

До: Председателят на Общинския
съвет в Община Русе,
Общинските съветници в Община
Русе

СТАНОВИЩЕ

От: Илиан Любомиров Георгиев - гражданин на град Русе и заинтересовано лице по общественото обсъждане (телефон за контакт: 0888 547 560, имейл за контакт: onegeorgiev@gmail.com, личен уеб сайт: <https://iliangeorgiev.com>, Facebook профил: <https://www.facebook.com/onegeorgiev>)

Относно: Становище с предложения по проекта на Наредба на Община Русе за принудителното изпълнение на заповеди по чл. 195, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 от Закона за устройство на територията и заповеди по чл. 225а, ал. 1 от Закона за устройство на територията

Уважаеми господин председател,

Уважаеми общински съветници,

В законоустановения срок за обществени консултации представям настоящото становище по проекта на Наредба на Община Русе за принудителното изпълнение на заповеди по чл. 195, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) и заповеди по чл. 225а, ал. 1 от ЗУТ.

Заявявам изрично, че не оспорвам необходимостта Община Русе да разполага с ясен, бърз и работещ ред за премахване на опасни, самосрутващи се и незаконни строежи. Русе има нужда от безопасна градска среда, от защита на живота и здравето на гражданите и от ефективна администрация, която може да реагира своевременно. Именно защото предметът на наредбата е обществено значим и засяга едновременно сигурността, собствеността, жилището и имуществото на гражданите, уредбата трябва да бъде максимално прецизна, законосъобразна и съразмерна.

Настоящото становище не цели блокиране на проекта, а неговото подобряване. Считам, че част от предложените текстове следва да бъдат коригирани преди приемането, за да се избегнат бъдещи съдебни спорове,

отмяна на разпоредби, неясноти при прилагането и риск Община Русе да бъде въвлечена в дела за незаконосъобразни действия или обезщетения.

Становището се подава на основание чл. 18, чл. 26, ал. 4 и ал. 5 и чл. 28 от Закона за нормативните актове (ЗНА), във връзка с принципите на законност, съразмерност, предвидимост, обоснованост, откритост и съгласуваност.

I. ОБЩИ ПРАВНИ БЕЛЕЖКИ

Общинският съвет има компетентност да приеме наредба в рамките на законовата делегация, дадена от ЗУТ. Тази компетентност обаче не е неограничена. Съгласно чл. 8 ЗНА общинският съвет може да урежда с наредби обществени отношения с местно значение само "съобразно нормативните актове от по-висока степен". Съгласно чл. 7, ал. 2 ЗНА наредбата се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а не за създаване на самостоятелна първична уредба извън закона. Съгласно чл. 15, ал. 3 ЗНА, ако наредба противоречи на нормативен акт от по-висока степен, се прилага по-високият по степен акт.

Отделно от това чл. 5, ал. 1 АПК предвижда, че когато подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен, се прилага по-високият по степен акт. Чл. 6 АПК изисква административните органи да упражняват правомощията си разумно, добросъвестно и справедливо, а актът и неговото изпълнение да не засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта.

Ето защо наредбата следва да урежда преди всичко реда, организацията и техническите правила за изпълнение, но не и да разширява кръга на задължените лица, да въвежда нови видове имуществена отговорност или да възлага на трети лица задължения извън закона.

II. КОНКРЕТНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Предложение за преработване на чл. 15, ал. 2 и ал. 3 - недопускане на незаконосъобразно разширяване на кръга на длъжниците

Предлагам чл. 15, ал. 2 и ал. 3 да бъдат изцяло преработени, като се приеме следната редакция:

"Чл. 15. (2) При принудително изпълнение на заповеди по чл. 195, ал. 4, ал. 5 и ал. 6 от ЗУТ разходите се събират от лицето или лицата, които са адресати на съответното изпълнително основание, съобразно съдържанието на заповедта и приложимите разпоредби на ЗУТ.

(3) При принудително изпълнение на заповеди по чл. 225а, ал. 1 от ЗУТ разходите се събират от лицата по чл. 225а, ал. 5 и ал. 6 от ЗУТ, при условията и в границите, предвидени в закона.

(4) Не се допуска ангажиране на отговорност за разноси само въз основа на качеството "собственик на поземлен имот", когато законът не предвижда такава отговорност и когато в съответното производство не е установено, че лицето попада в кръга на задължените по ЗУТ лица.

(5) Солидарна отговорност се прилага само в случаите, изрично предвидени в закон."

Мотиви:

В проекта е предвидено, че когато собственикът на имота и извършителят на строежа са различни лица, те отговарят солидарно за направените разходи. Предвидено е и че когато извършителят е неизвестен, разходите се събират от собственика на поземления имот, като липсата на знание или съгласие от страна на собственика не го освобождава от отговорност.

Тези текстове са най-същественият проблем в проекта. Те създават отговорност, която не следва пряко от закона. Чл. 225а, ал. 5 ЗУТ определя за чия сметка е принудителното премахване на незаконен строеж - за сметка на извършителя и на изрично изброени лица: лицето, упражнило строителен надзор, строителя в предвидените от закона случаи, проектанта, лицето, оценило съответствието на инвестиционните проекти, и възложителя на строежа. Чл. 225а, ал. 6 ЗУТ предвижда солидарна отговорност именно на лицата по ал. 5.

Следователно законът вече е определил кръга на лицата, които носят отговорност за разходите. Наредба на общински съвет не може да добавя нов длъжник - всеки собственик на поземления имот - само защото незаконният строеж се намира в неговия имот. Подобно разширяване на отговорността излиза извън делегацията на чл. 225а, ал. 3 ЗУТ, която позволява да се уреди редът за принудително изпълнение, но не да се променя материалноправният режим на отговорността.

Този подход би могъл да доведе до несправедливи резултати. Възможно е собственик на земя да не е извършител, възложител, строител или участник в незаконното строителство. Възможно е строеж да е извършен от трето лице, от ползвател, от наемател, от държател, от съсобственик без съгласие на останалите или от лице, което фактически е завладяло имота. Автоматичното вменяване на разходи на собственика на земята, включително когато той не е знаел и не е дал съгласие, е несъразмерно и противоречи на принципа на законност.

Това предложение не освобождава действително отговорните лица. То само поставя отговорността там, където я поставя законът. Така Община Русе ще събира разходите от правилните длъжници и ще избегне риска съдът да откаже издаване на изпълнителен лист или длъжникът успешно да оспори вземането.

2. Предложение за прецизиране на чл. 5 - ограничаване на задълженията на експлоатационните дружества до законово допустимите действия

Предлагам чл. 5, ал. 1 да се измени така:

"Чл. 5. (1) Дружествата, доставчици на вода и енергия (електрическа, топлинна и газ), оказват съдействие за безопасното изпълнение на заповедите по чл. 1 чрез прекъсване на захранването на съответния строеж, когато това е необходимо за изпълнението, възложено е с изпълнителното основание или с мотивирано писмено искане на органа по изпълнението, и при спазване на приложимото специално законодателство, техническите правила и изискванията за безопасност."

Предлагам да се създаде нова ал. 4:

"(4) Когато прекъсването на захранването е технически невъзможно, би създадо опасност за живота, здравето, сигурността на мрежата или би засегнало други потребители, съответното дружество уведомява писмено Община Русе в срока по ал. 2, като посочва причините и възможния безопасен начин за съдействие."

Мотиви:

В проекта е записано, че дружествата доставчици са длъжни да изпълняват разпорежданията за прекъсване на захранването, както и "всички други разпореждания" на органа, издал заповедта. Изразът "всички други разпореждания" е прекалено широк, неясен и юридически рискован.

Чл. 271, ал. 3 АПК урежда съдействие от органите на полицията, други държавни органи и общините. Чл. 271, ал. 5 АПК изрично предвижда, че при изпълнението трети лица не могат да бъдат задължавани за други действия или бездействия извън предвидените в закона. Експлоатационните дружества са трети лица спрямо изпълнителното производство и не могат с общинска наредба да бъдат поставени под неограничено задължение да изпълняват неопределени "други разпореждания".

Прекъсването на ток, вода, газ или топлинна енергия е дейност, която засяга техническа безопасност, мрежова сигурност, договорни отношения и права на други потребители. Поради това текстът трябва да бъде ограничен до необходимото за безопасното изпълнение и съобразен със специалното законодателство.

Предложената редакция не отслабва възможността на Общината да действа. Напротив - тя прави текста приложим, предвидим и по-труден за оспорване.

3. Предложение за допълване на гаранциите при жилища, обитатели и право на зачитане на дома

Предлагам в чл. 9, ал. 2 след думите "след разрешение по реда на чл. 272, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс" да се добави следният текст:

"Разрешение се иска и когато изпълнението предполага принудително влизане, оставане, освобождаване или изнасяне на вещи от жилище без съгласието на неговия обитател. Искането до съда следва да съдържа данни защо изпълнението не може да бъде осъществено по друг начин и как са отчетени принципът на съразмерност по чл. 6 АПК и конкретните обстоятелства на засегнатите лица."

Предлагам в чл. 10 да се създаде нова ал. 5:

"(5) Когато строежът или част от него се ползва като жилище, принудително освобождаване от обитатели и движимо имущество се извършва само при спазване на чл. 272, ал. 2 АПК, чл. 6 АПК и чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи."

Мотиви:

Проектът правилно споменава чл. 272, ал. 2 АПК, но го прави твърде общо и само в чл. 9, ал. 2. В същото време чл. 10 урежда фактическото принудително освобождаване на строежа от обитатели и вещи. Именно там рискът от нарушаване на права е най-голям.

Чл. 272, ал. 2 АПК е категоричен: влизане или оставане в жилище без съгласието на неговия обитател се допуска само с разрешение на съдия от административния съд, по мотивирано искане на изпълнителния орган, въз основа на изпълнителното основание, ако изпълнението не може да бъде осъществено по друг начин. Разрешението или отказът подлежат на обжалване с частна жалба, която спира изпълнението.

Тази гаранция не бива да остане само формално спомената. Наредбата следва ясно да казва, че когато има жилище, съдебният контрол е предварителен, мотивиран и реален.

В практиката на Европейския съд по правата на човека е прието, че премахването на незаконен строеж, когато той е дом на засегнатите лица, може да засегне чл. 8 от Конвенцията. В решението *Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria*, application no. 46577/15, judgment of 21 April 2016, ЕСПЧ приема, че при намеса в правото на дом е необходима преценка за пропорционалност, а не механично

изпълнение само поради незаконността на строежа. Сходен подход е възприет и в *Yordanova and Others v. Bulgaria*, application no. 25446/06, judgment of 24 April 2012, относно необходимостта властите да преценяват индивидуалните обстоятелства при засягане на жилище.

Община Русе не трябва да допуска наредба, която може да бъде приложена механично спрямо хора, живеещи в засегнат обект, без предварителна съдебна защита и без реална преценка за съразмерност. Безопасността на града и човешкото достойнство не са противопоставени цели - добрата правна уредба трябва да защитава и двете.

4. Предложение за създаване на подробна процедура за движимото имущество

Предлагам чл. 10, ал. 3 да се преработи и да се създадат нови алинеи, както следва:

"(3) Когато изнесеното движимо имущество не бъде прието от собственика или когато собственикът му не може да бъде установен, се съставя подробен опис, който съдържа най-малко: вид на вещите, приблизително количество, видимо състояние, особени белези, място на намиране, дата и час на изнасяне, данни за присъстващите лица и място на съхранение.

(4) Когато е възможно, вещите се фотографират или видеозаснемат преди изнасянето и при предаването им за съхранение. Фотографиите или видеозаписът се прилагат към протокола.

(5) Община Русе уведомява известния собственик или адресат на заповедта за мястото, реда и срока за получаване на вещите. Уведомяването се извършва по реда на АПК.

(6) За предаването на вещите обратно на собственика се съставя приемо-предавателен протокол.

(7) За вещи с очевидна висока стойност, документи, лични вещи, опасни вещества, животни, лекарства, оръжия или други вещи със специален режим се прилагат съответните специални правила, като при необходимост се уведомява компетентният орган."

Мотиви:

Проектът предвижда само общо, че вещите се описват и се оставят на отговорно пазене в помещение, определено от кмета. Това не е достатъчно. Принудителното изпълнение по тези заповеди често ще се извършва в конфликтна среда, при отсъствие на собственика или при спор чии са вещите. Ако няма подробна процедура, рискът от претенции срещу Общината е реален - за изгубени, повредени, унищожени или неправилно описани вещи.

Предложената редакция защитава както гражданите, така и Община Русе. Подробният опис, снимките и приемо-предавателните протоколи създават доказателствена сигурност и намаляват вероятността от неоснователни искове. Това е практична гаранция, която не забавя изпълнението, но го прави по-защитимо.

5. Предложение за прецизиране на реда за установяване и събиране на разходите

Предлагам чл. 14, чл. 15 и чл. 16 да се прецизират в следната насока:

1. В чл. 14, ал. 2 да се добави, че протоколът за извършените разходи се подписва не само от изпълнителя и служители на Общината, а съдържа и изрично удостоверяване кои разходи са необходими, действително извършени и пряко свързани с изпълнението на конкретната заповед.

2. В чл. 14, ал. 3 да се добави, че не се включват разходи, които не са необходими, не са доказани с първични документи или не са в пряка причинна връзка с изпълнението.

3. Чл. 15, ал. 1 да се измени така:

"Въз основа на влязлата в сила заповед за премахване или на подлежащото на предварително изпълнение изпълнително основание, когато законът допуска това, и въз основа на протокола за извършените разходи, Община Русе предприема действия за събиране на вземането по приложимия ред на ГПК, включително по чл. 418 във връзка с чл. 417, ал. 1, т. 2 ГПК, когато са налице законовите предпоставки."

4. В чл. 16, ал. 2 да се замени изразът "срок за плащане, който не може да бъде по-дълъг от 14 дни" със "срок за доброволно плащане 14 дни от получаването ѝ", освен ако в конкретния случай законът изисква друг срок.

Мотиви:

В проекта е налице неточност. Чл. 15, ал. 1 говори за "влязлата в сила заповед по чл. 14, ал. 1", но чл. 14, ал. 1 не урежда заповед. Това е вътрешна препратка, която трябва да се поправи.

Освен това чл. 225а, ал. 4 ЗУТ предвижда, че въз основа на влязла в сила заповед за премахване на строежа и протокол за извършените разходи се издава заповед за незабавно изпълнение по реда на чл. 418 ГПК. Чл. 417, ал. 1, т. 2 ГПК е документното основание, когато вземането се установява с документ или извлечение от счетоводни книги на община. Поради това по-прецизната формула е "чл. 418 във връзка с чл. 417, ал. 1, т. 2 ГПК", а не само "чл. 417, т. 2 ГПК".

Важно е също да се предотврати включването на разходи, които не са необходими или не са пряко свързани с конкретното изпълнение. Например не следва върху гражданина да се прехвърлят общи административни разходи, разходи за дейности извън обхвата на заповедта или разходи, които са резултат от неправилна организация от страна на изпълнителя.

Този текст ще защити бюджета на Общината, но и ще направи вземанията по-устойчиви при съдебна проверка.

6. Предложение за допълване на гаранции при възлагане на изпълнители и използване на рамкови споразумения

Предлагам в чл. 7 да се създадат нови алинеи:

"(4) При възлагане на дейности по тази наредба се спазват принципите на Закона за обществените поръчки, включително равнопоставеност, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност.

(5) При използване на рамково споразумение конкретният изпълнител се определя по предварително установените в него правила, като в преписката се прилагат доказателства за избора и за възложените дейности.

(6) В случаите на спешност по чл. 195, ал. 6 ЗУТ се възлагат само дейностите, които са необходими за предотвратяване или отстраняване на непосредствената опасност."

Мотиви:

В мотивите към проекта се посочва, че новата наредба ще позволи използването на рамкови споразумения и ще ускори изпълнението. Това е разумна цел. В същото време принудителното премахване, транспортът, съхранението, техническите експертизи и възстановяването на терени могат да бъдат свързани със значителни разходи, които впоследствие се търсят от граждани или юридически лица.

Поради това наредбата трябва ясно да гарантира, че ускоряването на процедурата няма да води до непрозрачно възлагане или до разширяване на дейностите извън необходимото. Особено при спешност следва да се възлагат само неотложните действия, а не пълният обем дейности без преценка.

Това предложение е в интерес и на Общината, защото намалява риска разходите да бъдат оспорвани като завишени, ненужни или неправилно възложени.

7. Предложение за ограничаване на "указанията" по § 3 от Преходните и заключителните разпоредби

Предлагам § 3 да се измени така:

"§ 3. (1) Кметът на Община Русе може да издава вътрешнослужебни указания по организацията на работата на общинската администрация при прилагането на тази наредба.

(2) Указанията по ал. 1 не могат да създават права, задължения или ограничения за граждани, юридически лица, експлоатационни дружества или други трети лица и не могат да изменят, допълват или тълкуват задължително разпоредбите на наредбата.

(3) Указанията се публикуват на интернет страницата на Община Русе, доколкото не съдържат защитена от закона информация."

Мотиви:

Действащият проект предвижда, че указания по прилагането на наредбата се дават от кмета или оправомощено лице. Така формулиран, текстът е твърде широк и може да създаде впечатление, че чрез указания могат да се доуреждат въпроси, които трябва да бъдат уредени само в самата наредба.

Съгласно чл. 2, ал. 2 ЗНА компетентността да се издават нормативни актове не може да се прехвърля. Общинският съвет приема наредбата, а кметът може да организира нейното административно изпълнение. Кметът не следва чрез указания да създава нови задължения за граждани или трети лица.

Предложената редакция запазва възможността за вътрешна организация, но предотвратява недопустимо "дописване" на наредбата чрез подзаконови или вътрешни актове.

8. Предложение за поправяне на вътрешни препратки и юридико-технически неточности

Предлагам преди приемане проектът да бъде подложен на юридико-техническа редакция, като най-малко се поправят следните неточности:

1. Приложение № 1 е посочено като приложение към чл. 4, ал. 3, но констативният протокол по съдържание и по систематично място съответства на чл. 4, ал. 4. Следва да се коригира препратката.

2. В чл. 6, ал. 1 е посочено, че преписката се изпраща след съставяне на констативния протокол по чл. 4, ал. 3. Правилната препратка следва да бъде чл. 4, ал. 4.

3. В чл. 9, ал. 1 се говори за заповедта по чл. 4, ал. 1. Чл. 4, ал. 1 не е материалното основание на заповедта, а урежда срока за доброволно

изпълнение. Следва да се използва "заповедта по чл. 1" или "съответната заповед".

4. В чл. 15, ал. 1 е посочена "влязлата в сила заповед по чл. 14, ал. 1", но чл. 14, ал. 1 не съдържа такава заповед. Следва да се прецизира текстът съобразно чл. 225а, ал. 4 ЗУТ и приложимия ред по ГПК.

5. В § 1 от Преходните и заключителните разпоредби има повторение и смесване на основания: "чл. 196, ал. 5 от ЗУТ и чл. 225а, ал. 3 от ЗУТ, във връзка с чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 196, ал. 1 и чл. 225а, ал. 3". Текстът следва да се изчисти, за да бъде кратък, точен и недвусмислен.

Мотиви:

Чл. 9, ал. 1 ЗНА изисква разпоредбите на нормативните актове да се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно. Неточните препратки в нормативен акт не са просто редакционен проблем. Те могат да създадат практически затруднения при изпълнението, да доведат до процесуални възражения и да компрометират иначе необходима административна дейност.

Поправянето на тези препратки е лесна, безспорна и необходима стъпка преди приемането на наредбата.

9. Предложение за допълване на мотивите и финансовата обосновка

Предлагам проектът да бъде допълнен с конкретна финансова и фактическа обосновка, включително:

1. Брой заповеди по чл. 195 и чл. 225а ЗУТ, издадени от Община Русе през последните поне 3 години.
2. Брой доброволно изпълнени и брой принудително изпълнени заповеди.
3. Среден размер на разходите за премахване, заздравяване, транспорт, съхранение на вещи и възстановяване на терен.
4. Данни за несъбрани вземания и риск от несъбираемост.
5. Посочване на конкретни съдебни актове, ако в мотивите се твърди, че досегашната практика е водила до отмяна на заповеди от Административен съд - Русе.
6. Анализ дали проектът засяга права по чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека, когато изпълнението засяга жилище.

Мотиви:

Мотивите към проекта съдържат верни и разумни цели, но на места са декларативни. В тях се твърди, че има "сериозни дефицити", че "в огромната си част" компрометираните сгради са и незаконно изградени, че действащите наредби са довели до административно объркване, че новият ред няма да натовари дългосрочно бюджета и че ще има бързо събиране на вземанията. Тези твърдения трябва да бъдат подкрепени с данни.

Чл. 28, ал. 2 ЗНА изисква мотивите да съдържат причините, целите, финансовите и други средства, очакваните резултати, включително финансовите, и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Чл. 26, ал. 1 ЗНА изисква проектът да бъде изработен при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.

Когато наредба ще позволи принудително влизане, премахване на строеж, изнасяне на вещи и събиране на значителни разходи, обосновката не може да бъде само обща. Необходима е реална оценка на въздействието, защото иначе Общинският съвет приема акт с неясен финансов и правен риск.

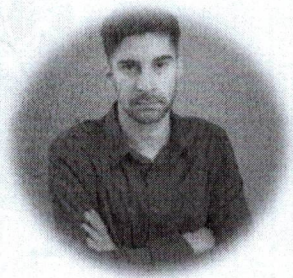
III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подкрепям целта Община Русе да има ефективен ред за изпълнение на заповеди, свързани с опасни и незаконни строежи. Това е важно за безопасността на гражданите, за облика на града и за доверието в институциите.

Същевременно настоявам проектът да бъде приет само след прецизиране на посочените текстове. Една наредба, която засяга собственост, жилище, движими вещи и значителни финансови задължения, трябва да бъде написана така, че да издържи не само политически дебат, но и съдебен контрол.

Моля настоящото становище да бъде разгледано в рамките на обществената консултация, а след приключването ѝ да бъде включено в справката по чл. 26, ал. 5 ЗНА, заедно с мотиви за приемане или неприемане на всяко от направените предложения.

С уважение, Илиан Георгиев



21 май 2026 г., гр. Русе

Илиан



Digitally signed by ILIAN LYUBOMIROV
GEORGIEV
Reason: I am the author of this document
Location: Ruse, Bulgaria
Date: 2026.05.21 22:40:45 +03'00'
Adobe Acrobat Reader version:
2026.001.21563

