

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2018

*Тълкувателни постановления на
Общото събрание на колегииите от
Върховния административен съд
и Върховния касационен съд
Тълкувателни решения на
Общото събрание на колегииите
от Върховния административен съд*

Година XII, брой 1

Периодично издание, 2018 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор

Георги Чолаков

Заместник главни редактори

Милка Панчева, Мариника Чернева

Редакционен съвет

***Ваня Анчева, Йовка Дражева, Георги Колев,
Татяна Хинова, Емилия Миткова, Бисерка
Цанева, Марио Димитров, Любомир Гайдов***

Коректор

Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© **Върховен административен съд, 2019**

© **Издателство Сиела Норма АД, 2019**

**Препечатването на материали от настоящото
издание е възможно само с писменото
разрешение на главния редактор
и на издателство Сиела Норма АД**

**ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО
СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 2

от 03.04.2018 г. по т.д. № 2/2017 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от ГК от ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на осми февруари разгледа тълкувателно дело № 2/2017, докладвано от съдиите Аделина Ковачева и Гълъбина Генчева

Тълкувателното дело е образувано на основание чл. 125, във връзка с чл. 124, ал. 2 ЗСВ с разпореждане от 15.08.2017 г. на председателите на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд, за постановяване на съвместно тълкувателно постановление по следните въпроси, свързани с установена противоречива практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС, а именно:

1. „На кой съд са подсъдни делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал. 1 и 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ?“

2. „На кой съд са подсъдни делата, образувани по жалби срещу откази на кмета на общината за издаване на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4–6 ППЗСПЗЗ?“

Противоречивата практика на смесените петчленни състави на съдии от Върховния касационен съд и Върховния административен съд е относно компетентния за разглеждане на споровете съд.

По първия въпрос:

Първото становище е, че компетентен да разглежда жалбите срещу актове на кметовете на общини за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал. 1 и 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ, е районният съд. Изложените съображения са, че правните основания за прекратяване на договорите и реда, по който това се извършва, са подробно уредени в ЗСПЗЗ. Компетентността на кмета, като автор на волеизявлението за прекратяване на сключени вече договори, произтича от разпоредбите на специалния закон – ЗСПЗЗ, а не от нормите на общия закон ЗМСМА. Ето защо, за издадените от него индивидуални административни актове не следва да се прилага решението по т. 10 от Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т.д. № 2/2014 г. на ОСГК на ВКС, Първа и Втора колегия на ВАС, касаещо други актове на друг орган в сферата на местното самоуправление, докато кметът е орган на местната изпълнителна власт. Становището е обосновано и с прието решение в т. 11 от Тълкувателното постановление, където компетентността на административните съдилища е изведена от изричната препратка в чл. 34, ал. 4 от специалния закон към чл. 65 от общия закон – ЗОС. Подобна препратка в § 15, ал. 3 липсва. По тези съображения съдебните състави приемат, че заповедите по § 15, ал. 3 ПРЗ на ЗИДЗСПЗЗ, като индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ, попадат изцяло в обхвата на § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДАПК. От там про-

изтича изводът, че споровете за законосъобразността им са подсъдни на районните съдилища.

Второто становище е, че компетентен да разглежда жалбите срещу актове на кметовете на общини за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал. 1 и 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ, е административният съд. Съображенията са, че разпоредбата на § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДАПК е неприложима към посочената категория жалби срещу актове по § 15, ал. 3 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ. За всички актове по приложението на чл. 24а ЗСПЗЗ следва да се прилага еднакъв режим на оспорване. След като в т. 10 на Тълкувателното постановление е прието, че административните съдилища са компетентни да се произнасят по жалби срещу актове по чл. 24а ЗСПЗЗ, насочени към сключване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, това разрешение следва да се отнесе и към последващите заповеди по § 15, ал. 3 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ за прекратяването им. В тези случаи кметът на общината действа като орган на власт, а не като равнопоставен гражданскоправен субект.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховния касационен съд и Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приемат за правилно първото становище. Съображенията, които го обосновават, са в три насоки:

1. Параграф 15 е преходна и заключителна норма от изменящ и допълващ закон и е предназначена да регулира възникнали вече, т.е. заварени правоотношения, като ги приведе в съответствие с променените законови правила. Тя няма самостоятелен характер, което налага анализ на мястото ѝ в системата правни норми в ЗСПЗЗ и законите по неговото изменение и допълнение. Фиксираната в ал. 1 от нея

крайна дата, до която трябва да са сключени договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади – 24.02.2015 г. произтича от обстоятелството, че от тази дата е започнало действието на ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.14 от 20.02.2015 г., предвиждащо изменение на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4. В ал. 1 се променя само начинът на определяне на пазарната цена, а с изменението на ал. 4 за първи път се въвеждат максимални декари площ за разпределение за една животинска единица в зависимост от категорията на земеделската земя. Доколкото в този ЗИДЗСПЗЗ в сила от 24.02.2015 г. не се съдържа разпоредба, уреждаща правното положение на сключените до този момент договори на наем или аренда, то това е направено със следващия ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 61/2015 г. Така в § 15, ал. 1 от преходните и заключителните му разпоредби е въведено задължението на тези ползватели в срок до 1.02.2016 г. да приведат договорите си в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 от закона. Те включват и променената повторно ал. 4 от разпоредбата в частта за максималния размер на декарите за отдаване под наем или аренда в посока на тяхното увеличение, както и допълнението ѝ с включване, като отделна категория правоимащи лица на стопаните, отглеждащите говеда с предназначение за производство на месо и животни от местни (автохтонни) породи. За тях е определен по-висок максимално допустим размер на декарите.

По аналогичен начин в § 15, ал. 2 е уредено задължение за привеждане на договорите, сключени по посоченото направление в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 при спазване на нормативно определеното съотношение.

Неизпълнението на задължението от ползвателите с договори, сключени преди 24.02.2015 г. в срока по ал. 1 и ал. 2 е специално основание за прекратяването им при условията на обвързана компетентност, уредено самостоятелно в ал. 3 на § 15. То е възложено на кмета на общината, съответно на

директора на областната дирекция „Земеделие“, в зависимост от собствеността на предоставената земеделска земя.

Преценен от този аспект, актът за прекратяване, издаден от кмета на общината на основание § 15, ал. 3 ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 61/2015 г. е идентичен по вид и характер с актовете за прекратяване на договорите в хипотезите на чл. 37м, ал. 4, т. 2, 3 и 4 от закона, въведени с изменителния и допълващ закон, част от който е преходната разпоредба на § 15. По същността си прекратяването е властническо волеизявление, направено от административен орган в изпълнение на законово вменено му задължение. Това го определя като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, засягащ правата на собственици и/или ползватели на животновъдни обекти, придобити в резултат на успешно проведена и завършила със сключване на договор процедура, уредена в чл. 37и ЗСПЗЗ.

2. Определянето на компетентния съд, който да се произнесе по законосъобразността на акта за прекратяване на договор за наем или аренда на земя от общинския поземлен фонд, издаден на основание § 15, ал. 3 ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 61/2015 г.) налага на второ място изследване на характера на акта, правоотношенията, които урежда, и реда, по който е издаден. Това са основните разграничителни критерии, дадени в т. 10 от Тълкувателно постановление № 2/2015 г. по т.д. № 2/2014 г. на ОСС от ГК на ВКС и ОСС на ² и ²² колегия на ВАС. Без значение е качеството на органа, издал акта, тъй като разпоредбата на § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДАПК въвежда изключение само за министъра на земеделието, храните и горите.

Безспорно е, че се касае за акт на управление на общинската собственост, независимо по кой от законите е издаден, тъй като кметът е орган на местната изпълнителна власт, а не орган по поземлената собственост. В разпоредбата на чл. 44,

ал. 1, т. 1 и т. 8 ЗМСМА са уредени в максимално обобщен вид правомощията му да ръководи цялата изпълнителна дейност на общината и да организира изпълнението на задачите, произтичащи от законите. Общите разпоредби по придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи – общинска собственост се съдържат в ЗОС. Още в неговия чл. 1 обаче е въведено изключение – от обхвата на закона са изключени случаите, при които в специален закон е предвидено друго. Редът, по който се регламентира собствеността и ползването конкретно на земеделските земи, е предмет на специална законодателна уредба в ЗСПЗЗ – видно от съдържанието на неговия чл. 1. Следвайки същата правна логика, законодателят е въвел повторно изключение и в нормата на чл. 14 ЗОС от Глава втора от закона, посветена на управлението на имотите и вещите – общинска собственост. В ал. 2 от разпоредбата, приложима съгласно препращането на ал. 7, е дадено общоважимото правило, че отдаването под наем на имоти – общинска собственост, се извършва от кмета на общината след провеждане на публичен търг или публично оповестен конкурс, освен ако в закон е предвидено предоставянето под наем да се извърши без търг или конкурс или е определен друг ред.

Правоотношенията във връзка със сключването, проверката за изпълнението и съответствието с нарочните законови условия и прекратяването на договорите (включващо и сключените такива преди 1.02.2015 г., съгласно преходната разпоредба на § 15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ) по отдаване под наем на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, са детайлно уредени в чл. 37, чл. 37м ЗСПЗЗ и § 15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ. Анализът на съдържащите се в тях правила в тяхната логическа връзка

и последователност показва, че в тези правни норми е регламентиран целият сложен фактически състав по управлението чрез предоставяне под наем на земеделска земя – общинска собственост на определената категория стопани. Кметът на общината действа в изпълнение на общото си правомощие по чл. 44, ал. 1, т. 8 ЗМСМА, като организира изпълнение на функциите, възложени му обаче в специални разпоредби на ЗСПЗЗ и при прилагане на уредените там правила. Конкретно по отношение на прекратяването на договорите, правомощията му са в условията на обвързана компетентност. При неизпълнение от страна на наемателите със заварени наемни договори на задължението им да ги приведат в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4, както и при наличие на която и да било от трите хипотези, уредени в чл. 37м, ал. 4, т. 2, т. 3 и т. 4, той е нормативно задължен да прекрати договорите. Неизпълнението на това задължение ангажира административнонаказателната му отговорност – § 15, ал. 4 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ, съответно чл. 42, ал. 1 ЗСПЗЗ. И двете норми предвиждат глоба от 5000 до 10 000 лева.

Обстоятелството, че правото и едновременно с това задължението на кмета да прекрати договорите, са обект на специална уредба в ЗСПЗЗ, се установява и от анализа на общата разпоредба на чл. 15 ЗОС. Тя касае съвсем различни правни основания, водещи до прекратяване, като за една част от тях дори е предвиден ред, уреден в Закона за задълженията и договорите – чл. 15, ал. 3. Издаването на заповед за прекратяване е изискуемо в три от точно посочените случаи в ал. 4 и конкретно за тази заповед е предвидена в ал. 5 правната възможност да се обжалва пред административния съд. Съотношението между чл. 15 ЗОС и чл. 37м ЗСПЗЗ и в частност § 15, ал. 3 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ е на обща към специални правни норми. При реализиране фактическия състав на прекратяването по специалния закон, индивидуалният административен

акт се издава при наличието на правните предпоставки и по реда, уреден в него и дерогира общите правила по чл. 15 ЗОС.

ЗСПЗЗ има за предмет правната регулация не само на обществените отношения, свързани с правото на собственост върху земеделските земи, но и тези, свързани с тяхното ползване и то по отношение на четирите вида собственост: на граждани, на държавата, на общините и на юридическите лица. Тя предвижда издаване на индивидуални административни актове по ред и на основания, уредени именно в този закон и в правилника за прилагането му, между които са и актовете, предмет на настоящото тълкувателно постановление. Компетентен да се произнесе по законосъобразността им е районният съд.

3. Така предложеното разрешение не противоречи на приетото разрешение в т. 10 от Тълкувателно постановление № 2/2015 г., определящо административния съд за компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу актове по приложението на чл. 24а ЗСПЗЗ, тъй като процесните актове, издадени от кмета, не са такива по приложението на посочената разпоредба. Извършената в чл. 37и, ал. 1 препратка към чл. 24а, ал. 2 ЗСПЗЗ е относно предвидения в него ред за отдаване под наем на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд на конкретизираните собственици или ползватели. Смисълът ѝ се крие в специалната законова възможност да се отдават под наем или аренда земеделски земи от общинския поземлен фонд без провеждане на търг или конкурс при наличие на някоя от изчерпателно формулираните шест хипотези. Последната от тях е тази по т. 6 – на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, когато земите са пасища, мери или ливади. Обстоятелството, че предоставянето на имотите под наем или аренда се извършва без търг или конкурс (ред, посочен в чл. 24а, ал. 2 от закона), не ги прави актове по приложение на чл.

24а ЗСПЗЗ. Целият сложен фактически състав по възникването и прекратяването на наемното правоотношение в тези случаи е уреден в чл. 37и, чл. 37м ЗСПЗЗ и в частност в § 15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ и те са актове по прилагане на посочените в тях правила. Като такива, съществено се отличават от актовете, предмет на обсъждане в т. 10 на ТП № 2/2015 г.

Изложените три групи съображения налагат извод, че делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал. 1 и 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ, по силата на § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДАПК са подсъдни на **районния съд**.

По втория въпрос:

Според едно от изразените в практиката становища, жалбите срещу отказите на кметове на общини да издават удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 ЗСПЗЗ подлежат на разглеждане от административните съдилища. Разпоредбата на § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДАПК (ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г., изм. бр. 58/2017 г.) е неприложима, тъй като обжалваните откази са постановени по искания за извършване на административна услуга по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията. Не се касае за дейност, свързана с възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, а за индивидуализацията на имота по действащ план. На основание § 8 ПЗР АПК отказите за извършване на административни услуги подлежат на разглеждане от административните съдилища по административен ред.

Според другото становище, посочените жалби следва да се разглеждат от районните съдилища на основание § 19, ал.

1 ПЗР на ЗИДАПК. Съображенията са, че издаването на удостоверение и скицата по чл. 13, ал. 5 и 6 ППЗСПЗЗ не представлява административна услуга, а е част от процедурата по възстановяване на земеделските земи по ЗСПЗЗ.

Отговорът и на този въпрос също налага изследване на характера на акта, значението му за административните правоотношения по възстановяване собствеността на земеделските земи и във връзка с прилагането на кой закон се издава.

Удостоверението и скицата по чл. 13, ал. 5 и 6 ППЗСПЗЗ се издават от техническата служба на общината при възстановяване на собственост по реда на ЗСПЗЗ върху земи, които се намират в границите на урбанизираните територии. Съгласно чл. 14, ал. 1 ЗСПЗЗ тези земи се възстановяват в съществуващи реални граници. Ето защо, органът по поземлената собственост следва да разполага с данни за точното местоположение на подлежащите на възстановяване земи, техните граници, площ и др. данни. Още повече, че в много случаи бившите земеделски земи, включени в границите на урбанизираните територии, са били подложени на промени – проведена регулация, свързана с промяна на границите на имотите, обособяването на отделни парцели (урегулирани поземлени имоти), застрояване, провеждане на обществени мероприятия и др. Това налага провеждане на процедурата по чл. 11, ал. 4 ППЗСПЗЗ за определяне на застроената част от имота, която не подлежи на възстановяване. Тази процедура включва два елемента: решение на техническата служба, което има помощен характер и заповед на кмета на общината за одобряване на решението. На обжалване по реда на АПК подлежи заповедта, като индивидуален административен акт, инкорпориращ и решението на техническата служба. Спецификата на производството по чл. 11, ал. 4 ППЗСПЗЗ е разглеждана в ТР № 5 от 18.10.2011 г. по т.д. № 8/2010 г. на Общото

събрание на колегиите при Върховния административен съд. Прието е, че то не е самостоятелно, има обслужващ характер в реституцията и съответно се подчинява на режима на реституционното производство, като цяло.

Въз основа на решението на кмета за определяне на застроената част, техническата служба на общината издава удостоверение по чл. 13, ал. 5 и скица по чл. 13, ал. 6 ППЗСПЗЗ. Както е посочено в цитираното вече тълкувателно решение, двата документа установяват част от релевантната за възстановяване на собствеността информация: нанесен ли е имотът в кадастралния план, под какъв номер и с каква площ, какви са границите и регулационният му статут, каква е застроената част, за която се дължи обезщетение по чл. 10б, ал. 1 ЗСПЗЗ и какъв е размерът на свободните площи, които подлежат на възстановяване, има ли учредено право на строеж и дали строежът на законно разрешената сграда е започнал (чл. 10, ал. 7 ЗСПЗЗ), както и дали има ограничения на собствеността.

Техническите изисквания за издаването им са определени от министъра на регионалното развитие и благоустройството в изпълнение на нормативното му задължение по чл. 13, ал. 7 ППЗСПЗЗ. Те се съдържат в заповед № РД-02-14-461 от 26.08.2003 г. В т. 1.3 от нея е посочено, че удостоверението съдържа данните по чл. 13, ал. 5 ППЗСПЗЗ. Представен е и образец (приложение № 1). Задължително към удостоверението се прилага и скица. Образецът на скицата и данните, които следва да залегнат в нея, са представени съответно в приложение № 2 към заповедта. Съдържанието на двата образца сочи, че документите трябва задължително да бъдат подписани от изготвилите ги лица и от главния архитект. Това показва, че издаването на двата документа от техническата служба и главния архитект е част от дейността на администрацията и извършването от нея административно обслуж-

ване. Волеизявлението на кмета е във връзка с тяхното издаване, респективно отказа за това.

С приемането на АПК, обн. ДВ, бр. 30/2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бе отменен действащият до момента Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица – § 2, т. 4 ПЗР на АПК. Вместо това в § 19 от същите преходни и заключителни разпоредби бе приет изцяло нов § 1 „Допълнителна разпоредба“ към Закона за администрацията. В неговите т. 1 и 2 легално са дефинирани по смисъла на същия закон двете понятия: първото е „административно обслужване“ – всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията. Второто понятие – „административна услуга“, като част от административното обслужване, е определено чрез изброените пет разновидности. Така в т. 2, б. „а“ ПЗР на ЗА, като такава е посочено издаването на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение. Прилагайки така дефинираното понятие, съдебните състави квалифицират издаването на удостоверение и скицата по чл. 13, ал. 5 и ал. 6, като административна услуга по § 1, т. 2 ЗА. Отказът да бъдат издадени се разглежда като отказ да се извърши поискана от заявителите по чл. 13 ППЗСПЗЗ или служебно от общинската служба по земеделие по чл. 13, ал. 4 ППЗСПЗЗ административна услуга.

С отмяната на ЗАОФЮЛ, регламентиращ подробно в Глава четвърта обжалването на отказите, да се извършат административни услуги, нормата на § 8 ПЗР на АПК изрично постанови приложимост на уредените в Кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и обжалването им по административен и съдебен ред и по отношение на тях. Едновременно с това обаче е уредена възможността в специален закон да се предвиди друго. Прилагайки § 8 ПЗР АПК, до приемането на § 19 ПЗР на ЗИДАПК, обн.

ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г., подсъдността на споровете във връзка с извършване на административни услуги, както и отказите, (в това число и такива във връзка с удостоверяването и скицата, като задължителни елементи от възстановяване правото на собственост на имоти в границите на урбанизираните територии) безспорно бе на административните съдилища по силата на чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК.

С приемането на § 19 ПЗР на ЗИДАПК обаче бе направено отклонение от общото правило, отнасящо се до индивидуалните административни актове и отказите за издаването им по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му. С изключение на тези, издадени от министъра на земеделието, храните и горите, всички останали могат да се обжалват пред районния съд по местонахождението на имота по реда на АПК. Дори граматическото тълкуване на разпоредбата ясно показва, че водещ елемент при определянето на компетентния съд за разглеждане на споровете е законът, по който е издаден индивидуалният административният акт, а не видът на акта. Достатъчно е той да е издаден по прилагането на ЗСПЗЗ и правилника му, като е без значение дали е индивидуален административен акт по АПК или индивидуален административен акт, с който се удостоверяват факти с правно значение по § 2, б. „а“ ДР на ЗА, като административна услуга.

Издаването на удостоверяването и скицата от техническата служба, респективно отказът да бъдат издадени, е изцяло по приложението на ППЗСПЗЗ. На първо място представянето им е задължително съгласно чл. 13, ал. 4 ППЗСПЗЗ за провеждане и приключване на реституционната процедура за възстановяване правото на собственост върху имоти в границите на урбанизирани територии. На второ място, което е и по-съществено, без изясняването и предоставянето на съдържащата се в тях информация, намерила и графично отразяване в скицата, общинската служба по земеделие не би

могла да се произнесе по искането за възстановяване на собствеността, с което е сезирана.

Кметът е орган на местната изпълнителна власт – чл. 33, ал. 1 ЗА и чл. 38, ал. 1 ЗМСМА. В правомощията му по чл. 44, ал. 1, т. 2 е да насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи, а по т. 8 да организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите. Квалификацията на отказа му да издаде удостоверение и скица по чл. 13, ал. 5 и 6 ППЗСПЗЗ, като административна услуга по смисъла на § 2 ДР на ЗА, не променя същността му на индивидуален административен акт, видно от съдържанието на б. „а“ от разпоредбата. Той е издаден във връзка с прилагане на ППЗСПЗЗ. Налице са всички елементи на § 19 ПЗР на ЗИДАПК – жалба срещу индивидуален административен акт, който се издава по ППЗСПЗЗ или отказ да бъде издаден такъв. Липсва законово основание от приложното поле на тази разпоредба да се изключат индивидуалните административни актове по § 1, т. 2, б. „а“ ДР на ЗА. Волята на законодателя е да постави в компетентност на районните съдилища всички жалби срещу индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, независимо от техния характер. Изключения от този принцип може да има само в случаите, когато на първо място се касае за акт на министъра на земеделието, храните и горите и на второ място, обжалваният индивидуален административен акт, макар да разкрива връзка със ЗСПЗЗ, по естеството си е акт по прилагането на друг закон, например ЗМСМА, ЗОС и др. Отказът да се издаде удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4–6 ППЗСПЗЗ не е сред двете изключения. Ето защо компетентен да разгледа жалба срещу такъв отказ е **районният съд**.

По изложените съображения Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховния касационен съд и Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Р Е Ш И :

1. Делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал. 1 и 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ, са подсъдни на районния съд.

2. Делата, образувани по жалби срещу откази на кмета на общината за издаване на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4–6 ППЗСПЗЗ, са подсъдни на районния съд съгласно § 19 ПЗР на ЗИДАПК (ДВ, бр. 39/2011 г., изм. бр. 58/2017 г.).

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 1

от 17.09.2018 г. по т.д. № 4/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС, в съдебно заседание на пети декември, две хиляди и седемнадесета година разглежда тълкувателно дело № 4/2016 г., докладвано от съдия Любомира Мотова.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Образувано е по искания на главния прокурор и на омбудсмана на Република България до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд (ВАС) за произнасяне с тълкувателно решение относно въпроса:

„Какъв е правният характер на срока по чл. 216, ал. 7 от Закона за устройство на територията (преклузивен или инструктивен), в който началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол (РДНСК) или упълномощено длъжностно лице следва да се произнесе по постъпилите жалба или протест, заедно с административната преписка по издаване на обжалвания акт?“

С разпореждане на председателя на ВАС в предмета на тълкувателното дело е включен и следният въпрос:

„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 Закона за устройство на територията (ЗУТ)?“

В съдебните актове на административните съдилища и на ВАС, подробно посочени в разпореждането за образуване на тълкувателното дело, са мотивирани следните разрешения на въпросите:

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

Според другото тълкуване, с изтичането на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ не се погасява правомощието на началника на РДНСК да се произнесе по законосъобразността на оспорения пред него акт. Срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ се счита, че е инструктивен, като възприемането му за такъв, според някои съдебни състави, би лишило засегнатите лица от достъп до съдебен контрол, което противоречи на чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

В писмените становища на заместник главния прокурор, министъра на регионалното развитие и благоустройството, съдиите от второ отделение на Административен съд София–град и Инспектората на ВСС е застъпено, че срокът е инструктивен и изтичането му не преклудира правомощието на органа за произнасяне.

Съдиите от АС–Перник и АС–Пловдив, ЮФ на НБУ, ЮФ на ВТУ „Св.св. Кирил и Методий“ Велико Търново, Висш адвокатски съвет и министърът на правосъдието вземат становище за преклузивност на срока и нищожност на издадената след изтичането му заповед. Като последица от непроизнася-

нето на органа някои приемат, че възниква право на жалба до съда срещу първоначалния административен акт.

Общото събрание на колегиите във ВАС намира исканията за приемане на тълкувателно решение за допустими поради наличието на противоречива съдебна практика по тълкуването и прилагането на закона, обективизирана в приложенияте към исканията за приемане на тълкувателно решение съдебни актове, както и в много други.

За произнасянето по повдигнатите въпроси за тълкуване, Общото събрание на колегиите във ВАС съобрази следното:

Законът за устройство на територията, предвид естеството на издаваните по него актове, съдържа специални процесуални правила, които се отклоняват от предвидения в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) ред. Нормата на чл. 213 ЗУТ прогласява приоритета на специалните норми по ЗУТ пред общите норми по АПК.

С разпоредбата на чл. 215, ал. 1 ЗУТ се прави разграничение между актовете, съобразно приложимия за тях вид контрол. От пряко обжалване по съдебен ред пред съответния административен съд по местонахождението на недвижимия имот са изключени следните административни актове по чл. 216, ал. 1 ЗУТ на главните архитекти на общините (районите):

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

- разрешенията за строеж заедно със съгласуваните и одобрени инвестиционни проекти, когато такива се изискват, и отказите за издаването им, когато не са съставна част на комплексния проект за инвестиционна инициатива – чл. 216, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗУТ.

Към реда по чл. 216, ал. 1 ЗУТ препраща и § 127, ал. 11 ПЗР ЗИД ЗУТ (ДВ, бр. 82/2012 г.) относно обжалването на

актовете за узаконяване заедно с инвестиционните проекти – заснемане за узаконяване, както и отказите за издаване на такива актове.

Изброените административни актове подлежат на обжалване по законосъобразност пред началниците на регионалните дирекции за национален строителен контрол (РДНСК), а за специалните обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната – пред министъра на отбраната, съответно министъра на вътрешните работи, пред председателя на ДА „НС“ или пред председателя на ДА „Разузнаване“.

От този контрол са изключени издадените разрешения за строеж заедно с одобрените от министъра на регионалното развитие и благоустройството или от областните управители инвестиционни проекти, или отказът да се издадат такива проекти, които подлежат на пряко обжалване пред ВАС, в 14-дневен срок от обнародването им, съгласно изричната разпоредба на чл. 149, ал. 4 ЗУТ.

Правната уредба сочи на изчерпателност на изброяването и приложимост на непрекия контрол само за конкретно посочените административни актове и то, само когато не са съставна част на комплексен проект за инвестиционна инициатива.

Процесуалните правила са разписани в чл. 216, ал. 2 до ал. 7 ЗУТ и предвиждат подаване на жалба от заинтересуваните лица (изчерпателно изброени в чл. 149, ал. 2 ЗУТ) чрез органа, издал акта, по реда на АПК. Жалбите и протестите срещу актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ спират изпълнението им. Този суспензивен ефект, допуснат по силата на закона (чл. 216, ал. 4 ЗУТ), действа до разрешаване с влязло в сила съдебно решение на спора за законосъобразност на акта или до постановяване на заповед за прекратяване на производството по чл. 216, ал. 5 ЗУТ (жалбата и протестът пред съда не спират изпълнението на тази заповед съгласно чл. 217, ал. 1, т. 12 ЗУТ).

Съгласно чл. 216, ал. 5 ЗУТ, началникът на РДНСК или упълномощено от него длъжностно лице прави проверка по допустимостта на жалбата или протеста, преди да ги разгледа по същество. Ако прецени, че са недопустими, производството се прекратява с изрична заповед, която може да се оспори с частна жалба. Съответният административен съд се произнася в закрито заседание с определение, което не подлежи на обжалване.

Началникът на РДНСК при разглеждане на жалбата или протеста по същество се произнася с мотивирана заповед, с която може да отмени изцяло или отчасти обжалвания акт или да отхвърли жалбата, като остави в сила обжалвания акт. Заповедта се обжалва по реда на чл. 215 ЗУТ (чл. 216, ал. 6 ЗУТ).

Заповедта на началника на РДНСК или на упълномощеното длъжностно лице се издава в 15-дневен срок от постъпването на жалбата или протеста заедно с административната преписка по издаване на обжалвания акт, когато административната преписка е комплектувана с необходимите за произнасянето документи.

Относно характера на този срок е създадена противоречивата съдебна практика, която е повод за образуване на настоящото тълкувателно дело.

ЗУТ урежда и служебна проверка, извършвана от органите на ДНСК, по отношение на издадените разрешения за строеж и заповедите за допълването им по чл. 154, ал. 5 ЗУТ (за изменения в одобрения инвестиционен проект в обхвата на съществени отклонения по чл. 154, ал. 2, т. 5, 6, 7 и 8 ЗУТ), заедно с одобрените инвестиционни проекти, както и разрешенията за строеж в случаите по чл. 147, ал. 1 ЗУТ (когато за издаването на разрешение за строеж не се изисква одобряване на инвестиционни проекти). Не са предмет на служебна проверка актовете за узаконяване, ведно с одобре-

ните проекти – заснемане за узаконяване, както и извършените презаверки по чл. 153, ал. 3 ЗУТ.

Служебно се проверяват съответствието на издадените разрешения за строеж и одобрените инвестиционни проекти, когато такива се изискват, с предвижданията на действащия подробен устройствен план (чл. 156, ал. 2 ЗУТ), както и другите условия за законосъобразност на издадените строителни книжа. Когато се констатира нарушение, началникът на ДНСК или упълномощено от него длъжностно лице отменя с мотивирана заповед разрешението за строеж и одобрените инвестиционни проекти (чл. 156, ал. 3 ЗУТ), в 14-дневен срок от уведомяването им по реда на чл. 149, ал. 5 ЗУТ – писмено с изпращане на копия от издадените строителни книжа и от текстовата и графичната част на действащия подробен устройствен план и копие от визата за проектиране, когато такава се изисква. Заповедите могат да се обжалват по съдебен ред.

Съгласно чл. 156, ал. 1 ЗУТ, издадените разрешения за строеж и заповедите за допълването им по чл. 154, ал. 5, заедно с одобрените инвестиционни проекти, както и разрешението за строеж в случаите по чл. 147, ал. 1 **могат да се отменят само по законосъобразност при подадена жалба от заинтересуваното лице в срока по чл. 149, ал. 3 (14-дневен срок от съобщението за издаване на съответния акт) или при служебната проверка от органите на ДНСК в 14-дневен срок от уведомяването им по реда на чл. 149, ал. 5.** Срокът за служебната проверка е преклузивен и след изтичането му се преклудира възможността за отмяна.

Влезлите в сила разрешения за строеж не подлежат на отмяна, включително и по извънредните способности, съгласно чл. 156, ал. 5 ЗУТ. Законодателно е придаден засилен стабилитет на този вид индивидуални административни актове по смисъла на ЗУТ, целящ предвидимост и сигурност на инвестиционния процес.

Така описаната правна уредба очертава следните характеристики и особености на производството по оспорване на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ:

Производството по чл. 216, ал. 2–7 ЗУТ се провежда от началника на РДНСК, който е специализиран контролен орган, създаден по силата на закона. Този орган е извън структурата на общинските органи, чиито актове контролира и не се явява непосредствено по-горестоящ, на който е подчинен органът, издал оспорения акт.

Макар и част от изпълнителната власт, началникът на РДНСК е независим при осъществяването на своята дейност. Той е орган на ДНСК по определението на чл. 19 от Устройствения правилник на ДНСК, но няма възможност да из земе за решаване въпроса, доколкото това не е предвидено със закона.

Оспорването на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ е по специален ред, извън предвидения в АПК.

ЗУТ установява два способа за контрол за законосъобразност на издаваните индивидуални административни актове: пряк и непряк. На пряк съдебен контрол подлежат всички актове, с изключение на тези, издавани на основание чл. 216, ал. 1, за които оспорването пред началника на РДНСК е въздигнато като абсолютна процесуална предпоставка за съдебния контрол. На началниците на РДНСК законът предоставя изключителна компетентност да се произнасят по жалби и протести (включително и с искания за обявяване на нищожността без ограничение във времето) срещу актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ – законът определя изрично решаващия орган и кръга от административноправни спорове, които може да разглежда.

Началникът на РДНСК действа след сезиране с жалба или протест. Производството по чл. 216, ал. 2–7 ЗУТ не замества служебната проверка по чл. 156 ЗУТ. Приключилата

служебна проверка не изключва производството по сезиране от заинтересувано лице. ЗУТ допуска произнасяне от компетентния орган по жалба или протест и след приключила служебна проверка, при която не са констатирани нарушения в изискванията за законосъобразност на контролирания акт.

Жалбата или протестът се подават чрез органа, издал акта и спират изпълнението.

Специализираният орган се произнася с мотивирани заповеди по допустимостта и по основателността на подадената жалба – чл. 216, ал. 5 и ал. 6 ЗУТ.

Заповедта, с която органът се произнася по законосъобразността на актовете е обявена в чл. 214, т. 1 и т. 2 ЗУТ за **индивидуален административен акт по смисъла на този закон**. Следователно, производството по резултат е за издаване на индивидуален административен акт по устройство на територията.

Производството е контролно по съдържание – за контрол по законосъобразността на издадени строителни книжа. Контролът е върху друг административен акт. Правомощието на началника на РДНСК е правораздавателно – по разрешаване на правен спор. Той не е между равнопоставени страни.

Контролът е само за законосъобразност на акта, не и за целесъобразност.

Производството е контролно-отменително, тъй като началникът на РДНСК не решава спора по същество, а ако отмени разрешение за строеж или отказ за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти, изпраща преписката за преразглеждане от компетентния орган. Това не е изрично указано при правомощията по чл. 216, ал. 6 ЗУТ, но не е и указано, че началникът на РДНСК решава въпроса по същество. Освен това, естеството на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ не позволяват решаването на въпроса по същество. Това е от изричната компетентност на главните архитекти на общината (районите).

Заповедта по чл. 216, ал. 6 ЗУТ подлежи на съдебен контрол пред две съдебни инстанции – арг. чл. 216, ал. 6, във вр. чл. 215, ал. 7 ЗУТ.

ЗУТ не урежда „непроизнасянето в срок“ на началника на РДНСК. Законът не допуска такова непроизнасяне, а разпорежда началникът на РДНСК да се произнесе по допустимостта на оспорването с „изрична заповед“, а по същество на оспорването с „мотивирана заповед“.

Няма норма, която да обявява непроизнасянето на органа в срок за потвърждаване на оспорения акт, както чл. 156, ал. 4 ДОПК, според който непроизнасянето на решаващия орган по административното обжалване на ревизионния акт се смята за потвърждаване в обжалваната му част. Затова постановките на тълкувателно решение № 7/11.12.2008 г. на ВАС по тълкувателно дело № 3/2008 г. относно преклузивния характер на срока за произнасяне от решаващия орган по чл. 155, ал. 1 ДОПК са неприложими при настоящото тълкуване.

Очертаните особености на производството по чл. 216, ал. 2–7 ЗУТ го характеризират като специално контролно производство върху актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ (включително акт за узаконяване и отказ за издаване на такъв), което се извършва от специализиран административен орган и приключва с издаване на индивидуален административен акт, който е абсолютна процесуална предпоставка за съдебен контрол върху тези актове.

Определянето на характера на срока за произнасяне на компетентния административен орган е само доктринално. Няма легална дефиниция за инструктивен и преклузивен срок. ЗУТ, в случаите, в които определя срок за издаване на индивидуални административни актове, се явява специален закон по отношение на чл. 57 АПК.

Съгласно общоприетата постановка, сроковете за произнасяне на компетентен административен орган по искания

за издаване на индивидуални административни актове са инструктивни. Неспазването им няма за последица погасяване на материалната му компетентност. Компетентността произтича от закона и изтичането на определен времеви период, с изключение на мандатността, не лишава органа от нея. След изтичане на сроковете органът не губи възможността да се произнесе. Аргумент в тази насока се извлича от нормата на чл. 58, ал. 3 АПК, в който е предвидено, че при отмяната на мълчалив отказ се смята за отменен и последващият го изричен такъв, т.е. органът може да се произнесе и след срока за това, в това число и при постъпила жалба против мълчалив отказ. Сроковете по чл. 57 и чл. 58 АПК са създадени за защита на правата на гражданите и юридическите лица, чрез пораждаване на процесуално право за тях, ако органът не се произнесе в срок, да обжалват мълчаливия отказ.

След влизане в сила на АПК не е загубила действие съдебната практика, изложена в т. 8 от Постановление № 4/1976 г. по гр.д. № 3/76 г. на Пленума на Върховния съд, според която за административния орган сроковете са инструктивни и с изтичането им не се преклудира възможността да се произнесе по искането, с което е сезиран, като издаденият по-късно акт е действителен и подлежи на обжалване на общо основание.

Изтичането на преклузивния срок има за последица прекратяване на неупражненото в срок правомощие. Извършените след срока действия са недействителни. Тези правни последици следва изрично да са разписани в закона, за да се приеме срокът за преклузивен.

Отговорът на първия поставен за тълкуване въпрос е в пряка връзка с отговора по втория въпрос. Как ще се определи характерът на срока за произнасяне зависи от правните последици при произнасянето в срок и от характера на заповедта, издадена след изтичане на срока.

Общото събрание на колегиите във ВАС приема следното:

Заповедта по чл. 216, ал. 6 ЗУТ, с която началникът на РДНСК се произнася по същество на оспорването на акта по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, е обявена за индивидуален административен акт по смисъла на ЗУТ, от което следва, че производството е за издаване на такъв акт след сезиране (с жалба или протест) и, че срокът за това е инструктивен.

Постановената след изтичане на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ заповед от началника на РДНСК е действителна и подлежи на обжалване на общо основание от заинтересуваните лица.

Правомощията на органа по преценка допустимостта и основателността на оспорването на акта по чл. 216, ал. 1 ЗУТ са уредени в глава деветнадесета на ЗУТ. Допустимите жалба или протест се разглеждат от началника на РДНСК по същество, като с мотивирана заповед той може да отмени изцяло или отчасти обжалвания акт или да отхвърли жалбата, като остави в сила обжалвания акт. Към тези правомощия следва да се добави и това да обяви нищожността на акта по оспорване с такова искане.

На съдебно обжалване подлежат заповедите по чл. 216, ал. 5 и ал. 6 ЗУТ, а не първоначалният акт по чл. 216, ал. 1 ЗУТ.

Разпоредбите на чл. 213 и чл. 219, ал. 1 ЗУТ препращат към правилата на АПК, но само за неуредените в глава деветнадесета въпроси за съдебното производство. Въпросът за предмета на съдебен контрол е уреден изрично в ЗУТ и на това основание е неприложима разпоредбата на чл. 97, ал. 5 АПК. Според нея, когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в срок, законосъобразността на административния акт може да се оспори пред съда. Това не е възможно за акта по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, защото на

съдебно обжалване подлежат само заповедите на началника на РДНСК по допустимостта и основателността на оспорването. Контролът върху първоначалния акт е косвен (чрез контрол върху заповедта по чл. 216, ал. 6 ЗУТ на началника на РДНСК) и това е особеност на разглежданото производство, в отклонение от общите правила. Това изключва приложението на постановките, възприети в т. 2 на Тълкувателно решение № 6/2015 г. по тълк. дело № 4/2013 г. на Общото събрание на колегиите във ВАС.

ЗУТ вменява задължение на компетентния административен орган да се произнася изрично и мотивирано по допустимостта и основателността на оспорването на акт по чл. 216, ал. 1. Той е обвързан да го направи до изтичането на срока по чл. 215, ал. 7 ЗУТ, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на административния акт (чл. 11 АПК). Неспазването на това задължение формира мълчалив отказ да се издаде заповедта по чл. 216, ал. 6 ЗУТ (с характер на мълчаливо отхвърляне на оспорването) и възниква процесуалното право на жалба срещу него (в срока по чл. 215, ал. 4 ЗУТ, който е специален спрямо установения срок по чл. 149, ал. 2 АПК). Това разбиране е изцяло в полза на гражданите и юридическите лица като субекти в материалното и процесуалното административно правоотношение, за да имат възможност да се защитават срещу неправомерното бездействие на специализирания административен орган. То е в съответствие с прогласеното в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България право на жалба срещу всички административни актове, които ги засягат. В специалния закон не е изключен съдебният контрол върху отказите (изрични и мълчаливи) по исканията за издаване на индивидуални административни актове по устройство на територията.

При упражнено право на жалба съдът следва да прецени допустимостта на производството пред началника на РДНСК

и при наличие на такава, да отмени мълчаливия отказ, респ. по-късния изричен отказ, и да върне преписката за произнасяне по същество на оспорването. Съдът не следва да се произнася по законосъобразността на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, което се явява от изричната компетентност на началника на РДНСК.

При неупражнено право на жалба срещу мълчалив отказ за издаване на заповед по чл. 216, ал. 6 ЗУТ производството остава висящо. Това е в съответствие с постановката на чл. 156, ал. 5 вр. ал. 1 ЗУТ, че разрешението за строеж влиза в сила, ако не бъде отменено при служебната проверка от органите на РДНСК или при „подадена жалба от заинтересувано лице“ – т.е. след проведено производство по чл. 216, ал. 2–7 ЗУТ. До произнасянето на началника на РДНСК съдебен контрол не може да се развие, респективно актът по чл. 216, ал. 1 ЗУТ не влиза в сила, защото с подаването на жалба или протест е образувано производството по чл. 216 ЗУТ.

Началникът на РДНСК, в качеството му на административен орган, дължи упражняване на правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Неспазването на инструктивния срок за издаване на заповедта по чл. 216, ал. 6 ЗУТ, включително и след отмяна по съдебен ред на мълчалив отказ за това, има за последица неограничена във времето висящност на контролното производство и неяснота относно влизане в сила на оспорения акт, което не следва да бъде допускано от страна на органа. Това се явява в противоречие с принципите за законност, съразмерност, бързина и процесуална икономия, прогласени изрично от АПК.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

1. Срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ, в който началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице следва да се произнесе по постъпили жалба или протест срещу акт по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, е инструктивен.

2.1. Непроизнасянето на компетентния орган в този срок няма за последица погасяване на правомощията му, както и влизане в сила на оспорения акт.

2.2. Непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде заповед по чл. 216, ал. 6 ЗУТ и подлежи на самостоятелно съдебно оспорване.

2.3. Издадената след изтичане на срока заповед е действителен акт.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Галина Христова, Соня Янкулова и Юлия Ковачева

Подписвам тълкувателното решение с особено мнение, защото считам, че срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е преклузивен. Мотивите ми за това са:

Преценката на характера на срока изисква да се направи преглед на производствата, в рамките на които се осъществява защитата на правата на лицата, които имат право да оспорват актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ и, с оглед на което, спрямо тяхното сезиране е приложим срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ.

Строителството е строго регламентирана от държавата дейност. Свързана е с издаването на множество актове на компетентни органи, между които особено значение имат съгласуваните и одобрени инвестиционни проекти и разрешенията за строеж.

Съгласно чл. 137, ал. 3 ЗУТ строежите се изпълняват в съответствие с предвижданията на подробния устроителен

план и съгласувани и одобрени инвестиционни проекти. Съгласно чл. 142, ал. 1 ЗУТ съгласуваният и одобрен инвестиционен проект е основание за издаване на разрешение за строеж. Съгласно чл. 148, ал. 1 ЗУТ строежи могат да се извършват само ако са разрешени съгласно Закона за устройство на територията, което се обективира в разрешението за строеж.

Съгласно чл. 145, ал. 4 ЗУТ, ако в едногодишен срок от одобряването на инвестиционния проект възложителят не направи искане за получаване на разрешение за строеж, проектът губи правно действие.

Съгласно чл. 153, ал. 2, т. 1 и 2 ЗУТ разрешението за строеж губи правно действие, когато в продължение на три години от влизането му в сила не е започнало строителството и когато в продължение на пет години от започване на строителството не е завършен грубият строеж, включително покривът на сградата. Разпоредбите на чл. 153, ал. 3–10 ЗУТ регламентират възможността за „презаверяване“ на разрешението за строеж, което е само еднократно.

Горното ясно показва изключителното значение, което своевременното влизане в сила и точната и ясно определима дата на влизане в сила на акта за одобрение на инвестиционния проект и на разрешението за строеж имат за целия процес на строителството и, с оглед на това, за осъществяването на субективното право на строеж и на субективните права на всички участващи и засегнати от съответния строеж.

Законодателят, отчитайки изключителното значение на тези два акта за законосъобразността на всеки един строеж и за правата на участниците в строителството и на заинтересованите лица, въведе със Закона за устройство на територията специален контрол за законосъобразност на тези актове, когато не са част от комплексния проект за инвестиционна инициатива, както и на актовете за узаконяване с оглед на

препращащата разпоредба на § 127, ал. 11 ЗУТ. С оглед на лекота на изказа в особеното мнение, актовете за узаконяване няма да бъдат изрично споменавани всеки път, но изложеното досежно съгласуваните и одобрени инвестиционни проекти и разрешението за строеж, съответно отказът да се съгласуват, одобрят и издадат, е относимо и за акта за узаконяване...

От влизането на Закона за устройство на територията в сила – 31.03.2001 г., до произнасянето с настоящото тълкувателно решение, законодателят надграждаше въведената първоначално система за контрол, в резултат на което понастоящем ситуацията е следната:

Обжалване от заинтересованите лица:

Съгласно чл. 146 ЗУТ отказът да се одобри инвестиционен проект се прави само по законосъобразност и може да бъде обжалван „пред органа по чл. 216, ал. 2 в 14-дневен срок от съобщаването“. Единият от визираните в чл. 216, ал. 2 ЗУТ органи е началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол. Другите са ирелевантни за предмета на тълкувателното решение.

Съгласно чл. 149, ал. 3 ЗУТ разрешението за строеж, заедно с одобрения инвестиционен проект или отказът за издаването му, могат да бъдат обжалвани за законосъобразност „пред началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол в 14-дневен срок от съобщаването“.

Видно е, че законодателят изрично е регламентирал обжалването на одобрените инвестиционни проекти и на разрешението за строеж, съответно отказът да се издадат, пред специализиран контролен орган – началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол. Характерът на правомощията на началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол като специализиран контролен орган е виден от правомощията на Дирекцията за национален строителен контрол, регламентирани в чл. 4, ал. 1 и

2 от Устройствения правилник на Дирекцията за национален строителен контрол (Устройствения правилник), издаден на основание § 19 ЗУТ. Наред с това, Дирекцията за национален строителен контрол е структура към министъра на регионалното развитие и благоустройството, т.е. главният архитект на общината не се намира в йерархическа зависимост (субординация) с началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол – органите по чл. 145, ал. 1, т. 2, 3 и 4 и чл. 148, ал. 3 ЗУТ са извън предмета на настоящото тълкувателно решение с оглед на чл. 149, ал. 4 ЗУТ.

Така съществуващата нормативна уредба гарантира правото на заинтересованите лица, по смисъла на чл. 149, ал. 2 ЗУТ, на контрол за законосъобразност на одобрения инвестиционен проект и/или на разрешението за строеж, съответно на отказа за тяхното издаване, пред специализирания държавен орган.

Производството за осъществяване на регламентираното в чл. 146 и 149, ал. 3 ЗУТ право на обжалване е „регламентирано“ в чл. 216 ЗУТ.

Съгласно чл. 216, ал. 1 ЗУТ отказите за съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти, когато не са част от комплексен проект за инвестиционна инициатива и разрешенията за строеж, заедно с одобрените инвестиционни проекти и отказите за издаването им, когато не са част от комплексен проект за инвестиционна инициатива, подлежат на обжалване пред началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол. Разпоредбата повтаря чл. 146 и 149, ал. 3 ЗУТ.

Алинея 2 на чл. 216 ЗУТ определя компетентния да се произнесе по жалбата срещу актовете по алинея 1 орган – този, посочен вече в чл. 146 и 149, ал. 3 ЗУТ.

Жалбата се подава чрез органа, издал акта, по реда на Административнопроцесуалния кодекс и спира изпълнението на

оспорените актове – чл. 216, ал. 3 и 4 ЗУТ. Разпоредбите не показват отклонение от общите правила, регламентирани в Административнопроцесуалния кодекс – чл. 84, ал. 1 и чл. 90, ал. 1 АПК.

Съгласно чл. 216, ал. 5 ЗУТ сезираният началник на регионалната дирекция се произнася по допустимостта на жалбата със заповед, която подлежи на обжалване по съдебен ред като съдът се произнася с определение, което не подлежи на обжалване – разпоредбата е идентична с чл. 88 АПК.

Правомощията на началника на регионалната дирекция са да отмени изцяло или отчасти обжалвания акт или да отхвърли жалбата – чл. 216, ал. 6 ЗУТ, като преценката е само за законосъобразност – разпоредбата повтаря чл. 156, ал. 1 и 3 ЗУТ.

Съгласно чл. 216, ал. 7 ЗУТ началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол издава заповед „в 15-дневен срок от постъпване на жалбата или протеста заедно с административната преписка по издаване на обжалвания акт, когато административната преписка по издаване на обжалвания акт е комплектувана с необходимите за произнасянето документи“. Налице е разлика с един ден от срока по чл. 97, ал. 1 АПК и с поставянето на началото на срока за произнасяне – не с получаването на преписката, а от момента на „комплектоваността“ на преписката „с необходимите за произнасянето документи“.

Началникът на регионалната дирекция няма задължение да уведоми заинтересованите страни по чл. 149, ал. 2 ЗУТ в кой момент преписката е „комплектувана“.

Служебен контрол:

Паралелно с така регламентираното производство по контрол на законосъобразността на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, т.е. на актовете по чл. 146 и 149, ал. 1 ЗУТ, по жалба на заинтересованата страна, законодателят създаде и специално

производство за служебна проверка на законосъобразността на разрешенията за строеж и заповедите за допълването им по чл. 154, ал. 5 ЗУТ, заедно с одобрените инвестиционни проекти и разрешенията за строеж по чл. 147, ал. 1 ЗУТ.

Съгласно чл. 149, ал. 5 ЗУТ органите, издали разрешение за строеж, уведомяват писмено съответните органи на Дирекцията за национален строителен контрол по местонахождението на строежа за издадените разрешения за строеж и заповеди по чл. 154, ал. 5 като изпращат в седемдневен срок от издаването копие от актовете.

Съгласно чл. 156, ал. 2 ЗУТ органите на Дирекцията за национален строителен контрол проверяват служебно съответствието на издадените разрешения за строеж и одобрените инвестиционни проекти с изискванията на действащия подробен план, като при установяване на нарушения, водещи до незаконосъобразност „началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице отменя с мотивирана заповед разрешението за строеж и одобрените инвестиционни проекти“. Това правомощие директорът или „упълномощеното“ от него лице може да упражни само в рамките на 14-дневен срок от „уведомяването им по реда на чл. 149, ал. 5 ЗУТ“.

Безспорно е, с оглед на редакцията на чл. 156, ал. 1 ЗУТ, трайната съдебна практика и изрично приетото в мотивите и на настоящото тълкувателно решение, че срокът, в който „органите на Дирекцията за национален строителен контрол“, по израза на чл. 156, ал. 1 ЗУТ, съответно „началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице“, по израза на чл. 156, ал. 3 ЗУТ, могат да отменят при служебната проверка разрешението за строеж и одобрените инвестиционни проекти, е преклузивен. Това значи, че с изтичането му се прекратява правомощието

на органа да отмени разрешението за строеж и одобрените инвестиционни проекти.

Какво показва наслагването, с оглед на съответните срокове, на правомощията, задълженията и правата на включените в двете паралелни производства правни субекти?

За прегледност нека да вземем един пример:

Главният архитект издава разрешение за строеж на 01.03.			
Главният архитект издава разрешение за строеж на 01.03.	Главният архитект изпраща служебно разрешение за строеж на „съответния орган на ДНСК по местонахождението на имота в 7-дневен срок“ от издаването. В примера – най-късно на 08.03.	Чл. 149, ал. 1 ЗУТ във вр. с чл. 61 АПК	Главният архитект изпраща разрешението за строеж на заинтересованите лица по чл. 149, ал. 2 ЗУТ в тридневен срок от издаването. В примера – най-късно на 04.03.
	Кога съответният орган на ДНСК получава разрешението за строеж не е ясно за заинтересованите лица. В примера – ако приемем, че на документацията са необходими 3 дни, за да стигне до органа – на 11.03.		Всяко от заинтересованите лица получава съобщението за разрешението за строеж в различен момент. В примера – ако приемем най-елементарното, че заинтересованите лица са две – собственикът и носителят на ограничено вещно право, по принцип никой не може да каже кога ще бъдат уведомени, но ако допуснем, че ще бъдат уведомени:

			1) в рамките на 7 дни, т.е. на 11.03. са уведомени и двамата; 2) в рамките на 10 дни, т.е. на 14.03. са уведомени и двамата.
Чл. 156, ал. 1 ЗУТ	14-дневен преклузивен срок за произнасяне по служебната проверка на органа по чл. 156, ал. 3 ЗУТ от датата на получаване на разрешението за строеж. В примера – органът може да отмени разрешението за строеж единствено до 25.03. На 26.03. разрешението за строеж е влязло в сила. Органът е сезиран с жалба от заинтересована страна. В примера – жалбата е постъпила у органа на: 1) 25.03.; 2) 28.03.	Чл. 149, ал. 3 ЗУТ	14-дневен срок за всяко от заинтересованите лица да обжалва разрешението за строеж пред началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол. В примера: 1) до 25.03.; 2) до 28.03.

	Жалбата спира изпълнението на разрешението за строеж. В примера: 1) постъпилата на 25.03. жалба спира изпълнението на разрешението за строеж, но на 25.03. изтича преклузивният срок на органа в рамките на служебното производство; 2) постъпилата на 28.03. жалба спира изпълнението на разрешението за строеж, по отношение на което на органа е изтекъл преклузивният срок за отмяна в рамките на служебното производство.		
Чл. 216, ал. 7 ЗУТ	От датата, на която органът прецени, че преписката е комплектувана започва да тече 15-дневният срок за произнасяне; Срокът може да започне да тече на 25.03. или 28.03., или на която и да е друга дата.		Заинтересованата страна не знае на коя дата започва да тече 15-дневният срок на органа за произнасяне.

Видно от примера, към датата на изтичане на срока по чл. 149, ал. 3 ЗУТ на заинтересованите лица да обжалват разре-

шението за строеж е напълно възможно преклузивният срок по чл. 156, ал. 1 ЗУТ на органа по алинея 3 за служебна проверка на законосъобразността на обжалваното разрешение за строеж да е изтекъл. Органът не го е отменил и следователно разрешението за строеж е влязло в сила.

Но съгласно чл. 149, ал. 3 и чл. 216, ал. 2 ЗУТ заинтересованата страна има право да оспори разрешението за строеж в 14-дневен срок от уведомяването, поради което тя може да сезира органа по чл. 216, ал. 2 ЗУТ след като е изтекъл срокът на органа по чл. 156, ал. 1 ЗУТ.

Според закона, органът по чл. 156, ал. 3 ЗУТ е „началникът на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него лице“, а органът по чл. 146, 149, ал. 3 и чл. 216, ал. 2 ЗУТ е началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол. Като оставим настрана тази несинхронизация в компетентния орган, обективно едва ли някой допуска, че служебната проверка по чл. 156, ал. 1 ЗУТ се извършва от орган, различен от органа по чл. 216, ал. 2 ЗУТ, тъй като и в двата случая, с оглед на закона, разрешението за строеж се изпраща, съответно жалбата се подава до съответния орган по местонахождението на имота. Очевидно, че законодателят и в двата случая е имал предвид началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол.

Но тогава излиза, че органът по чл. 216, ал. 2 ЗУТ извършва проверка за законосъобразност на един акт веднъж в рамките на служебна проверка, при която установява, че актът е законосъобразен, тъй като в 14-дневния срок не го отменя, и след това извършва отново проверка за законосъобразност на същия този акт, но в производство, образувано по жалба на заинтересована страна и би могъл да установи, че актът е незаконосъобразен.

Това значи регламентирани две самостоятелни производства с един и същ предмет – законосъобразността на разре-

шението за строеж, извършвана от един и същ орган – началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол, но едното образувано служебно, а другото – по жалба на заинтересована страна, като двете производства следват едно след друго във времето.

Проверката за законосъобразност на един индивидуален административен акт е винаги една и съща – тази за основанията по чл. 146 АПК, доколкото в Закона за устройство на територията не са регламентирани никакви други изисквания за законосъобразност на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ.

Законодателят не е регламентирал какво се случва с преклузивния срок по чл. 156, ал. 1 ЗУТ, ако в неговите рамки органът по чл. 216, ал. 2 ЗУТ е сезиран и с жалба от заинтересованата страна. Как срокът на органа се отнася към факта, че жалбата спира изпълнението на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ? Ноторно е, че преклузивните срокове не могат да бъдат спирани или прекъсвани. На какво основание започва да тече нов срок за органа да извърши нещо, което вече е извършил – проверката за законосъобразност на един акт? Жалбата на заинтересованата страна ли поражда правомощието на органа да се произнесе отново по акт, по който вече се е произнесъл?

Изложеното, без да се занимавам с характера на осъществяваната от началника на регионалната дирекция за национален строителен контрол контролна дейност и с характера на акта – юрисдикционен (правораздавателен) или административен, считам, че е достатъчно, за да обоснове недопустимостта на произнасянето му след като за него е изтекъл срокът по чл. 156, ал. 1 ЗУТ, тъй като той вече се е произнесъл по законосъобразността на акта.

С оглед на горното считам, че първият основен въпрос е компетентен ли е изобщо органът по чл. 216, ал. 2 ЗУТ да се произнася по жалба, която е постъпила при него след изтичането на срока по чл. 156, ал. 1 ЗУТ. Считам, че в този

случай органът по чл. 216, ал. 2 ЗУТ няма правомощие да се произнесе. За да се гарантира правото на заинтересованата страна на жалба, което законодателят регламентира изрично – чл. 146, 149, ал. 3, чл. 216, ал. 2 ЗУТ, жалбата, при тази законова регламентация, би следвало да бъде считана за жалба срещу акта на началника на регионалната дирекция, с който не са отменени актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ.

По изложеното, според мен, въпросът за характера на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ загубва своето правно значение.

Но дори и да се абстрахираме от паралелното съществуване на служебното производство за контрол за законосъобразност на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ и на производството за контрол за законосъобразност на същите тези актове, образувано по жалба на заинтересованото лице, и да приемем, както прие общото събрание – допускането компетентният орган да се произнесе по жалба срещу актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ и след като е приключил служебната проверка на същите актове, считам, че срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е преклузивен.

Преди всичко, няма никаква правна и житейска логика срокът за правомощието на началника на регионалната дирекция при служебната проверка да бъде преклузивен, а същото правомощие, по отношение на същия акт в рамките на производство, образувано по жалба на заинтересованата страна, да бъде инструктивен. Определянето на преклузивен срок за правомощието на органа при служебното производство е с цел максимално бързо да се установи законосъобразността на актовете по чл. 156, ал. 1 ЗУТ, защото именно те поставят началото на строителството и са от изключително значение за правата на всички заинтересовани – неслучайно чл. 156, ал. 5 ЗУТ изрично регламентира, че влезлите в сила разрешения за строеж не подлежат на отмяна. Свързвайки алинея 5 и алинея 1 на чл. 156 ЗУТ е очевидно, че законодателят е целял бърза

проверка на законосъобразността на разрешението за строеж и стабилност на провереното от специализирания контролен орган (и следователно валидно и законосъобразно) и влязло в сила разрешение за строеж.

Наред с това, при преценката на характера на срока следва да се отчитат и правата и интересите на заинтересованите страни. Тогава, когато заинтересована страна подаде жалба срещу одобрени инвестиционни проекти или разрешение за строеж, жалбата спира изпълнението – чл. 216, ал. 4 ЗУТ. Непроизнасянето на началника на регионалната дирекция в срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е изцяло в интерес на страната, която е обжалвала разрешението за строеж и одобрените инвестиционни проекти – тя няма интерес да сезира съда за непроведеното в срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ на органа по алинея 2, защото действието на оспорените актове е спряно. Страната, за която актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ са благоприятни, не разполага с абсолютно никакви правни средства, за да сезира съда с жалба срещу непроведеното в срок на началника на регионалната дирекция. По този начин достъпът до съд и възможността да бъде своевременно решен чрез сила на пресъдено нещо спорът за законосъобразността на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ е изцяло предоставен на неконтролираната по никакъв начин преценка на началника на регионалната дирекция дали да се произнесе и кога.

Подалата жалба заинтересована страна няма правен интерес да сезира съда с жалба срещу приетия от общото събрание мълчалив отказ да се издаде заповед по чл. 216, ал. 6 ЗУТ – т. 2.2 от диспозитива. Преценката за допустимост на производството пред началника на регионалната дирекция съдът извършва с оглед на подалата жалбата заинтересована страна, а не с оглед на страната, за която актът е благоприятен. Поради това приетото от общото събрание право на обжалване на мълчаливия отказ да се издаде заповед по чл. 216, ал. 6 ЗУТ

не е инструмент, който води до защита на правата на заинтересованите страни – тези, които са подали жалба до началника на регионалната дирекция, са постигнали спиране на действието на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ и нямат интерес да сезират съда, тези, за които актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ са благоприятни нямат правото да обжалват произнасянето в срок.

Защита на правата на всички заинтересовани страни по смисъла на чл. 149, ал. 2 ЗУТ и на държавата изисква срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ да бъде преклузивен, защото само така може да бъде своевременно разрешен със сила на пресъдено нещо спорът за законосъобразността на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ и да се постигне исканата от законодателя стабилност на актовете, които поставят началото на всяко едно строителство.

Считам приетото от общото събрание разрешение – на непогасяване на правомощията на началника на регионалната дирекция и на самостоятелно оспорване на произнасянето му в срок, за несъответно и на целта на закона. Видна от разпоредбата на чл. 156, ал. 1 и 5 ЗУТ е целта на законодателя – възможно най-бързо и окончателно компетентният орган да се произнесе по валидността и законосъобразността на разрешението за строеж. В алинея 1 на чл. 156 ЗУТ законодателят не е определил срок за произнасяне на органа, а срок за отмяна на разрешението за строеж. Това значи, че той цели по възможно най-бързия начин органът по алинея 3 да изчерпи своята компетентност и въпросът за валидността и законосъобразността на разрешението за строеж да бъде представен, ако заинтересованите страни желаят, за разрешаване от съда със сила на пресъдено нещо, т.е. законодателят цели възможно най-бързо изчерпване на всички правни средства за защита и за контрол за законосъобразност и постигане в резултат на това на окончателност и стабилност на контролирания акт.

Приемането на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ за инструктивен и изискването (принуждението) органът по чл. 216, ал. 2 ЗУТ да се произнесе изрично с нарочен акт, при отчитане на интересите на заинтересованите страни и правните средства за тяхната защита, води до перпетуиране на въпроса за валидността и законосъобразността на актовете по чл. 216, ал. 1 ЗУТ, което не съответства на целта на закона.

По изложеното считам, че срокът по чл. 216, ал. 7 ЗУТ е преклузивен.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2018**

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Николай Алексиев и Борислав Мънзов
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Сиела Норма АД