РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон" № 17, тел./факс 02 905 75 03

Изх. № А-01-622
Дата: 20.06.2017г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА СЪДИИТЕ
ОТ ПЪРВА И ВТОРА КОЛЕГИЯ ВЪВ
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Относно: Тълкувателно дело № 4/2016 г. по описа на ВАС

С Т А Н О В И Щ Е

НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОР ГОСПОЖА ТЕОДОРА ТОЧКОВА

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

В ИВСС е постъпила покана от Председателя на ВАС за вземане на участие по тълкувателно дело № 4/2016 г. по описа на ВАС.

На основание чл. 129, ал. 2 от Закона за съдебната власт, ИВСС изразява следното становище по посоченото тълкувателно дело:

1. Какъв е правният характер на срока по чл. 216, ал. 7 (нова – ДВ, бр. 82/2012 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?

По така поставения въпрос, изразявам становище, че срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е инструктивен.

Чл. 216 ЗУТ предвижда специална процедура за контрол на част от административните актове по чл. 1 ЗУТ, а именно на издадените от главния архитекти на общините (районите):

- откази за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти, когато не са част съставна част на комплексния проект за инвестиционна инициатива;

- разрешения за строеж заедно със съгласуваните и одобрени инвестиционни проекти, когато такива не се изискват, и откази за издаването им, когато не са съставна част комплексния проект за инвестиционна инициатива.

Компетентен да се произнесе по постъпилата жалба, респ. протест срещу изброените по-горе индивидуални административни актове, е началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол (РДНСК) или упълномощено от него лице, а срокът за произнасяне е 15 – дневен от постъпване на окомплектованата с административната преписка жалба, респ. протест. Противоречива съдебната практика се установява именно относно характера на посочения срок за произнасяне на началника на РДНСК.

За да бъде преклузивен срокът, законът следва да свързва изтичането му с погасяване на възможността за реализиране на дадено право. Поради този белег, преклузивните срокове не са широко използвани по отношение изпълнението на правомощията на органите на държавното управление, доколкото правомощията по дефиниция включват както правото, така и задължението при предвидените в закона условия органът да действа. Поради това и правомощието от гледна точка, че представлява и задължение, не може да бъде преодоляно (задължения орган да се освободи от него) чрез бездействие в определен срок. Разбира се съществуват и изключения, в които правомощията на органите на държавно управление се преклудират, най-вече по съображения за правна сигурност (напр. при служебния контрол по чл. 156 от Закона за устройство на територията).

Изхождайки от горните съображения, принципът на правната сигурност налага винаги, когато законодателят е предвидил погасяването на правомощията на орган на държавно управление по време (т. нар. времева компетентност), това да бъде изрично посочено в закон. Относно подложената на тълкуване ал. 7 на чл. 216 ЗУТ, такова предвиждане липсва. Нещо повече – ал. 7 на чл. 216 ЗУТ въвежда срок за произнасяне на началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол или упълномощено лице по два въпроса при постъпване на жалба срещу актовете по ал. 1-ва – относно допустимостта на жалбата или протеста (чл. 216, ал. 5 ЗУТ) и относно основателността на жалбата или протеста (чл. 216, ал. 6 ЗУТ). Постановените и по двата въпроса индивидуални административни актове –

мотивирани заповеди, подлежат на съдебен контрол. Възможността за съдебен контрол води до извод, че в случай, че при изпълнение на правомощията си по чл. 216, ал. 5 ЗУТ началникът на РДНСК прецени недопустимост на жалбата или протеста, а впоследствие административният съд отмени заповедта за прекратяване на производството по обжалване/протестиране по административен ред, съдът ще върне делото като преписка за произнасяне по същество на началника на РДНСК. Тази възможност не би могла да съществува, ако срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е преклузивен, тъй като в такъв случай, компетентността на началника на РДНСК би била погасена.

2. Какви са правните последици при непроизнасяне в срок от началника на РДНСК или упълномощеното от него длъжностно лице по жалби или протест, подадени на основание чл. 216 ЗУТ?

Правна последица от непроизнасянето в срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ на началника на РДНСК или упълномощеното от него лице, е формирането на недопустим мълчалив отказ, по подобие на непроизнасянето в срок на решение от задължените лица по Закона за достъп до обществена информация по постъпило заявление за достъп до обществена информация. Чл. 216, ал. 7 ЗУТ предвижда единствено срок за издаване на мотивирана заповед по чл. 216, ал. 5 или чл. 216, ал. 6 ЗУТ, които норми на свой ред винаги изискват мотивирано писмено произнасяне на задължения орган. Този извод се подкрепя както от ясния текст на цитираните ал. 5 и ал. 6 на чл. 216 ЗУТ, така и от обстоятелството, че в правилата на глава деветнадесета „Оспорване на индивидуалните административни актове по устройство на територията" ЗУТ, единствената препратка към Административнопроцесуалния кодекс за неуредените в ЗУТ въпроси по обжалването, е относно реда, по който съдилищата осъществяват контрол по законосъобразност на административните актове по устройство на територията. Препратката не сочи към чл. 58, ал. 1 АПК, доколкото нормата е част от глава пета „Издаване на административни актове" АПК, а не от правилата за оспорване на индивидуални административни актове пред първата инстанция – глава десета АПК. Ето защо, след като няма препращане към института на мълчалия отказ като допустим индивидуален административен акт по АПК и няма изрично предвиждане в глава деветнадесета ЗУТ за формиране на такъв допустим мълчалив отказ, то следва единственото възможно заключение – последица от непроизнасяне на началника на РДНСК или упълномощеното от него длъжностно лице в срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е формирането на недопустим мълчалив отказ, подлежащ на отмяна.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР
ТЕОДОРА ТОЧКОВА