

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**



24.11.2023 г.

20-162/24.11.2023

**ДО:**  
**АНДРЕЙ ЦЕКОВ**  
**МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО**  
**РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЦЕКОВ,**

Във Върховния административен съд (ВАС) се получи Ваше искане, изх. № 90-03-1066 от 23.11.2022 г., за приемане на тълкувателно решение във връзка с твърдения за констатирана противоречива съдебна практика по прилагането на разпоредбите на чл. 153 и чл. 154, ал. 5 от Закона за устройство на територията (ЗУТ).

С предложението се търси постановяване на тълкувателно решение по следните въпроси:

1. Счита ли се за подновен срокът за започване, съответно за завършване на строежи, за които разрешенията за строеж са допълнени със заповед по чл. 154, ал. 5 от ЗУТ, издадена преди изменението на чл. 154, ал. 5 от ЗУТ, обнародвано в ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.?

2. Какъв е характерът/видът на срока на влезлите в сила разрешения за строеж и срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ и приложими ли са правилата за спиране и прекъсване на сроковете?

3. При презаверяване на разрешението за строеж (по чл. 153, ал. 2, ал. 5 и ал. 6 от ЗУТ, обнародван в ДВ, бр. 13 от 07.02.2017 г.) от кой момент срокът за завършване на строеж се счита подновен?

Изложени са доводи за съществуването на противоречие в съдебната практика на административните съдилища и на Върховния административен съд относно подновяването на срока за започване и съответно за довършване на строежи при допълването на разрешението за строеж със заповед по чл. 154, ал. 5 от ЗУТ. Сочи се, че от една страна, с решенията по адм. дело № **10760/2011** г., адм. дело № **11613/2017** г. и адм. дело № **11341/ 2017** г., всичките по описа на ВАС, е застъпено становището, че с издадената заповед по чл. 154, ал. 5 от ЗУТ за допълване на разрешението за строеж се новира срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ и от влизането ѝ в сила започва да тече нов срок. От друга страна е изтъкнато, че в решенията по адм. дело № **3716/2017** г. и адм. дело № **4725/2021** г. е застъпено становище относно допустимостта за допълване на издадено разрешение за строеж, само ако то е действащо, като същевременно при промяна на инвестиционните намерения след издаване на разрешение за строеж следва да се спазват изискванията на чл. 154, ал. 5 и ал. 6 от ЗУТ, като се твърди, че такова разрешение логически не съдържа възможност за новирание на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ. Поради това тази съдебна практика е възприета като противоречаща на тезата за новирание на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ, застъпена в посочените по-горе решения.

Във връзка с поставения въпрос относно характера на сроковете по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ са посочени съдебните решения по адм. дело № **12898/2016** г. на ВАС и отмененото с него решение по адм. дело № 6661/2016 г. на АССГ. Не се сочат конкретни актове на ВАС или административните съдилища относно момента, от който се подновява срокът за завършване на строежа при презаверяване на разрешението за строеж.

Поставените от Вас въпроси бяха обсъдени на заседание на Звеното за анализи и тълкувателна дейност във ВАС. Звеното за анализи и тълкувателна дейност е помощен съвещателен орган в съда, на който е възложено, наред с другото, изготвянето на становища по сигнали за противоречива съдебна практика на ВАС и административните съдилища и на предложения за образуване на тълкувателни производства.

След обстойно запознаване с изложеното в сигнала, Звеното за анализи и тълкувателна дейност изрази становище, че не е налице задължителната предпоставка на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт за отправяне на искане за приемане на тълкувателно решение на общото събрание на колегиите на ВАС във връзка с така поставените въпроси, а именно - наличието на противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона.

Аргументите за това са следните:

#### **I. По първия поставен въпрос:**

Въпросът касае действието на заповедите за допълване на разрешения за строеж, издадени на основание чл. 154, ал. 5 от ЗУТ в редакцията преди допълнението на разпоредбата, направено със ЗИД на ЗУТ, обнародван в ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г. С това допълнение изрично е регламентирано, че заповедта за допълване *не подновява* срока за започване, съответно за завършване на строежа.

Цитираната съдебна практика преимуществено е относима към този въпрос, по който се иска постановяването на тълкувателно решение, а именно: счита ли се за подновен срока за започване, съответно за завършване на строежи, за които разрешенията за строеж са допълнени със заповеди по чл. 154 ал. 5 ЗУТ, издадени *преди* допълнението на чл. 154, ал. 5 ЗУТ (ДВ бр. 16 от 23.02.2021 г).

Проучването на посочените съдебни актове обаче не установява наличие на противоречива съдебна практика.

Тезата относно подновяване на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ в случай на издадена заповед за допълване на разрешението за строеж по реда на чл. 154, ал. 5 от ЗУТ е застъпена в решенията по адм.д. № **11613/2017** г. и адм.д. № **11341/2017** г. В тях действително е прието, че *„заповедта за допълване на разрешението за строеж новира срока по чл. 153, ал. 2 ЗУТ и че от влизането ѝ в сила започва да тече нов 3 годишен срок“*, а именно в случая е новирано разрешението за започване на строежа, т.е. срокът по чл. 153, ал. 2, т. 1 ЗУТ.

Изложеното разбиране е възприето и в практиката на административните съдилища. Така например в Решение № 6123/06.11.2020 г. по адм.д. № 6376/2020 г., II отд. на АССГ (оставено в сила с окончателното Решение № 5845/14.05.2021 г. по адм.д. № 13327/2020 г. на ВАС II отд.) е посочено, че *„Съгласно константната*

практика на ВАС, II отделение относно допълването на разрешението за строеж по чл. 154 от ЗУТ /решение № 17139/27.12.2011 г. по адм. дело № 10760/2011 г. и решение № 2703/01.03.2018 г. по адм. дело № 11613/2017 г./, заповедта за допълване на разрешение за строеж новира срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ, като от влизането ѝ в сила започва да тече нов срок“.

Същевременно, следва да се уточни, че противно на застъпеното в искането, в решението по адм.д. № **10760/2011г.** не е направен извод за новиране на срока по чл. 153, ал. 2 ЗУТ със заповедта за допълване на издадено разрешение за строеж. В това решение е прието, че допълнението на разрешението за строеж е от 22.08.2007г. и към датата на одобряване на ПУП – 14.10.2009 г. сроковете по чл. 153, ал. 2 ЗУТ за реализиране на строежа по това допълнение, касаещо „подземни гаражи“, не са изтекли. От изложените фактически установявания в решението е видно, че в имота има изградена въз основа на разрешение за строеж от 09.05.2005 г. сграда, към което разрешение за строеж е допуснато допълнение с изграждане на подземни гаражи. Тъй като е започнал строежът, към момента на допълнението са били приложими сроковете по чл. 153, ал. 2, т. 2 ЗУТ, а именно - пет годишен срок от започване на строежа за завършване на грубия такъв – съответно може да се направи извод, че от издаване и на основното разрешение за строеж от 2005г. до одобряването на оспорения по делото план от 2009г. не е бил изтекъл 5 годишния срок.

В противопоставените в искането на тезата за новиране на срока по чл. 153, ал. 2 ЗУТ решения, за които се твърди, че застъпват „друго становище“, не се установява практика в обратен смисъл, т.е. в тези решения ВАС да е приел, че заповедите по чл. 154, ал. 5 от ЗУТ (в относимата редакция) *не подновяват* сроковете по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ:

- В решението по адм.д. № **4725/2021г.** е посочено принципното положение, че издаденото първо разрешение за строеж (в случая - от 2018 г.) би загубило силата си само при условията на чл. 153, ал. 2 ЗУТ, както и че при промяна на инвестиционните намерения след издаване на разрешението за строеж следва да се спазват изискванията на чл. 154, ал. 5 и чл. 154, ал. 6 ЗУТ. В акта не се обсъжда новиране на срок по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ и извод в единия или другия смисъл не е формулиран.

▪ В решението по адм.д. № **3716/2017г.** е прието, че промяната на инвестиционните намерения би могла да бъде одобрена със заповед за допълване на разрешението за строеж, само ако то е действащо - по аргумент от чл. 154, ал. 6 ЗУТ. Не е налице и съдебна практика на ВАС в обратния смисъл, а именно, че може да бъде допълнено разрешение за строеж, което не е действащо. В същия смисъл са и решенията по адм. дело № **14727/2017г.** и по адм. дело № **3308/2022г.** В обсъжданите решения не се разглежда въпросът дали допълването на разрешение за строеж новира сроковете по чл. 153, ал. от ЗУТ и извод в единия или другия смисъл нее формулиран.

При изготвянето на становището на Звеното за анализи и тълкувателна дейност е направен и подробен анализ на съдебната практика, извън сочената от Вас. В резултат, не се установи наличието на влезли в сила съдебни актове, в които да е възприето разбирането, че заповедите за допълване на разрешение за строеж по чл. 154, ал. 5 от ЗУТ, издадени преди допълнението на закона от 2021 г., не новират сроковете по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ.

С оглед изложеното, липсват основания да се приеме, че е налице противоречива практика при тълкуването и прилагането на закона, която да налага приемането на тълкувателно решение. Поради това, искането за приемане на тълкувателно решение се явява недопустимо, в който смисъл е и разбирането на ОСС на съдиите от колегиите на ВАС, застъпено напр. в Определение № 4 от 12.04.2017 г. по тълк. д. № 9/2016 г., ОСС на ВАС I и II колегия: *„Липсата на установена противоречива практика на ВАС по поставения въпрос е основание Общото събрание на колегиите във Върховен административен съд да приеме, че за разглеждане на поставения въпрос не са налице предпоставките по чл. 124, ал. 1, т. 5 Закона за съдебната власт за приемане на тълкувателно решение.“*

За пълнота следва да се посочи, че макар аргументи в насока неправилност на формираната съдебна практика по приложението на чл. 154, ал. 5 от ЗУТ да не са изложени от Вас, това основание за приемането на тълкувателно решение в случая също не е налице. Обратно, за обстоятелството, че практиката на ВАС е в пълно съответствие с волята на законодателя, сочи възприетият от последния нормотворчески подход. Народното събрание е избрало да установи ново нормативно решение с допълнение на законовия текст, което допълнение съгласно чл. 14, ал. 1 от

Закона за нормативните актове („ЗНА“) има действие занапред (доколкото обратно такова не му е придадено с изрична разпоредба). В случай че законодателят беше приел, че законът е прилаган неправилно от съдилищата, същият би могъл да даде задължително тълкуване по реда на чл. 51, ал. 1 от ЗНА, което тълкуване би имало действие „от деня, когато е влязъл в сила актът, който се тълкува“ (чл. 50, ал. 1 от ЗНА).

## **II. По втория поставен въпрос:**

Вторият формулиран въпрос касае характера на срока на издаденото разрешение за строеж и на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ. Изложени са доводи, че липсата на законова регламентация относно характера на срока на издадено разрешение за строеж и на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ води до противоречиво тълкуване от органите на ДНСК и от общинските администрации на правилата за спиране и прекъсване на сроковете.

В тази връзка, следва да се посочи, че предпоставка за приемането на тълкувателно решение е единствено и само наличието на противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона от страна на съдилищата, но не и от страна на административните органи, с оглед на което наличието на противоречива или неправилна административна практика не може да се определи като основание за приемането на тълкувателно решение. Това е така, тъй като правомощието за приемане на тълкувателни решения от страна на Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС е средство за осъществяване на възложения на ВАС съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията на Република България надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Тълкувателните решения не са средство за уеднаквяване практиката на административните органи или за допълване волята на законодателя, в който смисъл е и разбирането на ОСС на съдиите от колегиите на ВАС, застъпено напр. в Определение № 1 от 14.06.2016 г. по тълк. д. № 4/2015 г., ОСС на ВАС, I и II колегия: *„ОСС във ВАС има правомощието да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване - чл. 125, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), и с оглед на това има правото да приема при противоречива или неправилна практика тълкувателни решения - чл. 124,*

*ал. 1 от ЗСВ. С тълкувателните решения не може да се променя или дописва съдържанието на правните норми, а само те да се тълкуват с оглед бъдещото им приложение, при неправилна или противоречива съдебна практика. Поставеният от вносителя на предложението въпрос предполага извършването не на тълкувателна, а на нормотворческа дейност, поради което е извън компетентността на ОСК във ВАС да даде отговор по него."*

Проучването на съдебната практика по ЗУТ относно въпроса за характера на срока на влезлите в сила разрешения за строеж, респ. на срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ, показва че не е налице противоречие при тълкуването и прилагането на разпоредбата. В Решение № 7722/20.06.2017 г. по адм.д. № 12898/2016 г. на ВАС, III отделение, действително е прието, че не се касае за давностен срок и не са приложими правилата за спиране и прекъсване на давността. Същото разрешение се застъпва и в практика на административните съдилища: Решение № 1349 от 14.07.2017 г. по адм. дело № 346/2017 г. на Административен съд - Бургас, оставено в сила с Решение № 9059 от 03.07.2018 г. по адм. дело № 11341/2017 г., II отд. на ВАС, Решение № 1462 от 04.08.2017 г. по адм. дело № 460/2017 г. на Административен съд – Бургас, оставено в сила с Решение № 2703 от 01.03.2018 г. по адм. дело № 11613/2017 г., II отд. на ВАС, Решение № 45 от 14.05.2016 г. по адм. дело № 219/2015 г. на Административен съд – Ловеч (неподлежащо на обжалване).

Същевременно, в практиката на ВАС липсва квалификация на срока като преклузивен. Отсъствието на такава практика не може да се приеме за случайно, доколкото формираната практика възприема правната характеристика на този срок на различна плоскост от квалифицирането му като давностен или преклузивен.

Разбирането на ВАС, че срокът по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ е самостоятелен вид срок, е застъпен и във влязлото в сила Решение № 235 от 08.01.2019 г. по адм. дело № **5666/2018** г. на ВАС, в което е прието, че при наличие на обективни предпоставки, които съставляват пречка за извършване на строителството от възложителя (в конкретния случай – наличие на висяща процедура по реда на чл. 63, ал. 2 от ЗУТ), срокът на разрешението за строеж не тече, като то не може да загуби правното си действие поради незавършване на строежа в срока по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ. Това решение е постановено при повторното разглеждане на казуса, предмет на Решение № 7722/20.06.2017 г. по адм.д. № 12898/2016 г. на ВАС, III отделение (с

което спорът не е бил решен по същество, а делото е върнато за повторно разглеждане на първата инстанция за установяване на правнорелевантния въпрос за спора имал ли е жалбоподателят валидно и действащо разрешение за строеж).

Няма влезли в сила съдебни решения в смисъл, който да противоречи на изложеното по-горе. Соченото от Вас решение на АССГ по адм. дело № 6661/2016 г., в което се приема, че срокът по чл. 153, ал. 2 от ЗУТ е давностен, не е влязло в сила, нещо повече – именно правилността на същото е била предмет на контрол в рамките на производството, по което е постановено цитираното по-горе решение № 7722/20.06.2017 г. по адм.д. № 12898/2016 г. на ВАС, III отделение. Предвид обстоятелството, че решението на АССГ е отменено от ВАС, не може да се приеме, че със същото се формира противоречива съдебна практика.

Доколкото няма противоречие в съдебната практиката по посочения въпрос, то липсва основание за приемането на тълкувателно решение по чл. 124, ал. 1 от ЗСВ.

### **III. По третия поставен въпрос.**

Относно момента, от който срокът за завършване на строеж се счита за подновен при презаверяването на разрешение за строеж по чл. 153, ал. 2, ал. 5 и ал. 6 от ЗУТ в редакцията на същите, обн. ДВ, бр. 13/07.02.2017 г., също не се установи наличието на противоречива или неправилна съдебна практика. Такава не се установи и в резултат на направения подробен анализ на съдебната практика при изготвяне на становището на Звеното за анализи и тълкувателна дейност. С оглед това обстоятелство, не са налице основания за приемането на тълкувателно решение по чл.124, ал. 1 от ЗСВ по този въпрос.

Важно е да се подчертае, че евентуалната липса на произнасяне по даден въпрос от съдилищата не обуславя наличието на предпоставка за приемането на тълкувателно решение, в който смисъл е и разбирането на ОСС на съдиите от колегиите на ВАС, застъпено напр. в Определение № 2 от 11.02.2016 г. по тълк. д. № 8/2015 г., ОСС на ВАС, I и II колегия: *„Искането е лишено от предмет, тъй като по поставения въпрос няма формирана практика на ВАС. Липсата на произнасяне на съда изначално изключва наличие на противоречива или неправилна съдебна практика. Такава не се и твърди. Не се сочат влезли в сила съдебни актове по конкретни казуси в областта на разглежданата материя, които да обективират противоположни*



*становища относно характера на вътрешните взаимоотношения между органите от националната институционална рамка, отговорни за управлението и контрола върху разходването на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове."*

В същата насока, както по-горе беше посочено, приемането на тълкувателни решения и тълкувателни постановления от върховните съдилища на Република България е средство единствено и само за преодоляването на противоречива или неправилна съдебна практика, каквато в случая не се установява. В случай че е налице неяснота или непълнота в закона (която не е обусловила неправилна или противоречива съдебна практика по приложението му), то преодоляването на такива неясноти или непълноти е в компетентността единствено и само на органа, приел съответния нормативен акт. В случай че е налице противоречива практика на административните органи по приложението на даден административен акт, то определени правомощия за преодоляването на тези противоречия имат и органите на изпълнителната власт – вж. напр. чл. 3, ал. 1 от ЗУТ.

24.11.2023 г.

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ**

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**