

ПРАВНИЯТ ХАРАКТЕР НА СРОКА ЗА ПРОИЗНАСЯНЕ ПО ЧЛ. 216, АЛ. 7 ОТ ЗУТ И  
ПРАВНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ПРИ НЕПРОИЗНАСЯНЕ В ТОЗИ СРОК*Изабела Чакърова-Димитрова*LEGAL SIDE TO THE TIME LIMIT OF ADJUDICATION UNDER ART. 216, PAR. 7 OF  
THE LAW ON TERRITORY PLANNING AND THE LEGAL CONSEQUENCES ARISING  
FROM FAILURE TO ADJUDICATE WITHIN THIS TIME LIMIT*Izabela Chakarova-Dimitrova*

**Abstract:** *In the present report the author examines the stipulations under art. 216, par. 7 of the Law on Territory Planning. The focus is on the controversial court practice with regard to its implementation and on clarification of the legal consequences arising from failure to adjudicate within the time limit.*

**Key words:** *Law on Territory Planning, administrative control, time limit, adjudication, failure to adjudicate.*

Необходимостта от изясняване на правния характер на срока за произнасяне по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ и съответно на правните последици при непроизнасяне от компетентния орган в този срок по подадените жалба или протест произтича от констатираната противоречива съдебна практика на административните съдилища. Пред Върховния административен съд (ВАС) е образувано тълкувателно дело № 4/2016 г. на ОССК на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпросите: 1. Какъв е правният характер на срока по чл. 216, ал. 7 (нова – ДВ бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г.) от Закона за устройство на територията (ЗУТ) – преклузивен или инструктивен, в който началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол или упълномощено длъжностно лице следва да се произнесе по постъпилите жалба или протест, заедно с административната преписка по издаване на обжалвания акт? 2. Какви са правните последици при непроизнасяне в срок от началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице по жалби или протест, подадени на основание чл. 216 от ЗУТ?

В чл. 216, ал. 7 от ЗУТ е предвиден 15-дневен срок за произнасяне на началника на регионал-

ната дирекция за национален строителен контрол (РДНСК) или на упълномощено от него длъжностно лице при оспорване на административните актове на главните архитекти на общините (районите), посочени в чл. 216, ал. 1 от ЗУТ.

Една част от съдебните състави застъпват становището, че в производството по чл. 216 от ЗУТ началникът на РДНСК действа като особена юрисдикция, а не като горестоящ административен орган, както и че посоченият в чл. 216, ал. 7 от ЗУТ срок е преклузивен. В някои съдебни актове се посочва, че непроизнасянето в срок формира мълчалив отказ.<sup>1</sup>

Според другото становище с изтичане на срока по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ не се погасява задължението и правото на началника на РДНСК да се произнесе по законосъобразността на оспорения пред него акт. Срокът по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ се счита, че не е преклузивен, като възприемането му за такъв, според някои съдебни състави, би лишило засегнатите лица от достъп до съд, което ще противоречи на чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Подобни мотиви се съдържат в Решение № 22 от 12.02.2015 г. по адм. д. № 786/2014 г. на АС – Перник; Решение № 2939 от 19.12.2014 г. по адм. д. № 4178/2013 г. на АС – Варна; Решение № 797 от 14.05.2014 г. по адм. д. № 449/2013 г. на АС – Благоевград; Решение № 108 от 10.02.2014 г. по адм. д. № 1158/2013 г. на АС – София-област; Определение № 10338 от 24.07.2014 г. по адм. д. № 8856/2014 г. на II-ро отделение на ВАС и др.

<sup>2</sup> Мотиви в този смисъл се излагат в Решение № 545 от 07.01.2015 г. по адм. д. № 362/2014 г. на АС – Велико Търново; Решение № 8114 от 22.12.2014 г. по адм. д. № 8460/2013 г. на АС – София-град; Определение № 2295 от

При предстоящото тълкуване ОССК на ВАС би следвало да достигне до извода, че срокът, предвиден в чл. 216, ал. 7 от ЗУТ, в който началникът на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице следва да се произнесе по постъпилите жалба или протест, е преклузивен.

Аргументите за този извод са следните.

Законът за устройство на територията (ЗУТ), предвид естеството на издаваните по този закон актове, съдържа специални правила, които се отклоняват от предвидения в АПК процесуален ред. Но в хипотезата на чл. 213 и на чл. 219, ал. 3 от ЗУТ е предвидено субсидиарно прилагане на АПК.

В отклонение от общото правило на чл. 148 от АПК, с който изрично е въведена изборност на реда за оспорване, по ЗУТ не се допуска посочените в ал. 1 на чл. 216 от ЗУТ административни актове да се оспорят пряко пред съд, без да е изчерпана възможността за оспорването им по административен ред.

Въпреки някои свои особености, оспорването, осъществявано пред началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице по чл. 216 от ЗУТ, по своята същност представлява оспорване пред административен орган по административен ред.<sup>3</sup> Подобно на оспорването по административен ред по АПК, при оспорването по чл. 216 от ЗУТ: жалбата се подава чрез органа, издал акта (чл. 216, ал. 3 от ЗУТ); жалбата или протестът спират изпълнението (чл. 216, ал. 4 от ЗУТ); освен суспензивен ефект, подадените жалба или протест имат и деволутивен ефект<sup>4</sup>, изразяващ се в сезиране на контролния орган – началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице; прилика се открива и в правомощията на контролиращите органи; актът, с който се произнася началникът на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице, подлежи на по-нататъшно оспорване пред две съдебни инстанции (арг. чл. 216, ал. 5, във вр. с чл. 215 от ЗУТ, като ал. 7 на чл. 215 от ЗУТ изключва само някои актове от двуинстанционния съдебен контрол) и др.

Това навежда към извода, че началникът на РДНСК, респективно упълномощеното длъжностно лице, при оспорване на актовете по чл. 216, ал. 1 от ЗУТ не осъществява правораздавателна дейност като особена юрисдикция, (чиито белези отдавна са изведени в правната теория<sup>5</sup>), а действа като по-горестоящ административен орган с контролни правомощия, характерни за оспорването на административните актове по административен ред. Дейността, осъществявана от особените юрисдикции, е правораздавателна дейност. Особената юрисдикция разглежда и решава правен спор между две обособени и равнопоставени страни. Пред нея се провежда състезателно по своя характер производство. За особените юрисдикции сроковете за произнасяне, предвидени в специалния закон, е допустимо да бъдат инструктивни.

За разлика от правораздавателната дейност на особените юрисдикции, контролните правомощия на по-горестоящия административен орган са проявление на изпълнителна, административна дейност. Оспорването на административни актове пред по-горестоящия административен орган, уредено в гл. 6 на АПК, е формално производство, което се подчинява на точно определени от закона правила, срокове, правно-технически средства и т.н. Предвид йерархическото подчинение на органа, издал акта, на решаващия орган, в производството по оспорване по административен ред няма две обособени равнопоставени страни.<sup>6</sup> Правомощията на по-горестоящия административен орган при оспорването по административен ред не са израз на правораздавателна дейност, а са израз на административен ведомствен контрол.

Освен това началникът на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице, при оспорване на актовете по чл. 216, ал. 1 от ЗУТ, се произнася със „заповед“ (вж. чл. 216, ал. 6 от ЗУТ), с какъвто по вид акт една особена юрисдикция не би следвало да решава административноправни спорове. Влезлите в сила решения

19.09.2014 г. по адм. д. № 2435/2014 г. на АС – Пловдив; Решение № 246 от 22.04.2013 г. по адм. д. № 886/2012 г. на АС – Пазарджик и др.

<sup>3</sup> В този смисъл вж. **Сивков, Цв.** Основи на устройство на територията. Курс лекции. София: Софи-Р, 2008, с. 141 и сл.

<sup>4</sup> Относно двата ефекта на подадената жалба или протест вж. **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, 2013, с. 185.

<sup>5</sup> Вж. по-подробно Стайнов, П. Особените юрисдикции в областта на администрацията. София: Наука и изкуство, 1956, с. 18 и сл. Тази характеристика на особените юрисдикции се възприема и в съвременната административноправна наука вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 283 и др.

<sup>6</sup> Вж. по-подробно **Хрусанов, Д.** В оспорването по административен ред няма страни. – Административно правосъдие, 2005, № 1, с. 7 – 12.

на особените юрисдикции притежават сила на пресъдено нещо, каквато не може да бъде придадена на заповедта на началника на РДНСК.

За разлика от особените юрисдикции, по-горестоящият административен орган е възможно да се произнесе по направеното с жалбата или протеста оспорване на административен акт, но също така е възможно и да не се произнесе (арг. чл. 97, ал. 5 от АПК).

Тъй като в чл. 216 от ЗУТ не е уредена хипотезата „непроизнасяне в срок“ на началника на РДНСК по подадената жалба или протест, и съгласно препращащата към АПК норма на чл. 219, ал. 3 от ЗУТ за неуредените в гл. 19 от ЗУТ въпроси, следва да се приеме, че чл. 97, ал. 5 от АПК е приложим и съответно за началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице също съществува законова възможност да не се произнесе по жалбата или протеста.

Освен горепосоченото, петнадесетдневният срок по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ следва да се тълкува като преклузивен и с оглед на принципите за бързина, процесуална икономия и правна сигурност.

Възприемането на другото становище, че е инструктивен, би довело до неоправдано бездействие от страна на административния орган, компетентен да разгледа жалбата или протеста. Тълкуването на срока като инструктивен би представлявало предпоставка за произнасяне извън рамките на разумния срок, създаване на една висящност на правния спор неограничено във времето и по този начин би създавало правна несигурност.

Поради тези съображения и съобразно смисъла на закона срокът по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ е преклузивен.

По следващия въпрос, какви са правните последици от непроизнасянето в предвидения от закона преклузивен срок, би следвало да се съобрази, че заинтересованите лица е необходимо да разполагат с процесуална възможност за понататъшна защита на техните права, свободи и законни интереси.

Непроизнасянето на началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице в 15-дневния срок по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ има последиците, предвидени в чл. 97, ал. 5 от АПК (арг. чл. 219, ал. 3 от ЗУТ, който за неуредените в гл. 19 от ЗУТ въпроси препраща към АПК).

При непроизнасяне на по-горестоящия административен орган в срок, на оспорване ще подлежи първоначалният административен акт. Тук трябва да се подчертае, че непроизнасянето в срок от по-горестоящия административен орган

не е мълчалив отказ по смисъла на закона. По своята същност непроизнасянето в срок от страна на по-горестоящия административен орган представлява неупражняване на контролните му правомощия. При непроизнасяне заинтересованите лица и прокурорът могат да оспорят законосъобразността на акта пред компетентния съд.

Изтичането на 15-дневния срок по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ, съпроводено с непроизнасяне от страна на началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице по подадена жалба или протест срещу административен акт, посочен в чл. 216, ал. 1 от ЗУТ, води до изчерпване на задължителното оспорване по административен ред и открива пътя на съдебния контрол за заинтересованите лица и прокурора.

Това разбиране съответства и на развитото становище по поставения за тълкуване първи въпрос. В правовата държава достъпът до съд, още повече що се отнася за контрол върху дейността на органите на изпълнителната власт, трябва да бъде открит.

Изложените аргументи обосновават извода, че непроизнасянето на началника на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице в преклузивния 15-дневен срок по чл. 216, ал. 7 от ЗУТ води до възможност за оспорване на административните актове по чл. 216, ал. 1 от ЗУТ по съдебен ред пред компетентния административен съд.

## БИБЛИОГРАФИЯ:

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

**Сивков, Цв.** Основи на устройство на територията. Курс лекции. София: Софи-Р, 2008. // **Sivkov, Tsv.** Osнови na ustroystvo na teritoriata. Kurs lektzii. Sofia: Sofi-R, 2008.

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

**Стайнов, П.** Особените юрисдикции в областта на администрацията. София: Наука и изкуство, 1956. // **Staynov, P.** Osobenite yurisdiktzii v oblastta na administratsiata. Sofia, Nauka i izkustvo, 1956.

**Хрусанов, Д.** В оспорването по административен ред няма страни. – Административно правосъдие, 2005, № 1. // **Hrusanov, D.** V osporvaneto po administrativen red nyama strani. – Administrativno pravosadie, 2005, № 1.