежи на техническата инфраструктура, както и съоръжения от различен характер, които не са сгради (спортни съоръжения, съоръжения за обработка на отпадъци и други подобни), включително открити обекти по смисъла на § 5, т. 68 от ДР на ЗУТ[10].

Разпоредбите на § 16, ал. 1 и § 127, ал. 1 се отнасят за строежи в смисъл на обекти[11], по отношение на които не може да бъдат предприети действия по премахване и/или забрана на ползването. Тоест, не са *„търпими строежи“* строителните и монтажни работи, чрез които „*строежите се изграждат, ремонтират, реконструират, преустройват, поддържат или възстановяват*“.

На второ място - за определяне на предметното съдържание на понятието „търпим строеж“ има значение, дали в него се включват строежите, обектите и съоръженията по § 182 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, обн. ДВ, бр. 65 от 2003 г.[12], а именно:

- временните строежи за нужди, свързани с организация и механизация на строителството (чл. 54, ал. 1 ЗУТ); временните строежи за нужди, свързани с осъществяване на мероприятия по възстановяване и рекултивация на нарушени територии (чл. 54, ал. 4); временни строежи във връзка с осъществяване на дейностите, свързани с търсене или проучване или концесия за добив на подземни богатства (чл. 54, ал. 6);
- временните обекти по чл. 55 - открити паркинги, пазари за сергийна търговия, открити обекти за спортни дейности и площадки за игра, и други подобни открити обекти;
- премествaемите обекти, рекламни, информационни и монументално- декоративни елементи и други елементи на градското обзавеждане по чл. 56 и 57, които се разполагат въз основа на разрешение за поставяне.

Доколкото по отношение на тях също е възможно да бъдат предприети действия по принудителното им премахване, може да се срещнат случаи, в които заинтересовано лице да обоснове правен интерес от удостоверяване на статута им на търпим строеж при условията и предпоставките затова, посочени по-долу.

Предпоставки за определяне на един строеж като „търпим“

В действащия благоустройствен закон са налице две разпоредби, които определят критериите и предпоставките за категоризацията на „търпимите строежи“ - § 16, ал. 1 и § 127, ал. 1.

Разпоредбата на § 16, ал. 1, приета при първоначалното приемане на Закона за устройството на територията, гласи: „*Строежи, изградени до 07.04.1987 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали по време на извършването им или съгласно този закон, са търпими строежи*.“

Тоест по правилата на § 16, ал. 1, „търпим“ е този строеж, който:

1. е изграден до 07.04.1987 г.;

2. няма строителни книжа; и

3. е допустим:

- или по действалите по време на извършването му правила и нормативи и подробни градоустройствени планове;
- или по действащите правила и нормативи (т. е. правилата и нормативите по ЗУТ и актовете по неговото прилагане).

Кумулативното наличие на изброените предпоставки категоризира строежа като търпим, т.е. неподлежащ на премахване. С изменението и допълнението на Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 56 от 2003 г.) изречение първо на § 16, ал. 1 е допълнено с израза „и забрана за ползване“, с което бе дадена възможност на собствениците да ползват тези строежи според фактическото им предназначение, без да са застрашени от издаването на заповед за забрана на ползването по чл. 178 ЗУТ.

С § 127, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), законодателят прие, че „търпими“ са строежите, *„**изградени до 31 март 2001 г.,** за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно този закон*.“

Разпоредбата повтаря почти напълно текста на § 16, ал.1 с две разлики. Първата е по отношение на времевия период на изграждане на строежите - до 31.03.2001 г., а втората е по отношение на изискването строежите да са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно ЗУТ, без изрично да се сочи изискването за допустимост по действащ подробен устройствен план.

С приемането на тази преходна разпоредба законодателят не отмени § 16 от преходните разпоредби на закона. Това постави въпроса за приложното поле на тези две разпоредби и в частност дали приложимостта им е в зависимост от времето на изграждане на строежа.

В съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС), постановена във връзка с оспорване на заповеди за премахване на незаконни строежи, трайно се приема, че § 127, ал. 1 от ПР на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), … „*обхваща само тези незаконни строежи, които не се обхващат от ал. 1, 2 и 3 на § 16 от ПР на ЗУТ. Това е така, тъй като нормата на §16 от ПР на ЗУТ не е отменена със ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), т. е. тя е действаща, с визираните в нея три времеви периода - по ал. 1, ал. 2 и ал. 3 на § 16 от ПР на ЗУТ*.“ Приема се, че *„Търпимостта“ на строежите, извършени без строителни книжа, е уредена в § 16 ПРЗУТ и в § 127, ал. 1 ПЗР на ЗИДЗУТ, като първата разпоредба визира три отделни фактически състава, съответно в ал. 1, ал. 2 и 3 на § 16 ПРЗУТ, приложими съобразно времето на извършване на строителството. Параграф 127, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗУТ включва четвърти период на изграждане. (**Решение № 14640 от 30.11.2017 г. по адм. д. № 4257/2017 г. на ВАС, II о. Решение № 7490 от 14.06.2017 г. по адм. д. № 879/2017 г. на ВАС, II о. и Решение № 6832 от 31.05.2017г. по адм. д. № 13408/2016 г. на ВАС, II о., Решение № 5436 от 25.04.2018 г.. по адм. д. № 13500/2017г. на ВАС II о.** и много други[13].)*

По въпроса „по отношение на кои незаконни строежи“ е приложима нормата на § 127 от ПЗР на ЗИДЗУТ са изразени различни становища и в правната доктрина.

Така в статията „Обхват и действие на новия режим на търпимост и узаконяване по § 127 от ПЗР към ЗИД на Закона за устройство на територията“[14] авторът Галина Солакова, съдия във ВАС, приема, че „*При съпоставка с действащия до влизане в сила на тази норма (26.11.2012 г.) режим на търпимост по § 16, ал. 1 от ПР на ЗУТ е видно, че е предвиден по-благоприятен режим, тъй като не се изисква незаконният строеж да съответства на подробния устройствен план (ПУП), действащ към момента на неговото изграждане или към настоящия момент (при действието на ЗУТ). Този обаче по-благоприятен режим не е приложим за всички незаконни строежи, изградени до 31.03.2001 г., тъй като нормата на § 16 от ПР на ЗУТ не е отменена, т.е. тя е действаща, с визираните в нея три времеви периода - по ал. 1, 2 и 3.* ***От това следва, че новите условия за***

приемане търпимост на незаконен строеж по ал. 1 на § 127 от ПЗР на ЗИДЗУТ касаят строежите, изградени през нов период, а именно: от 01.07.1998 до 31.03.2001 г. *Началният момент се извежда от действащата и към момента норма на § 16, ал. 3 от ПР на ЗУТ. („Незаконни строежи, започнати след 30.06.1998 г., но неузаконени до обнародването на този закон, не се премахват, ако са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали за посочения период или съгласно този закон, и ако бъдат декларирани от собствениците им пред одобряващите органи в 6-месечен срок от обнародването на този закон“).*

Следователно след влизане в сила на ал. 1, § 127 от ПЗР на ЗИДЗУТ и при липсата на изрична отмяна на нормата на § 16 от ПР на ЗУТ, са налични успоредно действащи норми, регламентиращи режима на търпимост, с визирани в тях конкретни изисквания, според периода на изграждането на незаконния строеж,а именно:

- *ал. 1 на § 16 от ПР на ЗУТ - „Строежи, изградени до 07.04.1987 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали по време на извършването им или съгласно този закон, са търпими строежи и не подлежат на премахване и забрана за ползване. Те могат да бъдат предмет на прехвърлителна сделка след представяне на удостоверение от органите, които са овластени да одобряват съответните инвестиционни проекти, че строежите са търпими“;*
- *ал. 2 на § 16 от ПР на ЗУТ - „Незаконни строежи, започнати в периода 08.04.1987 г. - 30 юни 1998 г., но неузаконени до влизането в сила на този закон, не се премахват, ако са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали по време на извършването им или съгласно този закон, и ако са декларирани от собствениците им пред одобряващите органи до 31.12.1998 г.“;*
- *ал. 3 на § 16 от ПР на ЗУТ - „Незаконни строежи, започнати след 30.06.1998 г., но неузаконени до обнародването на този закон, не се премахват, ако са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали за посочения период или съгласно този закон, и ако бъдат декларирани от собствениците им пред одобряващите органи в 6-месечен срок от обнародването на този закон.“;*
- *ал. 1 на § 127от ПЗР на ЗИДЗУТ - „Строежи, изградени до 31.03.2001 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно този закон, са търпими строежи и не подлежат на премахване или забрана за ползване. Те могат да бъдат предмет на прехвърлителна сделка след представяне на удостоверение от органите, които са овластени да одобряват съответните инвестиционни проекти, че строежите са търпими.“.*

В статията „Удостоверение за търпимост на незаконен строеж“[15] авторът Надя Гаджанова счита, че „*с правилото на § 127, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗУТ законодателят удължи времевия диапазон, в който изградените незаконни строежи могат да придобият статут на търпими. Това са тези, изградени до 31.03.2001 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно този закон. Те са търпими строежи и не подлежат на премахване или забрана за ползване. Могат да бъдат предмет на прехвърлителна сделка след представяне на удостоверение от органите, които са овластени да одобряват съответните инвестиционни проекти, че строежите са търпими.*

Съобразно визираната нормативна уредба за строежите, изградени до 07.04.1987 г., е приложим § 16, ал. 1 от ПР на ЗУТ, а за тези, изградени до 31.03.2001 г. - съответно § 127, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗУТ. ***Правилото на § 127, ал. 1 „поглъща“ тези на § 16, ал. 2 и 3****, тъй като създава правната възможност и строежите, визирани в тези алинеи, да са предмет на удостоверението за търпимост и придобият статут на търпими.*

Приложно поле на § 16 и на § 127, ал. 1. Исторически преглед на нормативната уредба на „търпимите строежи“

Във всички благоустройствени закони от 1897 г. до днес се съдържат разпоредби, които уреждат реда за разрешаване на строителството на нови сгради и постройки, както и административните санкции и последиците за собствениците им, в случаите когато строителството се извършва без необходимото разрешение. Настоящото изследване няма за цел да проследява в детайли историческата уредба на незаконното строителство. Същественото е, че в благоустройствените закони са предвиждани както мерки за премахване на незаконно направените строежи, така и специални разпоредби относно узаконяването на незаконно направените строежи.

Още в чл. 51 от Закона за благоустройството на населените места в Княжество България ЗБНМКБ), обн. ДВ, бр. 67 от 1905 г., отм. бр. 117 от 31.05.1941 г., се приема, че се считат за „*законно съществуващи всички язове, мелници, индустриални заведения и пр., построени след влизането в сила на Закона за благоустройството на населените места от 1897 г. и съгласно него…*“. Въвеждайки правилото, че определени строежи се изпълняват само след издаването на „позволителен билет“, законодателят установява, че ако изпълнените без разрешение за строеж или в отклонение от издаденото разрешение за строеж строежи вече са завършени, изграденото или частта от него се премахва, ако са „*направени на място или по начин такива, каквито не биха могли да се позволят, ако притежателите им биха искали разрешение*“.[16]

Със Закона за благоустройство на населените места (ЗБНМ), обн. ДВ, бр. 117 от 13.05.1941 г., изм. бр. 112 от 17.05.1945 г., отм. бр. 227 от 01.10.1949 г., в сила от 01.01.1950 г., се установява правилото, възприето и в следващите благоустройствени закони (ЗПИНМ и ЗТСУ), че строежите, извършени без строително разрешение или при неспазване на издаденото разрешение, се „*събарят „ако са недопустими по този закон и правилниците и наредбите по приложението му“*. Въвежда се ред за узаконяване на строежи, **извършени при действието на този закон,** без строително разрешение или при неспазване на издаденото строително разрешение и на издадените строителни книжа. **Изрично се урежда и възможността за узаконяване[17] на заварени от ЗБНМ строежи**, ако „*същите са могли да бъдат разрешени по действащите в деня на извършването им закони, правилници и наредби*“.[18] С този закон е въведен и редът за премахване на строежи, застрашени от самосрутване или вредни в здравно отношение, ако същите не могат да бъдат укрепени или заздравени - чл. 280-285 ЗБНМ.

С приемането на Закона за планово изграждане на населените места (ЗПИНМ) и правилника за неговото прилагане са запазени основните правила относно разрешаване на строителството, премахване на незаконно направени строежи, както и на строежи, които са застрашени от самосрутване или са вредни в санитарно-хигиенно отношение. Освен възможността за узаконяване на незаконно направени строежи при действието на този закон (§ 265 ППЗПИНМ) с § 289, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на ППЗПИНМ (обн. ДВ, бр. 76 от 20.09.1960 г.) се допуска узаконяване на **заварени** строежи, „*ако те са могли да бъдат разрешени съгласно с действащите по време на извършването им разпоредби*“.

Наред с това, в ал. 2 на същия параграф се постановява, че строежи, извършени до 1.I.1950 г. в **урегулирани** имоти, при отчуждаването им за мероприятия по ЗПИНМ да се считат законни, освен ако „*органите на народните съвети са констатирали, че строежът е извършен в нарушение на съответно действащите разпоредби“*. Тоест при отчуждаване на строежи, направени до 01.01.1950 г., независимо от това, че същите са изградени без строителни книжа и не са узаконени по реда на отменения ЗБНМ, същите се считат за законни, освен ако по отношения на тях контролните органи вече не са били предприели действия по премахването им като незаконни.

С изменението на чл. 44 ЗПИНМ, обн. ДВ, бр. 1 от 1963 г., е приета нова ал. 3, съгласно която „*За строежите, извършени незаконно до 14.111958 г. в урегулирани и неурегулирани имоти, при отчуждаването им за мероприятия по плановото изграждане на населените места собствениците се обезщетяват по общите правила. Това не се отнася за незаконно направените второстепенни и временни постройки“.* А с изменението на § 289, ал. 2 ППЗПИНМ (ДВ, бр. 64 от

1965 г.) изрично се определят т. нар. „търпими строежи“ по чл. 44, ал. 3 ЗПИНМ - сгради, постройки, преустройства, инсталации, уредби, съоръжения и други работи, направени незаконно до 14.11.1958 г. в **урегулирани или неурегулирани** терени. Тези строежи не се събарят и премахват, освен ако не са застрашени от самосрутване или са вредни в санитарно-хигиенно отношение (§ 276-279), съответно § 294. *По силата на тази разпоредба съответните строежи не се узаконяват. Те могат да бъдат узаконени по реда и при условията на алинея 1*(при условията за узаконяване на заварени строежи).

Анализът на цитираните разпоредби очертава съдържанието на понятието „търпим строеж“ по смисъла на ЗПИНМ - незаконни и неузаконени строежи, изградени до 14 ноември 1958 г в частни урегулирани и неурегулирани терени, които не подлежат на премахване, а при отчуждаването им за благоустройствени мероприятия собствениците им се обезщетяват по общите правила. От строежите в режим на търпимост са изключени второстепенните и временните постройки. Съгласно § 178б. ППЗПИНМ (Нов - ДВ, бр. 64 от 1965 г.) *„За задоволяване на остра жилищна нужда пристройка, преустройство и основен ремонт по § 178, ал. 1, буква „а“ може да се разреши по изключение и на незаконно направени до 14.11.1958 г. жилищни сгради в урегулирани и неурегулирани терени (с изключение на сгради, направени незаконно в терен, изключен от строителната площ)“,* като пристроените, преустроените и ремонтираните части при отчуждаването им не се заплащат, а собствениците им са длъжни да ги съборят за своя сметка и да приберат материалите.

Или, като „търпими строежи“ по смисъла на ЗПИНМ са определени строежи, които са направени незаконно и не са узаконени по реда на благоустройствения закон, при действието на който са изградени, както и строежите, направени в периода от 01.01.1950 до 14.11.1958 г., направени при действието на ЗПИНМ. При отчуждаването им за реализация на благоустройствените мероприятия, предвидени в подробните градоустройствени планове, законодателят ги приравнява на законно изградените строежи и определя условията, при които за тях се дължи обезщетение. Не е поставено условие заплащането на обезщетението да се предпоставя от процедура по изследване на възможностите за узаконяването им. В това се изразява т. нар. „търпимост“ към тези заварени, незаконно направени и неузаконени до датата на започване на отчуждителното производство строежи, като изрично се предвижда, че те не подлежат на премахване, освен ако не са застрашени от самосрутване или са вредни в санитарно-хигиенно отношение. Отчитайки тяхното съществуване, законодателят, с разпоредбата на § 178б ППЗПИНМ (нов - ДВ, бр. 64 от 1965 г.), дава възможност на собствениците им да задоволяват остри жилищни нужди, чрез изграждането на временни строежи[19] в тях докато бъдат отчуждени за реализиране на предвидените в плана нови обществени мероприятия.

В ***Решение № 545 от 19.03.1977 г. по гр. д. № 2882/1976 г., I г. о.***[20] е обобщено, че: *„Благоустройствените закони винаги са предвиждали разпоредби, предписващи събаряне на незаконните строежи, ако не отговарят на изискванията за застрояване и не могат да бъдат узаконени. Това обаче се отнася за новите строежи. Никой от тези закони не е давал указания как да се постъпи със заварените незаконно построени сгради и жилища, ако не отговарят на изискванията за узаконяване. На практика в миналото съответните органи са проявявали* ***търпимост***[21] *към такива неузаконими строежи. За първи път разпоредбата на § 289, ал. 2 ППЗПИНМ - ДВ, бр. 76 от 1960 г., дава указание за строежи, извършени до 01.01.1950 г. в урегулирани терени, при отчуждаване за мероприятия по ЗПИНМ да се считат законни, освен ако съответните органи не са направили изрична констатация за незаконност. С разпоредбата на § 289, ал. 2 ППЗПИНМ - ДВ, бр. 64 от 1965 г., се предвижда „строежи (сгради, постройки, преустройства, инсталации, уредби, съоръжения и други работи), направени незаконно до 14.11.1958 г. в урегулирани или неурегулирани терени, не се събарят и премахват“ - освен при условията за премахване строежи, застрашени от самосрутване или вредни в санитарно-хигиенно отношение. Такива строежи не се и изрично узаконяват, освен ако „са могли да бъдат разрешени съгласно с действащите по време на извършването им разпоредби“. С тази разпоредба се създава изрична търпимост към заварените строежи, включително обособени жилища, които не отговарят на съответните действащи изисквания.“*

Правен режим на търпимите строежи по Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ-отм.)

В ЗТСУ (обн. ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г., в сила от 01.06.1973 г.), отменен на 31.03.2001 г., уредбата на незаконното строителство следва принципните разрешения на предходните благоустройствени закони, като предвижда премахване на незаконно направени строежи само ако те не могат да бъдат узаконени. Условие за узаконяването на незаконни строежи, направени при действието на ЗТСУ, е че „*те са допустими по действащите разпоредби и застроителните планове*.“[22]

За заварените строежи, извършени незаконно до влизане в сила на ЗТСУ, с изрична разпоредба законодателят допусна узаконяването им (включително и служебно) „*ако са допустими по разпоредбите, които са действали по време, когато са извършени, или по действащите разпоредби.*“ (чл. 180 ЗТСУ). Очевидно това е било условие за заплащането им при провеждане на отчуждителните производства по ЗТСУ. Този извод следва от разпоредбата на чл. 79, ал.1 ЗТСУ, съгласно която „*за строежи, направени незаконно след 31.12.1965 г., не се дължи обезщетение при отчуждаването им за мероприятия на държавата, кооперации и обществени организации*.“

С разпоредбата на чл. 79, ал. 2 ЗТСУ търпимостта на закона се разширява и обхваща **всички строежи, „*направени незаконно до 31.12.1965 г. (*както тези, направени до 15.11.1958 г., така и тези, направени в периода от 15.11.1958 г. до 31.12.1965 г.*) в урегулирани и неурегулирани имоти, включително върху държавна земя, за задоволяване на остра жилищна нужда.“*** За тях правоимащите се обезщетяват по общите правила.

Освен по отношение на периода на изграждане, режимът на търпимост е разширен по отношение на жилищни постройки, изградени от частни лица, включително и върху държавна земя за задоволяване на остра жилищна нужда. Тоест освен времевия критерий, законодателят е определил и функционален (или предметен) - строежи, направени за задоволяване на остра жилищна нужда. [23]

Изводът, че чл. 79, ал. 2 ЗТСУ се прилага и за търпимите строежи, направени при действието на ЗПИНМ, се потвърждава и от разпоредбите на чл. 252 от Правилника за прилагане на Закона за териториално и селищно устройство (ППЗТСУ), който гласи:

„*Чл. 252. (1) За строежи, направени незаконно до 14.XI.1958 г. в урегулирани и неурегулирани имоти, включително върху държавна земя, при отчуждаването им за мероприятия на държавата, кооперации и обществени организации правоимащите се обезщетяват по общите правила. Това не се отнася за незаконно направени второстепенни и временни постройки.*

(2) За строежи, направени незаконно от 15.11.1958 г. до 31.12.1965 г. в урегулирани и неурегулирани имоти, включително върху държавна земя, за задоволяване на остра жилищна нужда, при отчуждаването им за мероприятия на държавата, кооперации и обществени организации правоимащите се обезщетяват по общите правила.

(3) За всички други строежи, направени незаконно от 14.11.1958 г. до 31.12.1965 г., както и за каквито и да са строежи, направени незаконно след 31.12.1965 г.; при отчуждаването им за мероприятия на държавата, кооперации и обществени организации не се дължи обезщетение. Собствениците са длъжни да съборят такива строежи за своя сметка в срок, определен от техническата служба при общинския народен съвет, и да приберат материалите, освен ако съгласно съответно действащите законни разпоредби те подлежат на отнемане в полза на държавата.“

Следователно търпимите строежи по смисъла на ЗТСУ към датата на влизането му в сила (01.06.1973г.) са:

- незаконни и неузаконени строежи в частни урегулирани и неурегулирани имоти, включително изградени до и на 14.11.1958 г.;
- незаконни строежи, направени от частни лица за задоволяване на остра жилищна нужда в урегулирани и неурегулирани имоти, включително и върху държавна земя (т. е. сгради и

постройки за жилищни нужди), изградени в периода от 14.11.1958 г. до 31.12.1965 г.

Обстоятелството, че тези строежи са „търпими“ и че държавата няма да предприема действия по принудителното им премахване (освен при проведено отчуждително производство, когато правоимащите лица се обезщетяваха според жилищните им нужди[24]), следва от изричните разпоредби на чл. 303 ППЗТСУ, който в първоначалната му редакция[25] гласи:

„Чл. 303. (1) Строежи (сгради, постройки, преустройства, инсталации, уредби, съоръжения и други работи), направени незаконно до 14.11.1958 г. в урегулирани или неурегулирани терени, включително върху държавна земя, не се премахват.

(2) Не се премахват и строежи, направени незаконно от 15.11.1958 г. до 31.12.1965 г. включително върху държавна земя за задоволяване на остра жилищна нужда, докато тази нужда е налице.

(3) Строежите по предходните алинеи не се узаконяват. Те могат да бъдат узаконявани при условията и по реда, посочени в чл. 180, ал. 1 и 2 от закона.

(4) Строежите по ал. 1 и 2 могат да се премахват при условията и по реда на чл. 44, 166 и 167 от закона.“

Следващото разширение на приложното поле на търпимостта по отношение на незаконно направените строежи е въведено с § 2 от Преходните разпоредби на ЗИД ЗТСУ, обн. ДВ, бр. 102 от 1977 г., в сила от 01.01.1978 г. Промените, произтичащи от приетия през 1977 г. § 2 ЗИД ЗТСУ, са отчетени при изменението на чл. 303 ППЗТСУ обн. ДВ, бр. 37 от 1978 г.

Съгласно § 2 ЗИД ЗТСУ (обн. ДВ, бр. 102 от 1977 г.), **търпими, които не подлежат на премахване**, са **незаконни строежи или части от строежи на жилищни и вилни сгради и на сгради за сезонно ползване**, построени до 01.01.1978 г. в урегулирани и неурегулирани терени, ако:

„*1. сградите са построени за задоволяване на остра жилищна нужда на собственика или на негови деца;*

2. сградите са построени върху земя, която постоянно се обработва от собствениците (лозе, овощна градина или други трайни насаждения);

3. сградите са построени върху държавни имоти, раздадени по реда на постановления на Министерския съвет № 21 от 1963 г. и № 12 от 1971 г., при условие че терените са били правилно раздадени като пустеещи и че земята постоянно се обработва;

4. вилните сгради се използват целогодишно за жилища от собствениците или от техни деца;

5. сградите са възстановени, преустроени или ремонтирани без съответно разрешение, когато се намират в села, в които съгласно Закона за собствеността на гражданите се притежават от собствениците като вилни имоти.“

От режима на търпимост са изключени сградите, които **със своя външен вид и местонахождение загрозяват природната среда[26], както и сгради, месторазположението на които не дава възможност за застрояване на съседните парцели съобразно застроителния и регулационен план, както и тези, които, макар да са жилищни и вилни сгради или сгради за сезонно ползване, са изградени върху заграбени земи от държавата, от кооперации или от обществени организации.[27]**

Въведено е и едно допълнително административно изискване за лицата, построили незаконните строежи - да ги регистрират в шестмесечен срок от влизане в сила на измененията и допълненията на ЗТСУ (в срок до 30.06.1978 г.) и да заплатят съответната такса. **Следва да се има предвид обаче, че неспазването на това задължение на лицата, изградили незаконните строежи по § 2, не отнема статута им на търпими[28]**.

С допълнението на чл. 303 ППЗТСУ, прието след изменението на ЗТСУ (ДВ, бр. 102 от 1977 г.), се приповтаря разрешението, възприето от законодателя, че незаконните строежи по § 2 от закона не се премахват. С новата ал. 4 на чл. 303 ППЗТСУ се дава възможност за незаконните строежи по § 2, ал. 1 от ПР на ЗИД ЗТСУ, които до влизането му в сила (01.01.1978 г.) не са завършени и не подлежат на премахване по реда на ал. 2 или 4 от същия параграф, „*да се направят някои най-необходими, ограничени по обем и стойност довършителни работи, както и свързване с общата мрежа инсталации (водопроводна, канализационна, електрическа) така, че строежът да стане годен за обитаване и ползване. Разрешение за това се дава от кмета на общината въз основа на констативен акт, съставен от техническата служба на общината, при условие, че строежът е регистриран и че за него са платени дължимите такси и глоби.* ***С разрешаване на довършителните работи строежът не се узаконява.“***

Както и при предходните „строителни амнистии“ законодателят дава изрично възможност тези строежи да бъдат узаконявани при условията и по реда, посочени в закона (чл. 303, ал. 5 ППЗТСУ).

Допълнителни възможности за узаконяване на сградите по § 2 от преходните разпоредби на закона (ДВ, бр. 102 от 1977 г.) са уредени в § 84 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗТСУ (ДВ, бр. 45 от 1984 г.)[29] чрез включването на земите, застроени с тях, в строителните граници на населените места. За тези, които остават извън строителните граници на населените места, режимът на търпимост се запазва по отношение на:

1. селскостопански постройки и постройки за сезонно ползване със застроена площ до 35 кв. м;

2. жилищни сгради, построени до 14.11.1958 г., жилищни сгради, построени за задоволяване на остра жилищна нужда до 31.12.1965 г., и жилищни сгради в местности със селищен характер, ако се обитават целогодишно.

С § 48, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ЗТСУ (ДВ, бр. 31 от 1990 г.), е дадена нова възможност за узаконяване на незаконни строежи, **направени до 07.04.1987 г. във вилни зони, в земи за земеделско ползване, където е разрешено строителство в зоните за обществен отдих и вилни сгради в населени места.** Узаконяването е допустимо включително и за строежи, изпълнени без строителни книжа, в нарушение на действащите разпоредби и териториалноустройствени планове, ако са декларирани по установения от Министерския съвет ред и срок и са заплатени съответните такси и глоби.

За незаконни строежи, направени след 07.04.1987 г.,
(независимо от това къде са изградени), както и за строежи по ал. 1, недекларирани в определения срок, се прилага общият ред на ЗТСУ[30].

Разпоредбата обхваща всички незаконни строежи, включително и тези, завършени преди влизане в сила на ЗТСУ - както тези които са били узаконими по правилата на § 2 и § 84, но неузаконени до влизане в сила на ЗИДЗТСУ (ДВ, бр. 31 от 1990 г.), така и тези които вече са придобили статут на „търпими“ строежи“ съгласно приетите преди това специални разпоредби. За тях е бил приложим редът по чл. 180 ЗТСУ[31] в редакцията на текста след изменението му през 1977 г. (ЗИДЗТСУ, ДВ, бр. 102 от 1977 г.), който урежда правомощието на органите на държавния териториалноустройствен и строителен контрол, в случай на бездействие от страна на собственика, да проведат производството по узаконяване служебно.

С приемането на § 27 от ПЗР към ЗИДЗТСУ (ДВ, бр. 79 от 1998 г., попр. бр. 89 от 1998 г.), се задължават собствениците на имоти, в които са изградени незаконни строежи, **започнати до 30.06.1998 г.**, да представят необходимите проекти за изследване на възможностите за узаконяването им. Разпоредбата урежда правилата за узаконяване, аналогични на тези, възприети с § 48, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗТСУ (ДВ, бр. 31 от 1990 г.). Разпоредбата обхваща както строежите, изградени незаконно в периода от 1990 до 30.06.1998 г., така и тези, които са били узаконими по правилата на приетите преди това параграфи, но неузаконени до влизане в сила на ЗИДЗТСУ от 1998 г. При провеждането на процедурите по узаконяване също е възприет принцип на „служебното начало“.

Със следващия § 28 от ПЗР се създава още една група търпими строежи, които не подлежат на премахване, независимо от това, че по отношения на тях не може да се проведе процедура по узаконяване. Това са незаконните строежи в земеделски земи или земи от горския фонд, изградени до 20.04.1996 г., които не са включени в строителните граници на населените места по реда на ал. 1 и 2 от същия параграф, които са:

- сгради и съоръжения, свързани с ползването на земеделските земи, в т. ч. селскостопански, складови, помощни, хидромелиоративни съоръжения и хангари;
- жилищни сгради за временно или постоянно обитаване от собствениците на земята, произвеждащи земеделска продукция или предназначени за временно обитаване от лица, на които е било предоставено право да застрояват върху терени от горския фонд.

Разпоредбата на § 27, ал. 3 задължава общините да приключат процедурите по узаконяване, по ред и в срокове, определени в правилника за прилагането на закона[32]. Въз основа на направения по-горе анализ, и при съобразяване на разпоредбите в контекста на казаното по-горе, и предвид правомощията на органите за държавен териториалноустройствен и строителен контрол, уредени в глава единадесета от ППЗТСУ, в редакцията и след изменението на ППЗТСУ (ДВ, бр. 140 от 1998 г.), може да бъде разбрана разпоредбата на чл. 320 ППЗТСУ (глава единадесета, раздел „Търпими строежи“), която гласи: „*Разпоредбата на чл. 160 от закона не се прилага за строежи, незаконно изградени до влизането в сила на тази разпоредба и неузаконяеми по смисъла на закона и правилника, ако се установи, че към тях може да се приложи разпоредба на закона, на основание на която те не подлежат на премахване*.“

От изложеното е видно, че в приложното поле на § 16, ал. 1 от Преходните разпоредби на ЗУТ попадат всички незаконни строежи, придобили режим на търпимост по предходни разпоредби, както и тези, които са подлежали на узаконяване по реда на § 48 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на ЗТСУ (ДВ, бр. 31 от 1990 г.).

Така могат да бъдат разбрани разпоредбите на § 4, ал. 2-5 от ПЗР на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и правата на гражданите по § 4а от ПЗР на ЗСПЗЗ, построили сгради в земеделски земи до 01.03.1991 г., да придобият собствеността върху земята, както и решението по *Тълкувателно дело № 2 от 13.09.2011 г. на ВКС по тълк. д. № 2/2011 г., ОСГК*, в което съдът приема, че: „*В полза на ползвателите възниква правото да придобият собствеността по реда на параграф 4а от ПЗР ЗСПЗЗ, когато сградата отговаря на изискването за постройка, отразено в тълкувателната норма на параграф 1в, ал. 3 от ДР на ППЗСПЗЗ да е трайно прикрепена към терена, без да е необходимо същата да отговаря и на изискванията на строителните правила и норми, установени в действащите към момента на построяването нормативни актове*.“

С разпоредбата на § 16, ал. 2 се въвежда забрана за премахване на незаконни строежи, подлежали на узаконяване по реда на § 27 от ПЗР към ЗИДЗТСУ (ДВ бр. 79 от 1998 г., попр. бр. 89 от 1998 г.), (незаконни строежи, започнати до 30.06.1998 г.), но неузаконени до влизането в сила на ЗУТ (31.03.2001 г.), ако са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали по време на извършването им или съгласно ЗУТ, и ако са били декларирани от собствениците им в срока по § 27, ал. 1 (до 31.12.1998 г.). Статута си на търпими строежи те черпят от уреденото в разпоредбите на § 27 от ПЗР на ЗИД ЗУТ, и правилника за прилагането му служебно начало при провеждане на процедурите по узаконяване.

Разпоредбата не променя статута на търпимите строежи, по § 28 от ПЗР към ЗИДЗТСУ, ДВ, бр. 79 от 1998 г., попр. бр. 89 от 1998 г.

С разпоредбата на § 16, ал. 3 се въвежда забрана за премахване на незаконни строежи, започнати след 30.06.1998 г., но неузаконени до обнародването на ЗУТ - 02.01.2001 г., „*ако са били допустими по действащите подробни градоустройствени планове и по правилата и нормативите, действали за*

посочения период имат се предвид правилата и нормативите по ЗТСУ или съгласно ЗУТ, и ако бъдат декларирани от собствениците им пред одобряващите органи в 6-месечен срок от обнародването на този закон (02.07.2001 г.).

От разпоредбата на § 16, ал. 4[33] се налага изводът, че строежите по ал. 2 и 3 са били узаконими по реда на ЗУТ, като узаконяването им е условие за обезщетяване на собствениците им при провеждане на процедури по принудително отчуждаване.

Затова по отношение на тях безусловен режим на търпимост се установява с разпоредбата на § 127, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.) и след влизането в сила на § 127, ал. 1 за установяване на търпимостта на строежите по § 16, ал. 2 и 3 е достатъчно да се установят предпоставките на § 127, ал. 1.

Затова при отчуждаването на строежи по § 16, ал. 2 и 3, придобили статут на търпими строежи на основание § 127, ал. 1, те се оценяват и за тях се дължи обезщетение на собствениците по общия ред, без да е необходимо представяне на акт за узаконяване, предвиден в § 16, ал. 4;

Затова те могат да бъдат предмет на прехвърлителна сделка след представяне на удостоверение от органите, които са овластени да одобряват съответните инвестиционни проекти, че строежите са търпими (разпоредбите на § 16, ал. 2 и 3 не предвиждат това изискване).

Направеният по-горе исторически преглед на нормативната уредба на „търпимите строежи“ показва, че законодателят, **отчитайки фактическото състояние и реалните възможности на административните органи, натоварени с дейностите по недопускане и предотвратяване на незаконното строителство**, последователно е приемал специални разпоредби, с които е уреждал както реда и условията за узаконяване, така и категориите строежи, за които е признавал режим на търпимост. Нещо повече - онези групи строежи, за които в предходна разпоредба са били създавани възможности за узаконяване, в следващите „строителни амнистии“ са придобивали статут на „търпими“, независимо от това, че производствата по узаконяването им не са приключили или изобщо не са започнали. Това разширяване на приложното поле на режима „търпимост“ законодателят е провеждал последователно, като е облекчавал законовите изисквания, давайки възможност на заинтересованите лица да се ползват от онази разпоредба, която е най-благоприятна за тях. Затова всяка следваща „строителна амнистия“, освен че е по-благоприятна за засегнатите лица, обхваща и групите строежи - предмет на предходните разпоредби, без да е необходима тяхната изрична отмяна.

Категоричният извод, че § 127, ал. 1 е приложим и по отношение на строежите, визирани в § 16, ал. 2 и 3, следва и от обстоятелството, че с § 53 от ПЗР на ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 101 от 2015 г.) всички строежи в режим на търпимост са приравнени на заварени, законно изградени сгради, мрежи и съоръжения.

Тази законодателна традиция се подкрепя и от разпоредбите на § 184 от ПЗР на ЗИДЗУТ (ДВ, бр. 65 от 2003 г.), с която се уреждат редът и условията за узаконяване на незаконни строежи, направени до влизане в сила на ЗИДЗУТ (обн. ДВ, бр. 65 от 2003 г. - 26.07.2003 г.) Фактът, че с приемането на § 127, ал. 2 през 2012 г., с който незаконните строежи, извършени до 31.03.2001 г., незаявени за узаконяване по реда и в сроковете по § 184, могат да бъдат узаконени в **нов** едногодишен срок, считано от 26.11.2012 г., показва, че мерките, предприети от законодателя за привеждане в съответствие със закона на незаконно направените строежи не дават търсения резултат. Очевидно не е постигната целта на закона и с определянето на срок за приключване на производствата по узаконяване, образувани по заявления, подадени в сроковете по § 184 и 127, а дали с бъдещо изменение на закона ще бъде продължена законодателната традиция и дали режимът на търпимост ще бъде за пореден път разширен с приемането на нови разпоредби предстои да видим[34], [35].

Валентина БАКАЛОВА, *адвокат*

1Закон за устройство на територията (ЗУТ), обн. ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., последно изменение бр. 55 от 03.07.2018 г.

2 „Строителни книжа“ са всички необходими одобрени инвестиционни проекти за извършване или за узаконяване на строежа, разрешението за строеж или актът за узаконяване, както и протоколите за определяне на строителна линия и ниво - § 5, т. 36 ЗУТ.
3Навсякъде по-долу в текста, където не е посочен нормативният акт се има предвид Законът за устройство на територията.
4 Следва да се има предвид, че в разпоредбите относно търпимите строежи по § 16, ал. 1 и § 127, ал. 1 законодателят употребява изразът „строежи …….за които няма строителни книжа“. Този подход разширява приложното поле на разпоредбите и по отношение на строежите, за които са издавани строителни книжа, които обаче по различни причини не са запазени (които за загубени или унищожени). Възстановяването на строителните книжа се извършва по реда на чл. 145, ал. 5 чрез инвестиционен проект - заснемане на извършения строежи документи по чл. 144, ал. 1, т. 1-3 и ал. 2. Проектът-заснемане „се одобрява от органа, компетентен да одобри инвестиционния проект за строежа, след представяне на разрешението за строеж или на други документи от издадените строителни книжа.“ След отмяната на чл. 226, ал. 7 (ДВ, бр. 65 от 2003 г.) за тези строежи не се издава акт за узаконяване.
5 Навсякъде по-долу в текста разпоредбите са цитирани като „§ 16, ал. 1“ и „§ 127, ал. 1“.
6 Навсякъде по-долу в текста разпоредбата е цитирана като „§ 53“.
7 Вж. ТР № 2 от 2011 г. на ВКС, ОСГК, съгласно което в полза на ползвателите възниква правото да придобият собствеността по реда на параграф 4а от ПЗР на ЗСПЗЗ, когато сградата отговаря на изискването за постройка, отразено в тълкувателната норма на параграф 1в, ал. 3 от ДР на ППЗСПЗЗ да е трайно прикрепена към терена, без да е необходимо същата да отговаря и на изискванията на строителните правила и норми, установени в действащите към момента на построяването нормативни актове.
8 В действащото законодателство няма легално определение за сграда, но такова срещаме в отменения Закон за благоустройството на населените места (обн. ДВ, бр. 117 от 1941 г.) Съгласно чл. 164 ЗБНМ „Сграда (постройка), по смисъла на този закон е всеки строеж, над или под земята, ограничен от страни със стени или колони, а отгоре - с покрив и предназначен за жилищни, домакински, стопански или други нужди.“
9„Собственикът може да отстъпи на друго лице правото да построи сграда върху неговата земя, като стане собственик на постройката“ - чл. 63 от Закона за собствеността.
10 т. 68. (нова - ДВ, бр. 61 от 2007 г.) „Открити обекти“ са:
а) за спортни дейности - терени (площадки) и оборудване, използвани за масови физически упражнения и спорт на открито: футболни, волейболни, баскетболни, хандбални, бейзболни, ръгби, миниголф и други игрища за колективни спортове, лекоатлетически писти, кортове за тенис и бадмингтон, площадки и алеи за колоездене и конна езда, картинг-писти, гимнастически площадки, открити плувни басейни, открити пързалки за зимни кънки, площадки за скейтборд и ролери и други подобни, включващи и необходимите спомагателни постройки и съоръжения, свързани с тяхното функциониране - санитарни възли, съблекални, монтажни трибуни, премествaеми сезонни покрития и други;
б) за културни дейности - терени (площадки) и оборудване за концертни естради, летни амфитеатри, изложбени площи, циркови представления и други подобни, включващи и необходимите спомагателни постройки и съоръжения, свързани с тяхното функциониране - санитарни възли, съблекални, монтажни трибуни, премествaеми сезонни покрития и други.
11 По смисъла на § 5, т. 39 от ДР на ЗУТ: „Обект“ е самостоятелен строеж или реална част от строеж с определено наименование, местоположение, самостоятелно функционално предназначение и идентификатор по Закона за кадастъра и имотния регистър.“
12 § 182. Строежите, обектите и съоръженията по чл. 54, чл. 55, чл. 56, ал. 1 и чл. 57, ал. 1 не представляват недвижими имоти по чл. 110 от Закона за собствеността, не се нанасят в кадастралната карта, не се записват в кадастралните регистри, а за удостоверяване на правото на собственост или на други права върху тях не се съставят или издават актове, подлежащи на вписване в имотния регистър.
13 „Разпоредбата на § 127, ал. 1 в случая действително е приложима, тъй като процесната заповед е

издадена след влизане на тази разпоредба в сила, но визирания в нея режим на търпимост не обхваща всички незаконни строежи, изградени до 31.03.2001 г.,а само тези, които не се обхващат от ал. 1, 2 и 3 на § 16 от ПР на ЗУТ. Това е така ,тъй като нормата на § 16 от ПР на ЗУТ не е отменена със ЗИД на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), т. е. тя е действаща, с визираните в нея три времеви периода - по ал. 1, ал. 2 и ал. 3. От това следва, че новите условия за приемане търпимост на незаконен строеж по ал. 1 на § 127 от ПР на ЗИД на ЗУТ касаят строежите, изградени през нов четвърти период. Следователно процесния незаконен строеж следва да бъде разглеждан с оглед търпимостта по различни хипотези на горевизираните разпоредби, тъй като е безспорно установено изграждането му на два етапа“. (Решение № 3558 от 30.03.2015г. по адм. д. № 2009/2015 г. на ВАС, II о.)
„Изводите на съда за търпимостта на част от строежа се основават на изискванията на § 127, ал. 1 от ПР на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), която разпоредба не е приложима в настоящия случай, тъй като визирания в нея режим на търпимост не обхваща всички незаконни строежи, изградени до 31.03.2001 г., а само тези, които не се обхващат от § 16, ал. 1, 2 и 3 от ПР на ЗУТ. Това е така, тъй като нормата на § 16 от ПР на ЗУТ не е отменена със ЗИД на ЗУТ (ДВ, бр. 82 от 2012 г.), т. е. тя е действаща, с визираните в нея три времеви периода - по ал. 1, ал. 2 и 3. От това следва, че новите условия за приемане търпимост на незаконен строеж по ал. 1 на § 127 от ПР на ЗИД на ЗУТ касаят строежите, изградени през нов четвърти период. Следователно визираната по-стара част от процесния незаконен строеж, за която безспорно е установено, че е изградена през 2000 г., следва да бъде разглеждана с оглед търпимостта по реда на ал. 3 на § 16 от ПР на ЗУТ, която норма изисква и изследване допустимостта по действащия ПУП и надлежно декларираме на строежа в указания 6-месечен срок. Доказателства за декларираме на строежа не са изискани и събрани в производството пред първата инстанция, като не е обследвано и съответствието с действащия ПУП." (Решение № 5436 от 25.04.2018 г. по адм. д. № 13500/2017 г. на ВАС, II о.)
14 В: Дайджест Собственост и право, 2013, № 12, с. 56, автор Галина Солакова.
15 В: Дайджест Собственост и право, 2014, № 2, с. 57, автор Надя Гаджанова.
16 Член 68 ЗБНМКБ от 1905 г.
17 Узаконяването се състои в представяне на строителните книжа, плащане на дължимите такси и глоби и извършване на необходимите действия за получаване на строително разрешение - чл. 275, ал. 2 ЗБНМ. Не се е предвиждало издаването на акт за узаконяване.
18 Членове 274-275 ЗБНМ.
19 Съгласно § 178. (Изм. - ДВ, бр. 64 от 1965 г.) от ППЗПИНМ, към който препраща § 178б гласи: „В застроени недвижими имоти, засегнати от предвижданията на общия градоустройствен план, отредени за мероприятия по уличнорегулационния план, изключени от строителната площ, засегнати от строителна забрана или за които е установен нов начин на застрояване, се допуска по изключение да се направи:
а) пристройка към законно построена малоетажна сграда със застроена площ до 26 кв. м, без стоманобетонни плочи и зимнични помещения. При двуетажни сгради пристройката може да бъде до 15 кв. м за всеки етаж. Вместо пристрояване до 26 кв. м се допуска таванско помещение да се преустрои в жилище, като се изгради малък надзид или като се направят капандури при влагане на ограничени средства. Вместо пристрояване или преустройство се допуска заварената сграда да бъде ремонтирана основно (с укрепване на основи, подменяване на стени и на покривни конструкции) до размера на кубатурата на пристройката.
20 Решението е публикувано като приложение към материала.
21 Към датата на постановяването на това съдебно решение понятието „търпим строеж“ не е използвано в нормативната уредба.
22 Член 160 и 162 ЗТСУ - отм.
23 Това законодателно решение е в пълно съответствие с практиката на ЕСПЧ. В този контекст следва да се разбира решението на Съда по правата на човека от 24.04.2012 г. по делото „Йорданова и други срещу България, където се приема, че „74. При достигане на своето заключение, комисията установява, че българското законодателство, което позволява узаконяването на незаконни постройки, поставя условия, които са „твърде строги, за да бъдат полезни при преодоляването на особено неотложната ситуация за настаняването на ромските семейства“, ситуация, призната от българското

правителство. Комитетът също така счита, че властите са толерирали незаконните селища на ромите за дълъг период от време и съответно са длъжни внимателно да балансират градоустройствените мерки срещу „правото на жилище и последицата от това да не се правят лицата бездомни“.
24 Член 81 ЗТСУ.
25 Действаща до изменението на чл. 303 ППЗТСУ, ДВ, бр. 37 от 1978 г., прието след измененията на ЗТСУ от 1977 г.
26 Счита се, че сградите по § 2, ал. 2 от преходните разпоредби на закона загрозяват с местонахождението си природната среда, когато са направени незаконно в паркове, природни и архитектурни резервати, в близост до хижи и други природозащитни обекти. Кои сгради със своя външен вид загрозяват природната среда, се определя от комисията по чл. 311. Разходите по премахването са за сметка на нарушителите. - чл. 303а ППЗТСУ. (Нов - ДВ, бр. 37 от 1978 г.)
27 § 2, ал. 2 и 4 ЗИД ТСУ, ДВ, бр. 102 от 1977 г.
28 Съгласно § 3 ЗИДЗТСУ, ДВ, бр. 102 от 1977 г. неспазването на задължението за регистрация на строежите по § 2 и за заплащането на таксата по ал. 1 е била предвидена глоба за нарушителите, а регистрацията се е извършвала служебно.
29 § 84. (1) Задължават се окръжните народни съвети и Столичният народен съвет в двегодишен срок от влизане в сила на този закон да преценят целесъобразността от включване на земите, застроени със сгради по § 2 от преходните разпоредби на закона (ДВ, бр. 102 от 1977 г.) в жилищните зони, във вилните зони, в зоните за курортни и здравни нужди, и ги включат в тях или ги обособят в самостоятелни вилни и жилищни зони.
(2) Строежите, включени в строителните граници, могат да бъдат узаконени, ако са допустими по действващите разпоредби и подробните градоустройствени планове.
(3) Строежите, извършени незаконно, които не бъдат включени в строителните граници на населените места, стават държавна собственост заедно с мястото освен ако те са:
1. селскостопански постройки и постройки за сезонно ползване със застроена площ до 35 кв. м;
2. жилищни сгради, построени до 14.11.1958 г., жилищни сгради, построени за задоволяване на остра жилищна нужда до 31.12.1965 г., и жилищни сгради в местности със селищен характер, ако се обитават целогодишно.
30 Член 160, 162 и 173 ЗТСУ.
31 Чл. 180. (Изм. - ДВ, бр. 102 от 1977 г.) (1) Строежи, извършени незаконно до влизане в сила на този закон, могат да бъдат узаконявани служебно по предложение на органите на държавния териториалноустройствен и строителен контрол или по искане на собственика, ако са допустими по разпоредбите, които са действували по време, когато са извършени, или по действуващите разпоредби.
(2) За узаконяването се представят изискващите се строителни книжа, плащат се дължимите такси и глоби и се извършват необходимите действия за получаване на акт за узаконяване.
(3) Член 173 не се прилага за строежи, извършени до влизане в сила на този закон.
32 Вж. § 20 Преходна разпоредба към Постановление № 256 на Министерския съвет от 23.11.1998 г. за изменение и допълнение на ППЗТСУ, ДВ, бр. 140 от 1998 г.
33 Разпоредбата на § 16, ал. 4 гласи „При отчуждаването на строежи по ал. 1 и на узаконени строежи по ал. 2 и 3 те се оценяват и за тях се дължи обезщетение на собствениците по общия ред.“
34 През април 2018 г. в Народното събрание от група народни представители бе внесен законопроект вх. № 854-01-22 от 05.04.2018г., с който се предлагаше възстановяване на института на узаконяването на незаконно направени строежи. Законопроектът бе оттеглен от вносителите на 31.05.2018 г. http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/78022/
35 Вж. още Живко Сталев „Нормативната сила на фактическото“, изд. „Фенея“, 2007, глава четвърта „Зависимост на правната уредба от подлежащата на уредба материя", където авторът казва „… зависимостта на правната уредба от същността и особеностите на подлежащата на регулиране материя („естество на нещата“) убедително разкрива, че законодателят не е всемогъщ и абсолютно свободен, когато създава закона. Ако иска да постигне ефикасна уредба, тя трябва да отговаря на изискванията на регулираната материя, да бъде приспособена към нея (Вж. по-долу бел. 7). Същото

важи и за всеки друг орган с нормативни компетентности, както и за съдията когато трябва да преодолее неяснота на разпоредбите или тяхната липса чрез изясняващо, допълващо или осъвременяващо тълкуване (вж. по-долу бел. 6)“.