

ОТНОСНО ЕДНОИНСТАНЦИОННИЯ СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ПО
ЧЛ. 215, АЛ. 7 ЗУТ*Изабела Чакърова-Димитрова*ABOUT THE SINGLE-INSTANCE JUDICIAL CONTROL ACCORDING TO
ARTICLE 215, PARAGRAPH 7, OF THE LAW ON TERRITORY PLANNING*Izabela Chakarova-Dimitrova*

Abstract: *In the present report the author examines the stipulations under art. 215, par. 7 of the Law on Territory Planning after it was amended in late 2015. The focus is on the controversial court practice with regard to its implementation after the amendment. The report concludes with the latest amendment of art. 215, par. 7 of the Law on Territory Planning (Bulgarian State Gazette, issue 13, 2017)*

Key words: *Law on Territory Planning, judicial control, single instance, Acts in Territory Planning, special provision.*

Повод за настоящата статия е образувателното тълкувателно дело № 8/2016 г. на ОССК на Върховния административен съд (ВАС) за приемане на тълкувателно решение по въпросите: 1. “След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ¹ (ДВ, бр. 101/ 22.12.2015 г.) окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се до обекти с национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?”; 2. “След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (ДВ, бр. 101/ 22.12.2015 г.) окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове, с които се отказва одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се до обекти от национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?”

Противоречивата съдебна практика по прилагането на чл. 215, ал. 7 ЗУТ възниква след изменението му с ДВ бр. 101 от 2015 г. Съгласно редакцията на нормата на чл. 215, ал. 7 ЗУТ от края на 2015 г. (преди последното ѝ изменение

от 2017 г.), решенията на първоинстанционния съд по жалби или протести срещу индивидуалните административни актове за одобряване на подробни устройствени планове, на комплексни проекти за инвестиционна инициатива и за разрешаване на строителството за изграждане на обекти с национално значение и на общински обекти от първостепенно значение са окончателни.

Една част от съдебните състави аргументират извода за едноинстанционност на оспорването на индивидуалните административни актове за одобряване на подробни устройствени планове и комплексни проекти за инвестиционна политика без оглед вида на обекта, за който се отнасят.

Според други съдебни състави решението на първоинстанционния съд е окончателно само в случаите, когато тези индивидуални административни актове касаят обекти с национално значение или общински обекти от първостепенно значение.

Поставените за тълкуване въпроси изискват да се направят няколко предварителни уточнения.

1) Правораздавателният надзор е ефективна гаранция за законността на актовете и действията на органите на изпълнителната власт. Един от най-важните юридически способности за контрол върху актовете и действията на администра-

¹ Закона за устройство на територията (ЗУТ) – обн. ДВ бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., изм., доп.

тивните органи е съдебният надзор.² В чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България конституционно е закрепена възможността гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Общата клауза за оспорване на административните актове бе възприета и от Административнопроцесуалния кодекс (АПК³). Това обаче не изключва възможността оспорването на някои категории административни актове да се извършва по друг, различен от предвидения в АПК, ред.

2) Законът за устройство на територията (ЗУТ), предвид естеството на издаваните по този закон актове, съдържа специални правила, които съществено се отклоняват от предвидения в АПК процесуален ред. Контролът за законосъобразността на административните актове по устройство на територията се осъществява при условията и по реда на ЗУТ, а АПК се прилага само по неуредените в ЗУТ въпроси (съгласно чл. 213 ЗУТ).

3) Предвид конституционно гарантираното право на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат, всяко едно отклонение от този конституционен принцип трябва да е точно и изчерпателно посочено в закона. Не би следвало възприетата в законодателството обща клауза да се ограничава в широки предели, тъй като това би довело до засягане правата и законните интереси на гражданите. Както и не би следвало да се допуска прилагането на специална клауза по аналогия или въз основа на разширително тълкуване на закона.

Тълкуването на нормата на чл. 215, ал. 7 ЗУТ не бива да се прави самостоятелно, а следва да се извърши систематично с останалите разпоредби на ЗУТ.

Обектите с национално значение и общинските обекти от първостепенно значение са предмет на отделно, различно от останалите обекти, правно регулиране. В няколко текста законодателят създава специфични процесуални правила за тези два вида обекти. Така например разпоредбата на чл. 156а ЗУТ задължава всички органи и лица да извършват административно обслужване или съгласуване по този закон в срокове с една втора по-кратки от предвидените, когато е допуснато/възложено изработването на подробен

устройствен план за изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение. Освен това в чл. 215, ал. 4, изреч. второ ЗУТ срокът за обжалване на актовете, с които се одобрява подробен устройствен план или се издава разрешение за строеж на обект с национално значение или на общински обект от първостепенно значение, е 14-дневен от обнародването на акта в “Държавен вестник”, т.е. отново е по-кратък от предвидения 30-дневен в чл. 215, ал. 4, изреч. първо ЗУТ.

Всичко това води до извода, че законодателят отделя обектите с национално значение и общинските обекти от първостепенно значение от другите видове обекти. Различната правна уредба на реда и сроковете за оспорване на актовете, касаещи обектите с национално значение и общинските обекти от първостепенно значение, е обяснима. Безспорно е огромното значение на тези видове обекти, служещи за различни цели и засягащи интересите на голяма част от обществото. Така например в пар. 5, т. 73 Допълнителни разпоредби на ЗУТ като общински обекти от първостепенно значение се посочват общински пътища, метрополитени, трамвайни трасета, улици от първостепенната улична мрежа, депа или други съоръжения за третиране на отпадъци, гробищни паркове и др. Предвид общественото значение на този вид обекти законодателят дава приоритет на принципите за бързина и процесуална икономия пред принципа за двуинстанционност на съдебното оспорване.

С оглед изложеното логически се формира изводът, че трите групи индивидуални административни актове, посочени в чл. 215, ал. 7 ЗУТ (1. за одобряване на подробни устройствени планове, 2. на комплексни проекти за инвестиционна инициатива и 3. за разрешаване на строителството) се отнасят само до обектите с национално значение и общинските обекти от първостепенно значение. Становището, което отговаря на закона по първия въпрос, поставен за тълкуване, е следното.

Окончателни по смисъла на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (ДВ, бр. 101/ 22.12.2015 г.) са само тези решения на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване на подробни устройствени планове, на комплексни проекти за инвестиционна инициатива

² Вж. по-подробно **Хрусанов, Д.** За целта и задачата на административното правораздаване. – Съвременно право, 1998, № 1, 18–25, с. 19.

³ Административнопроцесуалният кодекс – обн. ДВ бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., доп.

и за разрешаване на строителството, които се отнасят до обекти с национално значение или до общински обекти от първостепенно значение.

Възприемането на обратното становище не съответства на закона и би довело до ограничаването на съдебната проверка до една инстанция за една значителна част от индивидуалните административни актове по устройство на територията. По своята същност виждането, че решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване на подробни устройствени планове, на комплексни проекти за инвестиционна инициатива без оглед вида на обекта представлява разширително тълкуване на закона. То не може да бъде споделено и подкрепено, тъй като би довело до засягане на правата и законните интереси на гражданите и техните организации и би ги лишило от възможността ефективно да се защитават от незаконосъобразни административни актове, каквато гаранция им дава двуинстанционният съдебен контрол.

По горепосочените съображения по втория въпрос, поставен за тълкуване, се обосновава виждането, че не са окончателни решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове, с които се отказва одобряване или изменение на подробни устройствени планове.

По този втори въпрос е необходимо да се има предвид и следното. Изключването на двуинстанционния контрол за определени административни актове се основава на специална клауза в ЗУТ, която е недопустимо да се тълкува разширително и да се прилага по аналогия. Съдебен контрол на една инстанция е предвиден за индивидуалните административни актове, с които се одобрява подробен устройствен план, но не и за тези, с които се отказва одобряване или изменение на подробни устройствени планове за посочените в текста обекти (чл. 215, ал. 7 ЗУТ в редакцията ѝ от края на 2015 г.).

Относно изменението на подробни устройствени планове. Видно от структурата и съдържанието на редица норми от ЗУТ законодателят категорично и недвусмислено разграничава процедурата по одобряване на подробен устройствен план от процедурата по неговото изменение. В тази връзка в гл. 7 ЗУТ са създадени отделни раздели относно 'одобряване' и относно 'изменение' на устройствените планове: в раздел III на гл. 7 ЗУТ се съдържат правилата

по създаване, обявяване и одобряване на устройствените планове, докато в раздел IV на гл. 7 ЗУТ – условията и редът за тяхното изменение, като двете производства се състоят от различни по своя характер правни и фактически действия. Освен предвидените отделни производства по „одобряване“ и по „изменение“ на устройствените планове, анализът на някои норми от ЗУТ подкрепя тезата, че законодателят никъде не ги отъждествява. Така например в чл. 131, ал. 1 от ЗУТ се съдържа изразът „производството по одобряване на подробните устройствени планове и техните *изменения*“; в чл. 215, ал. 6 ЗУТ е предвидено, че не подлежат на обжалване общите устройствени планове, както и техните *изменения*. Всичко това води до еднозначния извод, че терминът „одобряване“ на подробни устройствени планове, употребяван от законодателя в ЗУТ, не включва тяхното 'изменение'. Също така специалната норма на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (в редакцията ѝ от края на 2015 г.) не дава основание за друго тълкуване и приравняване на 'изменението' на подробните устройствени планове на тяхното 'одобряване'. Становището, което съответства на закона, е: касационното обжалване е допустимо за решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове, с които се изменят подробни устройствени планове.

Относно отказите за одобряване на подробни устройствени планове. Аналогични са разсъжденията и относно случаите, в които производството завършва с отказ за одобряване на подробен устройствен план. Произнасянето от страна на компетентните органи може да бъде както положително, така и с отрицателно съдържание. В отклонение от общите правила на АПК, в специалния ЗУТ законодателят е предвидил необжалваемост на някои актове или обжалваемост на една инстанция. Така например съгласно чл. 124б, ал. 4 ЗУТ решенията и заповедите по чл. 124 и чл. 124а ЗУТ, отнасящи се за разрешението за изработване на проект на общ устройствен план по чл. 124 ЗУТ и респективно за подробен устройствен план по чл. 124а ЗУТ, не подлежат на оспорване. Но отказът за издаване на разрешение за изработване на подробен устройствен план по чл. 124а, ал. 5 ЗУТ подлежи на оспорване (арг. чл. 124б, ал. 5 ЗУТ).

За неуредените в ЗУТ въпроси относно съдебния контрол за законосъобразност на административните актове по устройство на територията субсидиарно се прилага АПК (арг. чл. 213

ЗУТ).⁴ От това препращане към АПК логически следва изводът, че ако в ЗУТ не е предвидено друго, то административният акт подлежи на обжалване по общите правила пред две съдебни инстанции.

Връщайки се към поставения за тълкуване текст – този на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (в редакцията му от края на 2015 г.) се налага да обърнем внимание на систематичното му място. В ал. 1 на същия член изрично е посочено, че обжалване се допуска както за индивидуалните административни актове, така и за отказите за издаването им (чл. 215, ал. 1, изр. 1 ЗУТ), също и в чл. 215, ал. 1, изр. 2 ЗУТ – за “актовете и отказите” на съответните министри. Посочването в закона на актовете и отказите за издаването им в едни случаи и липсата на “отказите” в други случаи означава, че отношението на законодателя към двата вида произнасяне от страна на компетентните органи е различно. В този смисъл, тъй като в чл. 215, ал. 7 ЗУТ (в редакцията ѝ от края на 2015 г.) не се посочват “отказите” и предвид използваната в ал. 1 на чл. 215 законодателна формулировка, не може да се приеме, че нормата на ал. 7 на чл. 215 ЗУТ (в редакцията ѝ от края на 2015 г.) се отнася за отказите за одобряване на подробни устройствени планове.

Приемането на тълкувателно решение по тълкувателно дело № 8/2016 г. на ОССК на Върховния административен съд по така формулираните и разгледаните въпроси към настоящия момент е безпредметно.

С последните промени в ЗУТ (обн. ДВ – бр. 13 от 07.02.2017 г.) нормата на чл. 215, ал. 7 ЗУТ е прецизирана. Промяната би трябвало да доведе до преодоляване на противоречията в нейното тълкуване и прилагане. В новата ѝ редакция от началото на 2017 г. в ал. 7 на чл. 215 ЗУТ се създават три точки, в които се посочват трите вида индивидуални административни актове, както и в старата редакция (1. за одобряване на подробни устройствени планове, 2. на комплексни проекти за инвестиционна инициатива и 3. за разрешаване на строителството), като изрично е фиксирано във всяка една точка, че тези актове засягат обекти с национално значение или общински обекти от първостепенно значение.

Освен това, в новата редакция на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (обн. ДВ – бр. 13 от 07.02.2017 г.) от двуинстанционен съдебен контрол са изключени

индивидуалните административни актове за изменение на подробни устройствени планове, както и отказите за издаване или одобрение на съответните видове актове, отнасящи се до обекти с национално значение или до общински обекти от първостепенно значение.

Съгласно § 60 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на ЗУТ (обн. ДВ – бр. 13 от 07.02.2017 г.), неприключилите съдебни производства по чл. 215, ал. 7 се приключват по реда на този закон. Т.е. за всички висящи производства ще се прилага новият ред или едноинстанционното съдебно оспорване.

Новата редакция на нормата на чл. 215, ал. 7 ЗУТ без съмнение е по-точна и по-ясна в сравнение с предходната от 2015 г. Новото законодателно решение обаче може да търпи критика, що се отнася до отказите за издаване или одобрение на съответните видове актове и доколкото е оправдано ограничаването на двуинстанционния съдебен контрол в тези случаи. Възприетият едноинстанционен съдебен контрол спрямо отказите като че ли безпричинно води до разширяване на специалната клауза и лишава гражданите и техните организации от още една съдебна инстанция в защита на техните права, свободи и законни интереси. В много случаи съдебният контрол, осъществяван от касационната инстанция, се явява най-ефективната гаранция за защита правата на гражданите. За индивидуални административни актове, отнасящи се до обекти с национално значение или до общински обекти от първостепенно значение, с които съответният компетентен орган се произнася положително (пр.: одобрява подробен устройствен план, разрешава строителство и др.) поради обществена значимост на тези обекти би могла да се обоснове нуждата от по-бързото приключване на производството в рамките на една съдебна инстанция. Целта на този едноинстанционен съдебен контрол е тези обекти по-бързо да могат да бъдат изградени и използвани от обществото. При отрицателно произнасяне от страна на компетентния орган в посочените хипотези на чл. 215, ал. 7 ЗУТ, тази цел няма как да бъде постигната. Спрямо законосъобразността на отказите законодателят не би следвало да дава приоритет на бързината и процесуалната икономия пред двуинстанционния съдебен контрол.

⁴ В този смисъл вж. **Сивков, Цв.** Основи на устройство на територията. Курс лекции. София: Софи-Р, 2008, с. 147.

Решението на първоинстанционния съд, постановено при оспорване на отказ на компетентния орган в разгледаните случаи, би следвало да се обмисли *de lege ferenda* дали да не подлежи на проверка и от касационната инстанция. Последното би допринесло за укрепване на принципа на правовата държава и би представлявало още една съществена гаранция за конституционно закрепеното право на обжалване на административните актове.

БИБЛИОГРАФИЯ

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

Хрусанов, Д. За целта и задачата на административното правораздаване. – Съвременно право, 1998, № 1, 18 – 25 // **Hrusanov, D.** *Za tselta i zadachata na administrativnoto pravorazdavane.* – *Savremenno pravo*, 1998, № 1, 18 – 25.