



ДО
Г-ЖА ПЕТЯ АВРАМОВА
МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

Относно: Жалби на граждани до омбудсмана на Република България във връзка с издаване на технически паспорти на сградите до края на 2022 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АВРАМОВА,

Гражданите изразяват загриженост и търсят съдействието на националния омбудсман поради посочваната в редица публикации невъзможност да се снабдят за своя сметка с технически паспорти на притежаваните от тях жилища до 31.12.2022 г. Този срок е определен по силата на параграф 2, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Наредба № 5 от 28 декември 2006 г. за техническите паспорти на строежите (Наредбата). Неизпълнението на задължението в срок е обвързано с правомощието общината да го изпълни за сметка на собственика и да насочи срещу него принудително изпълнение за разходите по облекчена процедура съгласно чл. 417, т. 1 от Гражданския процесуален кодекс.

Отлагането на определения срок с най-малко две години, смятам за основателно и необходимо, но то ще даде търсения резултат, само ако бъде съпроводено с преосмисляне с цялостната концепция в такава значима област, която засяга пряко мнозинството от гражданите. Изпращам Ви настоящия анализ, за да Ви информирам за оплакванията в жалбите на гражданите, с които съм сезирана, но също така и за да бъде съобразен при обсъждането и преосмислянето на концепцията. Прилаганото досега четири пъти продължаване на срока, е показателно за системен проблем, който налага да бъде отново дефинирана ясна цел и потърсено друго, работещо решение за нейното осъществяване. Намирам, че децентрализацията на процеса и възлагане на разходите изцяло на гражданите е практически нереалистичен подход. Преуреждането на материята трябва задължително да включи участието на публичните институции, както и финансиране от държавния бюджет или чрез други финансови механизми.

Наредбата се издава от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 176а, ал. 6 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) и представлява подзаконова нормативна уредба в нова значима

област на законодателството. Насочена е към създаване на единен документ за експертна оценка, чрез който да бъде проверена/създадена необходимата техническа документация, извършено обследване за съществуващото състояние и изведени препоръки за изпълнение. Целта е предотвратяване на рискове и поддържане на конструктивната безопасност на сградата и съответствие с актуалните нормативни изисквания за устойчивост, противопожарна безопасност, мълниезащита, хигиена, и пр. включително и за енергийните характеристики - икономия на енергия и топлосъхранение. Във връзка с очертавания широк обхват на техническа характеристика за жизнения цикъл на заварените строежи, може да се обясни съпътстващата подзаконовия акт съществена динамика. Промените засягат всички основни елементи в предмета на правно регулиране, като нормиране в зависимост от категорията и собствеността на строежа или общо за всички съществуващи строежи; по времеви признак на съществуващи строежи, въведени в експлоатация преди влизане в сила на наредбата през 2007 г., съответно облекчена процедура за строежи, започнати след 1 септември 1999 г., по вида и обема на обследването във връзка с енергийните характеристики съгласно Закона за енергийната ефективност; както и съблюдаваните стандарти в рамките на техническо обследване.

Съответствието на законовата делегация на новата ал. 7 на чл. 176а ЗУТ, ДВ, бр. 82 от 2012 г. и въвеждането на първично задължение за гражданите с оглед ранга на подзаконовия акт, издаден от министър, се поставя като проблемно в жалбите до омбудсмана и изисква допълнителен анализ за спазване на Закона за нормативните актове и Указ № 883 на неговото приложение. Уредба с широко приложение, засягаща милиони граждани, изисква задължително извършване на оценка на въздействието и обществено обсъждане на проекта за изменение на нормативния акт, както и преценка за уреждането със закон на посочените трайни обществени отношения.

Поради незначителния дял на изпълнение, предвидените първоначално с параграф 2 от ПЗР на Наредбата срокове са продължавани няколкократно, като с изменение от 2015 г. сега действащият срок е унифицирано определен до края на 2022 г. за всички категории съществуващи строежи.

Предвидена е възможност за съществуващите строежи, започнати след 1 септември 1999 г., на които по време на строителството е упражняван строителен надзор и които са въведени в експлоатация преди влизане в сила на наредбата, техническият паспорт да се състави, без да се извършва обследване на строежа, ако лицето, на което е възложено да състави паспорта, удостовери, че строежът съответства на одобрената проектна (екзекутивна) документация и на разрешението за ползване (удостоверението за въвеждане в експлоатация) и техническият паспорт се съставя в срок до две години от влизане в сила на наредбата.

Независимо от това от влизане в сила на наредбата пред 2007 г. и досега препятствията за издаване на технически паспорти са добре известни и остават постоянни. Сред тях, например е високият дял на жилищата, които са необитавани поради трайното отсъствие на собствениците, живеещи в чужбина или поради други причини. В сгради в етажна собственост, недостатъчното и нееднакво разбиране за целите на техническите паспорти и санирането е съществена пречка да бъде постигнато необходимото решение на общото събрание съгласно ЗУЕС, както и да бъде осигурен достъп на по-късен етап. Различните интереси на собствениците и на обитателите в сградата, разногласията между собствениците и трудностите при планиране на дейностите за обновяване на сградата се изтъква в стратегията на ЕК, публикувана на 14 октомври 2020 г. като една от основните бариери за санирането, посочена от респондентите в обществената консултация на проекта.

Съществено затруднение за процеса е и непълнотата на публичните източници на информация за архивната строителна документация за съществуващите строежи. Становището на МРРБ (изх. №03-09-10 от 09.10.2015 г.) е, че „изработването на техническия паспорт на сградите не включва възстановяване на изгубената им техническа документация. В общия случай възстановяване на изгубени инвестиционни проекти се извършва от собственика на строежа с инвестиционен проект-заснемане и неговото одобряване по реда на чл. 145, ал. 5 от ЗУТ.“

В тази връзка институцията на омбудсмана отправя препоръки през 2014 и 2015 г., като изрично посочва проблема за сградите, строени при действието на отменените Закон за плановото изграждане на населените места (ЗПИНМ, отм.) и Закона за териториално и селищно устройство (ЗТСУ, отм.) чрез панелно, ЕПК и стоманобетонно строителство, реализирано от държавата в лицето на държавни строителни организации от 50-те години и до края на миналия век. По оповестени данни на МРРБ изградени по тези методи са 70 259 сгради с 1.123 милиона апартамента, основно в областните градове на страната. Видно от жалбите, в редица случаи на територията на Столична община на етажната собственост не е предоставяна строителната документация след завършване на строителството, а впоследствие опитите за снабдяване с такава от Техническия архив на Дирекция „Административна“ към НАГ София са се оказали безрезултатни поради липсата на строителни досиета. (писмо от 13.08.2015 г. към № ТИ-94-00-13-(1)/10.08.2015 г.). В архива на бившите Софпроект и Софстрой също не се съхраняват строителна и друга документация, като информацията е, че са предавани като макулатура.

Съгласно чл. 230, ал.1 и 2 от Правилника за приложение на ЗТСУ (ППЗТСУ, отм.) оригиналът на разрешението за строеж се съхранява безсрочно в архива на техническата служба на общината, която го е издала. Към разрешението за строеж се прилага заверено копие от одобрения проект. Одобрените проекти и ексекутивната документация също се съхраняват безсрочно в техническата

служба на общината. Съгласно чл. 56 от ЗТСУ (отм.) разрешението за строеж се издава на инвеститора (юридическо лице; собственика на имота; лице, което има право да строи в чужд имот), който за строителство в имоти отчуждени за мероприятия по чл. 63 и сл. от ЗТСУ (отм.), са общините и държавата. Придобилите самостоятелни обекти частни собственици в посочените видове сгради не са имали качеството на инвеститори на строежа по смисъла на ЗТСУ (отм.).

Констатацията на омбудсмана е, че липсва промяна на подхода за преодоляване на тези и други пречки чрез системни мерки, за недостига на които собствениците ще трябва да заплатят, включително и за възстановяване на проектна документация по чл. 145, ал. 5 ЗУТ. Намирам, че не е справедливо и не следва цялата отговорност, в т.ч. и финансовата, по възстановяването на строителните книжа да е за сметка на етажните собственици, още повече, че тези жилища се обитават и от хора с ниски доходи, пенсионери и социално слаби, за които отделянето на средства за документа, в размер минимум от около няколкостотин лева, е практически невъзможно.

В тази насока заслужава подкрепа моделът, резултат от натрупания административен опит за прилагането на Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради, одобрена с ПМС № 18 от 2015 г. По-конкретно, допустимите по програмата дейности обхващат и изработването на технически паспорт за сметка на предвидените средства по проекта, които са безвъзмездни за гражданите. Според публикуваните данни, същият модел ще бъде следван и за инвестиране на средствата за обновяването (саниране) на жилищни сгради от Национален план за възстановяване и устойчивост, за финансиране на който са предвидени 1.4 млрд. лева до 2026 г., въз основа на вече заявените проекти пред Българската банка за развитие, както и по Оперативна програма „Региони в растеж“. Прегледът на други финансиращи програми за енергийна ефективност, не предвижда изрично осигуряване на средства за издаването на техническите паспорти.

Наред с това се налага отчитането на водещата роля на законодателството на Европейския съюз, което е в период на основно преразглеждане съгласно Инициативата „вълна на саниране“ на сградния фонд: удвояване на процента на саниране с цел намаляване на емисиите, стимулиране на възстановяването и намаляване на енергийната бедност (Съобщение на Комисията от 14 октомври 2020 г. (СОМ(2020)662). До края на 2021 г. са предстоящи промени в Директивата относно енергийните характеристики на сградите, както и до 2023 г. на концепцията на „Паспорт за обновяване“ (Building Renovation Passports), която е в процес на дефиниране на своето съдържание и спазване на задължителни минимални стандарти за определяне на най-спешните и енергийно зле осигурени сгради. Набелязаните промени трябва да премахнат пречките на всеки етап от този нелек процес и да дадат тласък за ускорено обновяване на сградния фонд, с оглед

дългосрочните цели за енергийна ефективност. Заявена е и отговорността за спазването на социалните права на около 34 млн. европейски граждани, които са застрашени от енергийна бедност.

Впрочем, в жалбите пред омбудсмана гражданите настояват за справедливото разпределяне на разходите за процеса на конструктивно укрепване и енергийно обновяване на жилищата, което като омбудсман напълно подкрепям. Като първа стъпка издаването на технически паспорт е тясно свързано с обновяването на сградите и разкъсването на тази връзка не е оправдано за дейности, които са неотложни по критериите за конструктивна устойчивост или стандартите за енергийна ефективност. Обратно, издаването на технически паспорт би се оказало ненужна инвестиция, когато не е финансово обвързано с обновяването на сградата в обхвата на жизнения ѝ цикъл. Необходимо е да се прецени възможността за реализиране на процедурата в предвидения срок, като се има предвид съотношението на издадените технически паспорти до момента към общия брой на жилищните сгради в страната: по статистически данни сградите са над 2 милиона, а броят на жилищата в тях е близо 4 милиона, от които не малък е дялът на необитаваните такива. От съществено значение са и данните относно формата на собственост - над 95 на сто частна на физически лица, включително и „бедни“ собственици, които не разполагат със средства за поддръжка на жилищата си.

За изработване на технически паспорт се сключва договор от собствениците, а гаранциите за изпълнение са свързани със статута на изпълнителите като лица с пълна проектантска правоспособност (съгласно Закона за Камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране). Поради липсата на регулация за остойностяване на дейностите на пазарен принцип и неяснота на механизмите за контрол, възникват предпоставки за прилагане на цени в широк диапазон, което противоречи на публичния характер на възложеното на собствениците задължение.

Изтъкнатите проблеми на сложния и изложен на допълнителни отрицателни въздействия процес в условията на COVID-19, не са могли да бъдат взети предвид при определения с Наредбата срок за издаването на техническите паспорти. Предвид степента на техническата, кадрова и финансова обезпеченост, не е реалистично да се очаква успешното му приключване до края на 2022 г. Налага се извод, че действащата уредба създава предпоставки за правна несигурност, в разрез с основни постулати на принципите на правната държава.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АВРАМОВА,

На основание на Закона за омбудсмана предлагам да се извърши анализ за реалната приложимост на процедурата за издаване на технически паспорти на

съществуващите сгради в срок до 31.12.2022 г. при липсата на изискващата се нормативна, финансова и ресурсна осигуреност.

Смятам, че е необходимо преосмисляне на уредбата в нейната цялост, включително да бъдат съобразени възможностите на гражданите за заплащане на разходите, в съответствие с техните доходи и имущество, както и последиците на пандемичната обстановка, без да се допуска засягане на основни права.

С уважение,

**ДОЦ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**