



## СТАТИИ / ARTICLES

ПРОМЕНИ В ГЛ. 19 НА ЗУТ СПОРЕД ИЗМЕНЕНИЯТА В  
ЗАКОНА ОТ КРАЯ НА 2015 г.<sup>1</sup>

Цветан Сивков

CHANGES IN CHAPTER 19 OF THE LAW ON TERRITORY PLANNING  
CONSIDERING THE AMENDMENTS PASSED IN LATE 2015

Tsvetan Sivkov

**Abstract:** *The present article discusses the amendments to the Law on Territory Planning which were passed in late 2015. These amendments are particularly important because they concern the control over the acts issued. Special attention is paid to the cancellation of article 214a in the Law on Territory Planning and careful consideration is given to the applicability of the administrative review, which is stipulated in article 91 in the Administrative Procedure Code. Several other significant amendments to the Law on Territory Planning, passed in late 2015, are also reviewed.*

**Key words:** *the Law on Territory Planning, amendments, litigation, control, administrative review, higher administrative body.*

Законът за устройство на територията (ЗУТ) е един от най-важните нормативни актове на България. Той урежда изключително важни обществени отношения. Според чл. 1, ал. 2 те са по устройството на територията, инвестиционното проектиране, строителството и определя ограничението върху собствеността за устройствени цели. Тази така формулирана разпоредба показва неговото основополагащо значение. Поради претенциите за цялостна уредба на материята може да се каже, че той има кодификационно значение и кодификационна характеристика. По своето съдържание той отговаря на характеристиката и определението, което дава Законът за нормативните актове за кодекс. Според този закон с кодекс се уреждат обществени отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял (чл. 4, ал. 1). В неговия текст могат да се обособят текстове, които стоят в теоретично отношение близо до конституционното, административното, финансовото, облигационното и вещното право. Има и правила, които се отнасят до застраховането и, разбира се, до обществените поръчки. Естествено е да съдържа правила, които се отнасят до екологията, културното и историческо наследство, а също и до националната си-

гурност. Редица специалисти от практиката и територията считат, че би било правилно от систематична и практическа гледна точка този закон да се развие в два, а може би и в три самостоятелни нормативни акта. Българският законодател отделя внимание на този нормативен акт. След обнародването си през 2001 г. той претърпява над 70 изменения. На практика това означава, че средно той е изменян по 4-5 пъти годишно. Едва ли това е проява на здрав законодателен разум и отговорно отношение към едни от най-важните въпроси за всяка цивилизована държава.

Предпоследните (последните са от началото на 2016 г.) засега изменения от края на 2015 г. засягат редица материи. Едната от тях, в която законодателят е предприел промени, е тази за оспорването на индивидуалните административни актове пред съд при контрол върху устройството на територията.

Първото изменение в тази материя е отмяната на чл. 214а от ЗУТ. Той предвиждаше възможност административният орган при получаване на жалба да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорен индивидуален административен акт за одобряване на подробен устройствен план или за одобряване на комплексен проект за

<sup>1</sup> ДВ, бр. 101 от 2015 г.

инвестиционна инициатива, да го отмени или измени или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, като уведоми за това заинтересуваните страни. Всъщност това е конкретизация на **правото на отзив**, което се съдържа в чл. 91 на АПК. То съществува „като правна възможност за органите на държавно управление да преразглеждат и преоценяват издаваните от тях административни актове, стига да не е изключено в разпоредби от специална правна норма. Упражняването на това право е израз на определен самоконтрол за органите на администрацията“<sup>2</sup>.

Целта на тази възможност, която беше предвидена в ЗУТ, беше да се ограничи възможността за преминаване към съдебен надзор, т.е. спорът, който възниква, да се „затвори“ в рамките на администрацията.<sup>3</sup> Създаването на такава разпоредба в ЗУТ вероятно имаше за цел да избегне много бъдещи съдебни спорове и „ще спести време на лицата, които искат одобряване на ПУП или на комплексен проект или ги оспорват“<sup>4</sup>. Тази разпоредба бе приета през 2010 г. Вероятно тя не е породила желаното действие и не е допринесла за подобряването на закона и за позитивно развитие нито на обществените отношения, нито на съдебната практика.

Тук може да се постави обаче друг въпрос. По начало по неуредените въпроси в гл. 19 на ЗУТ се прилага АПК. Разпоредбата на чл. 214а беше конкретизация на чл. 91 от АПК. Дали такава конкретизация бе необходима при съществуването на чл. 219 е спорно. Поради спецификата на обществените отношения сигурно е необходимо такова потвърждаване на възможността за отзивно производство, но не е необходимо. Сега чл. 214а е отменен, а разпоредбата на чл. 219 остава. Според мен това предполага отново възможност за отзивно производство, поради общото правило в чл. 219. Нещо повече, вероятно неговото приложно поле може да бъде по-широко, защото чл. 214а се ограничаваше до конкретни видове индивидуални административни актове. А, както е известно от теорията, специалният закон отменя общия. Сега тази възможност е за всички адми-

нистративни актове, които попадат в приложното поле на чл. 91 АПК. Освен това насоката от практиката на ВАС е да се допуска разширяване или поне неограничаване на прилагането на отзивното производство.<sup>5</sup> Вероятно административната практика няма да стигне до точно този извод след като законодателят отменя изрично разпоредба на чл. 214а от закона.

Следващата промяна е в чл. 215, ал. 5 на ЗУТ. Органите, които издават административни актове по чл. 216, ал. 1, могат да обжалват актовете по чл. 216, ал. 6. Това означава, че главният архитект на общината или на района, там където има такъв, може да обжалва актовете на началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол или на упълномощено от него лице. Обжалването става пред съответния административен съд. На практика това е отклонение от идеята за съдебно обжалване. Обжалването пред съд има за цел да се направи преценка на дейността на администрацията. А главният архитект на общината и началникът на дирекцията са в администрацията. От това следва, че няма единно становище на изпълнителната власт. Освен това едно звено на изпълнителната власт обжалва акт на друго звено от същата тази изпълнителна власт. По-рано препращането беше към ал. 5.<sup>6</sup>

Важни са измененията на чл. 215, ал. 7. В предишната си редакция решенията на първата съдебна инстанция бяха окончателни с изключение на решенията по жалби или протести срещу индивидуални административни актове за одобряване на подробни устройствени планове, на комплексни проекти за инвестиционна инициатива и на заповедите за премахване на незаконни строежи от пета до първа категория включително.

Освен това решенията на първата инстанция бяха окончателни и по жалби или протести срещу индивидуални административни актове за одобряване на подробни устройствени планове или на комплексни проекти за инвестиционна инициатива за изграждане на обекти с национално значение и на проекти с общински обекти от първостепенно значение.

<sup>2</sup> Дерменджиев, Ив. Административен процес на НРБ. С., СУ, ЮФ, 1981, с. 66.

<sup>3</sup> Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен: МУ, 2013, с. 190.

<sup>4</sup> Ковачев, С. Актуални промени в правната уредба на устройството на територията. С., ИК „Труд и право“, 2016, с. 48.

<sup>5</sup> Еленков, Ал., в: Ал. Еленков, Ан. Ангелов, Ас. Дюлгеров, Ат. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Юл. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. С.: ИК „Труд и право“, 2013, с. 744.

<sup>6</sup> Вж. по-подробно Ковачев, С. цит. съч., с. 48.

Предвидени са изменения и в чл. 216, ал. 2. В ал. 1 са определени административните актове, които подлежат на непряк съдебен надзор. Това означава, че при тях оспорването по административен ред е задължително преди да се стигне до съд. В ал. 2 на чл. 216 е определено, че горестоящият орган, пред който се извършва това обжалване, е началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол. За обектите, които са свързани с националната сигурност, тази функция – на горестоящ административен контролен орган, се изпълнява от съответните ведомствени ръководители.

След сегашното изменение окончателни са решенията на първата инстанция по жалби и протести срещу индивидуални административни актове за одобряване на подробни устройствени планове или на комплексни проекти за инвестиционна инициатива и за разрешаване на строителството за изграждане на обекти с национално значение или на обекти от първостепенно значение. За другите актове по аргумент от противното би трябвало да има двуинстанционно обжалване, т.е. произнасяне на първа и касационна инстанция.

Според мен това е оправдано. Чрез посочените за едноинстанционно разглеждане дела се постига значим социален резултат. Така се усвояват пари от европейското финансиране. Следователно тук трябва да се отдаде предимство на принципа на бързината и процесуалната икономия, за да не се бавят процедурите при европейските фондове.

Представените дотук промени са една малка част от сериозните изменения на ЗУТ. Те по-

казват стремежа на законодателя за ускоряване на процедурата при гарантиране на нейната законсъобразност. Така или иначе, основната слабост не може да бъде компенсирана – изменения „на парче“, лутане в джунглата на хилядите проблеми в областта на планирането и на строителството.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. **Дерменджиев, Ив.** Административен процес на НРБ. С.: СУ, ЮФ, 1981// **Dermendzhiev Iv.**, *Administrativen protses na NRB*. Sofia, SU, 1981.

2. **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, МУ, 2013 // **Sivkov, Tsv.**, *Administrativno pravo i administrativen protses*. Pleven, MU, 2013.

3. **Ковачев, С.** Актуални промени в правната уредба на устройството на територията. С.: ИК „Труд и право“, 2016// **Kovachev, S.** *Aktualni promeni v pravната uredba na ustroystvoto na teritoriata*. Sofia, IK „Trud i pravo“, 2016.

4. **Еленков, Ал., в: Ал. Еленков, Ан. Ангелов, Ас. Дюлдеров, Ат. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Юл. Ковачева,** Административнопроцесуален кодекс, Систематичен коментар, Проблеми на правоприлагането, Анализ на съдебната практика. С.: ИК „Труд и право“, 2013 // **Elenkov, Al., An. Angelov, As. Dyulgerov, At. Disheva, L. Panov, M. Kazandzhieva, S. Yankulova, T. Nikolova, Yul. Kovacheva,** *Administrativnoprotsesualen kodeks, Sistematischen komentar. Problemi v pravoprilaganeto. Analiz na sadebnata praktika*. Sofia, IK „Trud i pravo“, 2013.