

ЗА ЛЕГАЛНАТА ДЕФИНИЦИЯ НА ИНДИВИДУАЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ  
АКТОВЕ СЪГЛАСНО ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА

Невена Алексиева

FOR THE LEGAL DEFINITION OF THE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS  
UNDER THE PROVISIONS OF THE PLANNING AND DEVELOPMENT ACT

Nevena Aleksieva

**Abstract:** *This article analyzes the legal definition of individual administrative acts under the Planning and Development Act. The criteria for their formulation and separation by the legislator are examined, as well as the need to provide a definition for them under the special law. Attention is also paid to the distinctive characteristics that the acts under consideration reveal.*

**Keywords:** *Planning and Development Act, individual administrative act, definition, law, author of the act.*

Законът за устройство на територията (ЗУТ)<sup>1</sup> съдържа уредба на обществените отношения, които са визирани в чл. 1, ал. 2 от него, а именно свързаните „с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството“ в страната. Предвид обхвата, спецификата и значимостта на урежданата материя, в устройствения закон са поместени правила и процедури, които се явяват специални спрямо предвижданията в Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>2</sup> като общ закон. Аналогично е положението по отношение на легалното определение за индивидуалните административни актове (ИАА) съгласно ЗУТ. В тази връзка, в настоящото изложение ще се разгледа и анализира дефиницията за тях по специалния закон.

На първо място, следва да отбележим, че основното понятие за това, какво представлява ИАА се съдържа в чл. 21, ал. 1 от АПК. В него са посочени ключовите елементи на дефиницията – изрично волеизявление, властнически характер, начин на изразяване, автор на акта, правна промяна и насоченост на акта<sup>3</sup>. В следващите алинеи на разпоредбата – ал. 2, 3 и 4, са предвидени и други хипотези, при които е налице ИАА. От начина на формулирането им, прави впечатление, че законодателят цели да разшири и конкретизира приложното поле на разглеждания акт и по този начин да се „създадат условия за защита на по-широк кръг права и интереси на гражданите“<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Обн. ДВ. бр. 1 от 02.01.2001 г., посл. доп. ДВ, бр. 86 от 13.10.2023 г.

<sup>2</sup> Обн. ДВ. бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм. ДВ, бр. 102 от 08.12.2023 г.

<sup>3</sup> Относно белезите на административните актове вж. повече Дерменджиев, Ив. Административният акт. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 14-19; Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. София: Сиби, 2012, с. 144-149.

<sup>4</sup> Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ-Плевен, 2013, с. 60.

Настоящата статия няма да се фокусира върху отделните характеристики на закононото определение по АПК и да го изследва самостоятелно. На него ще се позовава, доколкото е необходимо, за да се представи в пълнота дефиницията по специалния закон и спецификите, които тя разкрива.

В ЗУТ легалната дефиниция за ИАА се съдържа в чл. 214, като нормотворецът посочва какво представляват те по смисъла на устройствения закон. Още при първоначалното прочитане на текста на нормата се забелязва различна законодателна техника спрямо класическото определение по АПК. Тъй като в специалния закон се описва кои актове, издадени от кои органи и в кои хипотези представляват индивидуални административни актове. Докато по общия закон е възприет описателен подход и ако даден акт разкрива всички характеристики и елементи от понятието, то той ще представлява ИАА. За по-голяма прецизност, следва да разгледаме поотделно всяка една от точките на чл. 214 от ЗУТ.

ИАА по **т. 1 на чл. 214 ЗУТ** са „*актовете за устройство на територията по чл. 1, отказите за издаване на такива актове и административните актове за отмяна или оставане в сила на актове, издадени по административен ред, с които се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на отделни физически или юридически лица, независимо дали изрично са посочени като адресати*“. От начина на формулиране на разпоредбата можем да изведем следните положения. Първо, възприетият подход на дефиниране на ИАА по тази точка е на изброяване, което от своя страна не е изчерпателно<sup>5</sup>. Второ, определението обхваща актове, които се издават по отношение предмета на регулация на обществените отношения от ЗУТ, предвид препращането към чл. 1 от закона. От което следва, че така се визират изключително голям брой актове – ИАА издавани по отношение устройството на терито-

рията, инвестиционното проектиране и строителството.

След което законодателят в дефиницията посочва и отказите за издаване на такива актове. Тъй като не е разписано, че се касае за изрични, приемаме, че се обхващат както изричните, така и мълчаливите откази. В този смисъл откриваме и съдебна практика<sup>6</sup>. Като следва да отбележим, че това положение съответства с предвиждането в АПК, че мълчанието на административния орган представлява отказ, а по изключение, само в изрично предвидени случаи се приема за съгласие<sup>7</sup>.

В т. 1 на разглежданата разпоредба са включени и административните актове за отмяна или оставане в сила на актове, издавани по административен ред. Следва да направим уточнение, че след отмяната на чл. 216 от ЗУТ<sup>8</sup>, по тази точка, законодателят визира актовете, издавани от органите на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) при извършена служебна проверка по реда на чл. 156 от ЗУТ. Проверката обхваща разрешенията за строеж и заповедите за допълването им, заедно с одобрените инвестиционни проекти, както и разрешенията за строеж по чл. 147, ал. 1 от ЗУТ. С представеното положение в чл. 214, т. 1 на устройствения закон, тези актове са включени в обхвата на определението за ИАА и така проличава стремеж към прецизиране и детайлизиране на понятието.

На следващо място, в анализираната дефиниция е уредено, че с ИАА се внася промяна в правната сфера на адресатите им, независимо дали са посочени като такива. По отношение на правната промяна, като част от характеристиките на акта, имаме сходство с формулировката по чл. 21, ал. 1 от АПК. Отличителното в специалния закон се явява начинът на определяне на адресатите му. С изричното уточнение, че е възможно да не са посочени в акта, ЗУТ се отклонява от класическото възприятие за индивидуализиране на адресатите на ИАА. Именно това ги отличава от ИАА по АПК и представлява характерна

<sup>5</sup> Вж. повече **Кемалова, Ст.** Оспорване на индивидуални административни актове по устройство на територията. – Общество и право, 2022, № 10, с. 6.

<sup>6</sup> Вж. Решение № 9756 от 20.07.2017 г. на ВАС по адм. д. № 5221/2017 г., II о.

<sup>7</sup> Вж. повече **Хрусанов, Д.** Мълчанието на администрацията според административното право на Република България. - De jure, 2011, № 1, с. 60.

<sup>8</sup> Обн. ДВ. бр. 25 от 26.03.2019 г.

особеност на разглежданите актове по ЗУТ, която произтича от спецификата на уреждащите от него обществени отношения.

По т. 2 на чл. 214 от ЗУТ, ИАА са „актовете по т. 1, издадени от Дирекцията за национален строителен контрол, от кметовете на райони и кметства, от главните архитекти и други овластени длъжностни лица в областните, общинските и районните администрации“. В тази хипотеза, акцентът се поставя на възможните автори на актовете, издавани по т. 1 на разпоредбата. Характерното тук е, че властимащите лица са конкретно изброени, за разлика от авторите на ИАА по АПК, където тяхното формулиране е по-общо. От своя страна, изброяването в ЗУТ не е изчерпателно, предвид посочването, че актове могат да издават и други овластени длъжностни лица в някоя от посочените администрации. По този начин са визирани хипотезите на делегиране<sup>9</sup> и заместване<sup>10</sup>.

По отношение правните възможности за делегиране и заместване е уместно да отбележим, че те са уредени и в допълнителните разпоредби (ДР) на устройствения закон. Съгласно параграф 1 от ДР на ЗУТ министърът на регионалното развитие и благоустройство, областният управител, кмета на общината и главният архитект на общината могат да предоставят своите функции по закона на заместниците си и/или на други лица от съответната администрация. Аналогично положение е предвидено и за органите, посочени в параграф 1а от ДР на закона.

От чл. 214, т. 2, можем да изведем, че нормотворецът се стреми, с предвиждането на способите за делегиране на правомощия и заместване, да гарантира работата и дейността на властимащите органи по отношение на издаваните от тях актове, за да няма прекъсване и съответно забавяне в дейността им. От друга страна, с уреждането на тези институти, се обезпечават законосъобразното функциониране на административните органи.

В т. 3 на дефиницията по ЗУТ се определя, че ИАА са „актовете за спиране, за забрана на ползването и за премахване на незаконни строежи“. Тук фокусът е насочен към актовете, издавани по отношение

на строителството и по-конкретно актовете, които се издават по повод една незаконосъобразна строителна дейност, като е включена и забраната за ползване на строежите. С извеждането в отделна точка на тези актове се подчертава значението на строителството в социално-икономически аспект и важността то да бъде законно, допустимо и безопасно. В продължение на което логично е да бъдат обособени в самостоятелна точка тези ИАА, с които се предприемат действия и мерки за съответствие с изискванията и императивите на закона.

Относно актовете за спиране, в чл. 224 и чл. 224а от ЗУТ са нормирани правилата и органите, които могат да ги издават, в зависимост от това в коя категория попада даден строеж. Така за строежите от първа, втора и трета категория актът се издава от началника на ДНСК или упълномощено от него лице. За строежите от четвърта, пета и шеста категория компетентният орган е кметът на общината или упълномощено от него лице. В двете хипотези при наличие на някое от обстоятелствата по чл. 224, ал. 1, т. 1 – 8 с мотивирана заповед се спира изпълнението и се забранява достъпа до строеж или част от него.

Актовете за премахване на незаконен строеж намират уредба в чл. 225 и чл. 225а от ЗУТ. Отново спрямо категорията на строежите се определят съответните компетентни органи, които издават заповед за премахването на строеж или част от него. За първа, втора и трета категория - началникът на ДНСК или упълномощено от него лице, а за четвърта, пета и шеста - кметът на общината или упълномощено от него лице. Като основанията, водещи до издаването им са визирани в чл. 225, ал. 2 и предполагат съществени нарушения или неспазване на императивите на закона.

След тези два способа за недопускане и за отстраняване на незаконно строителство, внимание трябва да отделим на забраната за ползване на строежите. Уредбата за нея се съдържа в чл. 178, ал. 5 - 8 от ЗУТ, като аналогично на предходните ИАА по т. 3 на чл. 214, законодателят предвижда реда за издаване и органите, които имат правомощия, в зависи-

<sup>9</sup> Вж. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2018, с. 124.

<sup>10</sup> Вж. пак там, с. 165.

мост от категорията на строежа. Целта на забраната е да не се допуска ползване и обитаване на строежи без издадено разрешение за ползване или удостоверение за въвеждане в експлоатация или строежи, които не се ползват по предназначение.

Следва да отбележим, че в дефиницията за ИАА по т. 3 на чл. 214 от ЗУТ липсва предвиждане относно отказите за издаване на тези актове. За сравнение, в т. 1 на разглежданата разпоредба, те са изрично разписани. По отношение на т. 2, с оглед препращането към т. 1 на чл. 214 от ЗУТ, извеждаме, че също се визират откази на посочените органи. От което можем да заключим, че отказите за издаване на актовете за спиране, забраните за ползване и премахване на незаконни строежи не попадат в обхвата на ИАА по специалния закон. В този смисъл е и трайната съдебната практика<sup>11</sup>.

Важността на ИАА по чл. 214, т. 3 от ЗУТ произтича от обстоятелството, че чрез тях се обезпечава законността при изграждането и ползването на строежите в страната. В хипотезата на незаконен строеж се урежда редът за неговото премахване, с оглед недопустимостта му за правния мир.

В обобщение, от анализирания легално определение, можем да изведем няколко извода. Първо, от приемането на ЗУТ през 2001 г., разпоредбата на чл. 214 от ЗУТ не е изменяна или допълвана. Предвид факта, че към настоящия момент законът е изменен и допълван сто и пет пъти, се подчертава, че е константно разбирането за това кои са ИАА по устройствения закон. Второ, нормирането на дефиниция за ИАА по ЗУТ, произтича от спецификите на урежданите от него обществени отношения и необходимостта от предвиждане на специални правила. В следствие на което, те се отклоняват от положенията и реда в АПК<sup>12</sup>.

Относно начина на формулиране на чл. 214 от ЗУТ разграничаваме два подхода. Така

по т. 1 и т. 3 на посочената норма е възприет предметен критерий – ИАА, свързани с предмета на регулация на обществените отношения по закона, а по т. 2 - обособяването е по отношение на авторите на акта, които могат да издават ИАА<sup>13</sup>. Като самото определяне кои са ИАА по устройствения закон не е изчерпателно и лимитативно. От което следва, че във всеки конкретен случай трябва да се преценява дали даден акт представлява ИАА и попада ли в обхвата на чл. 214 от ЗУТ.

На следващо място, дефиницията за ИАА по чл. 214 от ЗУТ доразвива и надгражда определението по чл. 21 от АПК. Тъй като същността на ИАА по специалния закон произтича от АПК, но разкрива и отличителни специфики, произтичащи от обществените отношения, които регулира устройственият закон.

Настоящата статия обръща внимание на дефиницията за ИАА по смисъла на ЗУТ, предвид значимостта на тези актове. Познаването и отличаването им е важно, както от теоретична, така и от практико-приложна гледна точка, тъй като имат важна роля във всеки етап - от устройственото планиране до въвеждането на даден строеж в експлоатация, както и при последващия контрол по отношение на строителството.

## БИБЛИОГРАФИЯ//REFERENCES

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. София: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Sofia: Sibi, 2012.

Дерменджиев, Ив. Административният акт. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017. // **Dermendzhiev, I.,** Administrativen akt. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2017.

Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. София: Сиела, 2018. // **Zino-**

<sup>11</sup> Вж. Опр. № 10929 от 02.08.2012 г. на ВАС по адм. д. № 8885/2012 г.; Опр. № 2582 от 10.03.2015 г. на ВАС по адм. д. № 2375/2015 г.; Опр. № 3525 от 21.03.2024 г. на ВАС по адм. д. № 2748/2024 г.; Опр. № 3996 от 03.04.2024 г. на ВАС по адм. д. № 2922/2024 г.; Опр. № 1206 от 04.04.2024 г. на Административен съд – Велико Търново по адм. д. № 207/2024 г.

<sup>12</sup> Чакърова-Димитрова, Из. Относно едноинстанционния съдебен контрол по чл. 215, ал. 7 от ЗУТ. – De jure, 2017, № 1, с. 29.

<sup>13</sup> Сивков, Цв. Основи на устройството на територията. Курс лекции. София: Софи-Р, 2008, с. 424.

**vieva, D.** Kompetentnost na administrativnite organi. Sofia: Siela, 2018.

**Кемалова, Ст.** Оспорване на индивидуални административни актове по устройство на територията. – Общество и право, 2022, № 10. // **Kemalova, St.** Oспорvane na individualni administrativni aktove po ustroystvo na teritoriyata. – Obshtestvo i pravo, 2022, № 10.

**Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен: Издателски център МУ-Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven: Izdatelski tsentar MU-Pleven, 2013.

**Сивков, Цв.** Основи на устройството на територията. Курс лекции. София: Софи-Р, 2008. //

**Sivkov, Tsv.** Osnovi na ustroystvoto na teritoriyata. Kurs lektsii. Sofia: Sofi-R, 2008.

**Хрусанов, Д.** Мълчанието на администрацията според административното право на Република България. - De jure, 2011, № 1. // **Hrusanov, D.** Malchanieto na administratsiyata spored administrativното pravo na Republika Balgaria. – De jure, 2011, № 1.

**Чакърова-Димитрова, Из.** Относно едноинстанционния съдебен контрол по чл. 215, ал. 7 от ЗУТ. - De jure, 2017, № 1. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Otnosno ednoinstantсионniya sadeben control po chl. 215, al. 7 ot ZUT. - De jure, 2017, № 1.