

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2014

*Тълкувателни решения
на Общото събрание на колегиите*

Година VIII, брой 1

Периодично издание, 2015 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор

Георги Колев

Заместник главни редактори

Румяна Монова, Боян Магдалинчев

Редакционен съвет

***Анна Димитрова, Йордан Константинов,
Мариника Чернева, Милка Панчева, Мирослав Мирчев,
Ваня Пунева, Георги Чолаков, Ваня Анчева***

Коректор

Светла Кирова

Интернет страницата на съда е www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2015

© Издателство Сиела Норма АД, 2015

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

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 1
от 26.02.2014 г. по т.д. № 1/2013 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 30 януари 2014 г. разглежда тълкувателно дело № 1/2013 г., докладвано от **съдия Лозан Панов**.

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

Образувано е по искане на министъра на правосъдието до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за издаване на тълкувателно решение по въпроса:

В хипотезата на чл. 189, ал. 4 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) техническото средство, установяващо и заснемащо нарушение, следва ли да бъде монтирано само стационарно, или може да бъде и мобилно?

В направеното искане на министъра на правосъдието се излагат доводи, че е налице противоречива съдебна практика.

Част от съдебните състави на районните и административните съдилища приемат, че налагане на административно наказание посредством издаването на електронен фиш може да се осъществи само и единствено в хипотезата на ползвано стационарно техническо средство. Основните аргументи на тази теза се извеждат от систематичното тълкуване на чл. 189, ал. 4, вр. чл. 165, ал. 2, т. 6 и 7 ЗДвП.

В друга част от решенията на районните и административните съдилища се застъпва становище, че след като разпоредбата

на чл. 189, ал. 4 ЗДвП, предвиждаща единствено, че нарушението следва да бъде установено и заснето с техническо средство, без да се посочва неговият вид, същото може да бъде както стационарно, така и мобилно.

В подкрепа на изложеното от първата група съдебни състави е становището на министъра на правосъдието и Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. Към второто становище се е присъединил представителят на Върховната административна прокуратура и министърът на вътрешните работи.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) като основен закон в областта на административното наказване очертава правната същност на административното нарушение и установява единна система на административни наказания, както и единно административнонаказателно производство. Дейността по административно наказване в големия брой случаи преминава през два сравнително равностойни, но взаимосвързани етапа: установяване на административното нарушение (в който се включва съставяне на акт за установяване на административното нарушение – АУАН) и налагане на административно наказание (който завършва с издаване на наказателно постановление – НП) на извършителя му.

Съкратеното производство за административнонаказателна отговорност чрез издаване на електронен фиш, въведено в чл. 189, ал. 4 ЗДвП, е изключение от общите правила на ЗАНН, поставящи началото на производството с АУАН и завършването му с НП. Проблемите, свързани с приложението на електронния фиш, са сложни и многопластови и излизат извън рамките на настоящото искане на министъра на правосъдието, което се отнася само до един от противоречиво разрешаваните въпроси от съдилищата. Въпреки това за изясняването на този въпрос следва да

бъдат дадени няколко предварителни пояснения за същността и правното значение на електронния фиш.

Легалната дефиниция на понятието „електронен фиш“ се съдържа в § 1 от ДР на ЗАНН, възпроизведена и в § 6, т. 63 от ДР на ЗДвП. Електронният фиш е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства. От това произтича, че електронният фиш е своеобразен властнически акт с установителни и санкционни функции. Той се приравнява едновременно към АУАН и НП, но само по отношение на правното му действие (съгласно чл. 189, ал. 11 ЗДвП), не и по форма, съдържание, реквизити и процедура по издаване. От това следва, че изискванията за форма, съдържание, реквизити и ред за издаване на АУАН и НП, сравнително подробно регламентирани в ЗАНН, са неприложими по отношение на електронния фиш. Относно формата на електронния фиш следва да се приемат за задължителни само посочените в чл. 189, ал. 4, изр. 2 ЗДвП реквизити, поради което в електронния фиш не следва да се изписва името на издателя му и негов подпис, а само териториалната структура на МВР, на чиято територия е извършено нарушението. Електронният фиш се издава след протичане на съкратено производство, което с оглед ускорената процедура няма състезателен характер, като изразът „в отсъствие на контролен орган и на нарушител“ по чл. 189, ал. 4, изр. 2 ЗДвП се отнася до издаването на електронния фиш. При електронния фиш са силно стеснени възможностите за защита на собственика на МПС, респективно лицето, посочено от собственика като нарушител. От гледна точка на адресатите електронният фиш е акт със санкционно значение, поради което като вид държавна принуда чрез него се налагат неблагоприятни последици на адресата от имуществен характер. С оглед на тази своя характеристика при издаването на електронния фиш следва да намери проява общият принцип, че административнонаказа-

телната отговорност не може да бъде обоснована чрез разширителното тълкуване или чрез тълкуване по аналогия (чл. 46, ал. 3 от Закона за нормативните актове).

При изясняване на спорния въпрос е необходимо да се отбележи, че използваните термини „стационарно“ и „мобилно техническо средство“ в решенията на районните и административните съдилища не са законови понятия. За целите на тълкувателното решение следва да се приеме, че стационарно техническо средство е това, което е предварително позиционирано и трайно поставено на пътя, съгласно чл. 165, ал. 2, т. 6 и т. 7 ЗДвП и което функционира автоматизирано в отсъствие на контролен орган, а мобилни технически средства са всички останали, които са прикрепени към служебен автомобил на контролните органи при осъществяване на техните функции по контрол за спазване правилата за движение по пътищата.

В чл. 189, ал. 4 ЗДвП са посочени изрично условията, които следва да са налице, за да се издаде електронен фиш, а именно нарушението да е установено и заснето с автоматизирано техническо средство. Т.е. издаването на електронния фиш е строго ограничено и възможно само в случаите на предварително стационарно позиционирани технически средства със съответните предварителни обозначения за съществуването им (чл. 165, ал. 2, т. 6 и т. 7 ЗДвП), същите да работят на автоматичен режим без нужда от обслужване от съответен контролен орган. В останалите случаи при използване на мобилни технически средства, обслужвани и използвани непосредствено от контролен орган, тази разпоредба е неприложима и за констатираните с тези технически средства нарушения на ЗДвП е приложим общият ред за съставяне на АУАН и издаване на наказателно постановление. Противното разбиране на тези законови разпоредби би било заобикаляне на закона и стимулиране на незаконосъобразно бездействие на контролните органи, свързано с неосъществяване на активен контрол по спазване на закона, превенция на административните нарушения и непосредственото им разкриване и установяване.

Поставянето на технически средства, които автоматично да записват административни нарушения, трябва да се извършва по определена процедура и с оглед спазването на определени изисквания (арг. чл. 32, ал. 2 от Конституцията). Използването на заснемащи технически средства е позволено (чл. 165, ал. 2, т. 7 ЗДвП), тъй като касае повишаване и гарантиране на сигурността при движението по пътищата, а наред с това тези технически средства могат да създадат висока степен на достоверност (изключващо намесата на субективен фактор). Пътната отсечка, обхваната от техническото средство, трябва да е предварително обозначена, което произтича от разпоредбата на чл. 165, ал. 2, т. 7 ЗДвП, която задължава контролните органи да обозначават места за контрол по спазването на правилата за движение от всички участници в движението, като поставят пътни знаци и техника за видеонаблюдение. Във връзка с използването на мобилни технически средства правилата трябва да бъдат достатъчно ясни и подробни, за да дадат на гражданите съответно указание за условията и обстоятелствата, при които контролните органи имат право да ги използват. Нито ЗДвП обаче, нито който и да е друг закон регламентира процедура, регулираща действията на контролните органи при използването на мобилни технически средства, като с оглед вида на тези средства (за разлика от стационарните технически средства) изпълнението на задължението за обозначаване на пътната отсечка обективно е затруднено.

Изискване на закона за посочване на точното място на нарушението има важно значение с оглед защитата на посочения като нарушител. Обозначаването на мястото на нарушението при издаването на електронния фиш при нарушения, установени и заснети с мобилно техническо средство, само чрез използването на GPS система и приетото географско обозначение за местоположението (северна ширина и източна дължина в градуси) не е достатъчно за локализирането на мястото на нарушението, тъй като липсват данни за наименованието на пътя, действащото ограничение на скоростта и пътен знак, посоката на движение

на автомобила (в най-честите случаи на нарушения, свързани с превишаване на допустимата максимална скорост), разположението на мобилното техническо средство, неговия вид и годност в зависимост от първоначалното му сертифициране и проведението последващ технически преглед, покриващ по време периода на конкретното му ползване. В този смисъл, без ясни правила за използването на мобилни технически средства от контролните органи и при формалното изпълнение на чл. 189, ал. 4 ЗДвП чрез описване на мястото на нарушението се затруднява дейността на съдилищата при разкриване на обективната истина. Поради това при наличието на използвано мобилно техническо средство за видеоконтрол и при наличието на контролни органи на мястото на реализиране на нарушението следва административното наказване да се наложи по реда и условията на ЗАНН – чрез съставяне на АУАН с описание на констатираното нарушение и в сроковете по чл. 34 ЗАНН да се издаде НП с налагане на съответното административно наказание. В този случай записът на мобилното техническо средство би могъл да създаде висока степен на достоверност и да бъде доказателствено средство в административнонаказателното производство. Прилагането на процедурата по чл. 189, ал. 4 и сл. ЗДвП в отсъствие на законово предвидените условия води до ограничаване на правото на защита на наказаното лице, тъй като последното е лишено от възможността за оспорване на констатациите още в момента на тяхното установяване.

Има случаи, когато мобилното техническо средство е монтирано на автомобил, който няма необходимото обозначение със съответните опознавателни знаци на контролните органи. Това е недопустимо поради изричната разпоредба на чл. 165, ал. 1, т. 1 ЗДвП. Служебните лица са длъжни при проверка да се обозначат ясно, осигурявайки необходимата видимост.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 и чл. 125 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И:

В хипотезата на чл. 189, ал. 4 от Закона за движението по пътищата установяването и заснемането на нарушение могат да се осъществят само със стационарно техническо средство, което е предварително обозначено и функционира автоматизирано в отсъствие на контролен орган.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 2
от 26.02.2014 г. по т.д. № 2/2013 г.

Върховният административен съд на Република България –
Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 30 януари
2014 г. разглежда тълкувателно дело № 2/2013 г., докладвано от
съдия Соня Янкулова.

Тълкувателно дело № 2/2013 г. е образувано с разпореждане
от 11.07.2013 г. на председателя на Върховния административен
съд за приемане на тълкувателно решение на Общото събрание
на колегиите във Върховния административен съд поради кон-
статирана противоречива съдебна практика по въпроса:

**Притежава ли безезите на индивидуален администра-
тивен акт, по смисъла на чл. 21 АПК, заповедта на министъ-
ра на вътрешните работи по чл. 192а ЗМВР за преместване
на държавен служител при служебна необходимост или при
изменение на оперативната обстановка за срок до една го-
дина в същото или в друго населено място на същата или на
друга длъжност в рамките на притежаваната категория?**

Въпросът е поставен на основание чл. 125 от Закона за
съдебната власт (ЗСВ) от омбудсмана на Република България
и по него в съдебната практика се застъпват две противоречиви
становища.

Според едното, заповедта на министъра на вътрешните ра-
боти, издадена на основание чл. 192а, ал. 1 от Закона за Ми-
нистерството на вътрешните работи (ЗМВР), за преместване на
държавен служител при служебна необходимост или при измене-

ние на оперативната обстановка в същото или в друго населено място на същата или на друга длъжност в рамките на притежаваната категория за срок до една година, не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Приема се, че мястото на изпълнение на държавната служба в Министерството на вътрешните работи не е сред елементите, характеризиращи длъжността съгласно чл. 170 ЗМВР и Класификатора на длъжностите в Министерството на вътрешните работи. Поради това промяната на мястото, където държавната служба в министерството се изпълнява, при непроменена категория, не се отразява върху служебното правоотношение. Не е налице промяна на последното, поради което актът на министъра не засяга субективни права на държавния служител, не му създава допълнителни задължения и не се отразява на правната му сфера като държавен служител.

Според другото, заповедта на министъра по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Приема се, че мястото на изпълнение на държавната служба в Министерството на вътрешните работи е един от основните елементи на служебното правоотношение и едностранната му промяна пряко въздейства върху правата и интересите на адресата на акта, породени от статуса му на държавен служител.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира за правилно второто становище. Мотивите за това са:

Съгласно чл. 169, ал. 1, т. 1 ЗМВР служителите на министерството са държавни служители. Държавните служители в Министерството на вътрешните работи, видно и от самото наименование, изпълняват служба на държавата. Техният правен статус, както на всеки държавен служител, се определя от волята на държавата, обективизирана в актове на публичното право и в частност на административното. Държавен служител е конституционно понятие. Член 116, ал. 1 от Конституцията определя държавните служители като изпълнители на волята и интереси-

те на нацията. А чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) дава легалната дефиниция на понятието – това е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага органа на държавна власт при осъществяване на неговите правомощия.

Фактът, че правният статус на държавните служители в Министерството на вътрешните работи е регламентиран в специален закон, не означава, че по същността си те са някаква категория служители на държавата, различна от останалите, които изпълняват държавна служба. Държавните служители в Министерството на вътрешните работи са част от конституционното понятие държавен служител и с оглед на това смисълът на отнасяемите към служебното им правоотношение правни понятия, както и възникването, съдържанието и прекратяването на това правоотношение, с оглед на чл. 37 от Указ 833 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, е в съответствие със Закона за държавния служител, при отчитане на специфичните изисквания на специалния Закон за Министерството на вътрешните работи.

Поради това, независимо от липсата на изрична правна норма, която да разпорежда, че служебното правоотношение на служителя в Министерството на вътрешните работи възниква по силата на акта за назначаване – чл. 182, ал. 6 във вр. ал. 4 ЗМВР, както е в Закона за държавния служител – чл. 6, ал. 1 във вр. с чл. 9 във вр. с чл. 10д, ал. 4 ЗДС, не са налице основания за придаване на друг характер на служебното правоотношение по Закона за Министерството на вътрешните работи от този, който законодателят е придал на служебните правоотношения по Закона за държавния служител. И в двата случая това са административни правоотношения, които възникват от административния акт за назначаване.

Актът за назначаване на държавния служител, за да бъде правопораждащ служебното правоотношение юридически факт,

трябва да регламентира основните елементи на правоотношението. Освен субектите на правоотношението актът трябва да определя неговия предмет и времетраене. Предмет на служебното правоотношение са правата и задълженията на страните по него, в т.ч. функциите на съответната държавна служба. Държавната служба е уредена от публичното право дейност по изпълнение на функциите на държавата. За да гарантира ефективно изпълнение на функциите си, държавата ги е обособила в органи, структури, длъжности. Всяка единица има своите нормативно определени функции и място в системата на държавния апарат. С оглед на това предметът на служебното правоотношение трябва да определя функциите, които служителят ще изпълнява, и мястото, на което ще ги изпълнява. Мястото, на което се изпълняват съответните служебни функции, означава, от една страна, мястото, което съответната длъжност заема в системата на държавната администрация, а от друга, териториално определеното пространство, където служителят изпълнява служебните функции.

Законът за Министерството на вътрешните работи не прави изключение от това общо правило за задължителното съдържание на служебното правоотношение. Министерството на вътрешните работи е администрация с йерархичен характер и уредена в закона структура. Това означава, че всяко едно служебно правоотношение възниква за конкретно определена длъжност и има своето точно определено място в структурата на ведомството. Съгласно чл. 182 ЗМВР служебното правоотношение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи възниква на основание конкурс – алинея 4, като органът по назначаването е длъжен да издаде акт за назначаване на класирания кандидат – алинея 6. Конкурсът се провежда по реда на чл. 180, ал. 5 ЗМВР във връзка с Наредба №2з-1809 от 03.09.2012 г. за условията и реда за постъпване на държавна служба в Министерството на вътрешните работи (Наредба №2з-1809). Съгласно чл. 23, ал. 1, т. 2 от Наредба №2з-1809 кон-

курсът се обявява за вакантните длъжности, разпределени по категории и направление на дейност в структурите, т.е. самият конкурс се обявява за длъжност, която е с точно определена позиция (място) в структурата на ведомството.

Съгласно чл. 171, ал. 2 ЗМВР министърът на вътрешните работи утвърждава щатове, в които са определени категориите, наименованията на длъжностите, численият състав на структурните звена. Това означава, че всяка длъжност е ситуирана в точно определена структура на министерството, т.е. има своето място. Всеки държавен служител е назначен на длъжност, определена в класификатора, но установена като конкретна щатна възможност в утвърден щат на съответната структура. Длъжностите по класификатора са типизирани държавни функции с определени за тях категория и изисквания, но назначаването на съответната визирана в класификатора длъжност става винаги на основата на наличието на тази конкретна длъжност в щата на съответната структура.

Следователно служебно правоотношение на държавния служител в Министерството на вътрешните работи може да възникне само за конкретно определена длъжност в структурата на ведомството, т.е. за определено място на изпълнение на службата (място на работа). Всяка структура, от своя страна, е пространствено (териториално) определена в закона – Законът за Министерството на вътрешните работи в една значителна своя част е устройствен закон, тъй като урежда структурата на министерството, в т.ч. пространственото разположение на структурните единици. Това означава, че служебното правоотношение възниква и за точно определено в пространствен аспект място на работа.

Обстоятелството, че всяка длъжност в системата на министерството има свое пространствено означение, е видно и от логическото тълкуване на употребените в закона понятия. Така в чл. 191 ЗМВР законодателят е уредил възможността държавният служител да бъде назначаван без конкурс на друга длъжност в рамките на притежаваната категория. Като условие за до-

пустимост на това назначаване, т.е. за възникване (изменение) на служебното правоотношение, е поставено изискването новата длъжност да е в същото населено място и по възможност в същата структура, и едва при липса на такава възможност – в друго населено място или структура. Това означава, че законодателят изрично обвързва всяка длъжност със структура и населено място. Пространственото означение на всяка длъжност в Министерството на вътрешните работи е видно и от семантичното тълкуване на предвидената в чл. 192а ЗМВР възможност за преместване. Преместване означава местене от едно място на друго. Тоест, длъжността има като своя същностна характеристика мястото на изпълнение на функциите и чрез института на преместването това място се променя.

За разлика от мястото на изпълнение на службата (мястото на работа), работното място е териториално определено място в рамките на териториалната компетентност на държавния орган, за изпълнение на чиито функции е създадена структурата, в която е ситуирана съответната длъжност. Работното място е елемент на мястото на работа, част от него, и се определя едностранно от съответния орган по назначаването или от йерархичния ръководител. Работното място може да бъде променяно едностранно по всяко време от йерархичния ръководител.

Видно от изложеното, макар и да не е посочено изрично като задължителен елемент на съдържанието на акта за назначаване, мястото на изпълнение на държавната служба следва имплицитно от устройството на държавната служба в Министерството на вътрешните работи. Мястото на изпълнение на държавната служба в министерството като конкретна длъжност, намираща се в точно пространствено определена структура, така както съдържанието на функциите, които конкретният служител ще изпълнява и които се обективират в длъжността, и както правата и задълженията на страните по правоотношението, е съществен елемент на служебното правоотношение и актът за назначаване трябва задължително да го определи.

Като основен елемент на служебното правоотношение неговото изменение без прекратяване на съществуващото правоотношение и възникване на ново такова, т. е. без съгласие на страните по правоотношението и последвало от това назначаване по смисъла на чл. 191 и 192 ЗМВР, е допустимо от законодателя чрез института на преместване при условията на чл. 192а ЗМВР. Институтът на преместването е уреден и в Закона за държавния служител. Съгласно чл. 83 ЗДСл при служебна необходимост държавният служител може да бъде преместен да изпълнява временно друга служба в рамките на същата администрация. Сроктът, за който това е допустимо, е 45 календарни дни през една календарна година.

Уреденият в двата закона институт показва сходство в същността си, но и разлики, които влияят съществено върху правните му последици. И по двете уредби компетентният орган може едностранно да промени функционалната същност на службата, т.е. да промени съществен елемент на правоотношението. Но в Закона за държавния служител изрично е посочено – чл. 83, ал. 4 ЗДСл, че служителят получава заплата, съответна на заеманата длъжност, но не по-малка от получаваната до преместването. В чл. 192а, ал. 3 ЗМВР не е посочено нищо за възнаграждението. Посочено е само, че служителят запазва категорията си. Разбира се, категорията на служителя от Министерството на вътрешните работи, като съответна на определена професионална квалификация и функции, гарантира в определена степен запазване на правата на служителя – категорията и длъжността са основни, образуващи основното месечно възнаграждение елементи – чл. 199, ал. 1 ЗМВР, но в рамките на една категория има различни длъжности. Различните длъжности означават различни възнаграждения. Наред с това различните длъжности, в рамките на една категория, могат да бъдат изпълнявани при различни специфични условия на работното място, които с оглед на чл. 200, т. 2 ЗМВР също влияят при формиране на възнаграждението. Тоест при преместването на държавния служител по реда

на чл. 83 ЗДСл законово е гарантирано запазване на установеното по служебното правоотношение възнаграждение, докато при преместването по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР това не е законово гарантирано.

И преместването по чл. 83, ал. 1 ЗДСл, и преместването по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР могат да бъдат в същото или в друго населено място. Промяната на населеното място, в което се осъществява държавната служба, е изменение на съществен елемент на служебното правоотношение. В чл. 83 ЗДСл законодателят е ограничил времето на преместването до 45 календарни дни през една календарна година. В хипотезата на чл. 192а, ал. 1 ЗМВР законодателят е дал право на органа да премести служителя за срок до една година. Една година е достатъчно дълъг срок, който, за разлика от срока за преместване по чл. 83, ал. 1 ЗДСл, може да окаже съществено въздействие върху права и законни интереси на служителя. Тоест при преместването по Закона за Министерството на вътрешните работи срокът на промяната сам по себе си е фактор, който превръща допуснатата промяна в едно сравнително устойчиво, трайно състояние, което при липсата на изрична забрана за многократното му последователно прилагане спрямо един и същ служител може да се превърне в постоянно.

Компетентен да разпреди преместването по Закона за държавния служител е органът по назначаването, а в хипотезата на чл. 192а, ал. 1 ЗМВР компетентността е предоставена само на министъра, не и на органа по назначаването – чл. 186, ал. 1 ЗМВР. Органите по назначаването, с изключение на министъра, не биха могли да разпоредят преместване в структура, която не ръководят. Правомощието на министъра е чрез едностранно волеизявление да предизвика директно правна промяна в служебното правоотношение на държавния служител, която касае изпълняваните от него функции – длъжността, и мястото – структура и териториална определеност, в която се изпълнява службата. Това правомощие не е обвързано от качеството на министъра на орган по назначаването по смисъла на чл. 185 ЗМВР. То е

проява на качеството му на едноличен централен орган на изпълнителната власт, който ръководи министерството и е отговорен за провеждането на държавната политика за защита на правата и свободите на гражданите, националната сигурност, обществения ред и защитата при бедствия – чл. 21 ЗМВР, дори и когато го упражнява по отношение на служители, за които се явява орган по назначението.

Това правомощие на министъра, визирано в закон, пряко влияе върху условията, при които се осъществява служебното правоотношение. По своята фактическа същност то е инструмент, който е предоставен на едноличния централен орган на изпълнителната власт, за да осигури най-ефективното, съобразено с нуждите, използване на потенциала на държавните служители. Правната форма, която законодателят му е придал, е на административен акт – юридически израз на предоставената му от държавата власт. Този акт не е само вътрешнослужебен, макар целта му да е в интерес на службата. Той пряко и едностранно променя съществени елементи на служебното правоотношение и така засяга права и законни интереси на държавния служител, породени от законосъобразно възникнало служебно правоотношение. Това засягане съответства на установения от Конституционния съд в Решение № 21 от 26.10.1995 г. по конституционно дело № 18/1995 г. характер на засягането, тъй като се обективира в нарушаване на норми на закона. Изложеното характеризира акта на министъра по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК.

Член 120, ал. 2 от Конституцията въвежда общата клауза за оспорване по съдебен ред на всички административни актове, които засягат съответния правен субект, освен изрично посочените със закон. Законът за Министерството на вътрешните работи не съдържа изрична забрана за оспорване по съдебен ред на акта на министъра по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР. Забрана за оспорване пред съда на този акт не може да се извлече и от разпоредбата

на чл. 128, ал. 3 АПК, тъй като чрез него не се осъществява непосредствено сигурността на страната. С оглед на това и при установената пряка и непосредствена способност на акта да засегне права и законни интереси на държавния служител неговото оспорване по съдебен ред е допустимо. Оспорването е проява и на служебния стабилитет, без който не може да се постигне професионална квалификация на държавния служител, която обезпечава надлежното изпълнение на възложените му функции по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията и Решение №11 от 30.04.1998 г. на Конституционния съд по конституционно дело №10/1998 г. Оспорването не ограничава дискрецията на министъра за преценка на условията, при които е допустимо преместването. Съдът, с оглед на изричната разпоредба на чл. 169 АПК, извършва контрол за законосъобразност и на индивидуални административни актове, които органът издава при условията на оперативна самостоятелност.

По изложените съображения Общото събрание на колегията във Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Заповедта на министъра на вътрешните работи по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР за преместване на държавен служител при служебна необходимост или при изменение на оперативната обстановка за срок до една година в същото или в друго населено място на същата или на друга длъжност в рамките на притежаваната категория е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и подлежи на съдебен контрол.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 3
от 03.07.2014 г. по т.д. № 5/2013 г.

Върховният административен съд на Република България –
Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 11 април
2014 г. разгледа тълкувателно дело № 5/2013 г., докладвано от
съдия Фани Найденова.

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

Образувано е по искане на омбудсмана на Република Бълга-
рия до Общото събрание на колегиите във Върховния админи-
стративен съд за приемане на тълкувателно решение относно
приложимостта на чл. 82, ал. 1, б. „а“ от Закона за администра-
тивните нарушения и наказания и чл. 175, ал. 3 от Данъчно-оси-
гурителния процесуален кодекс по отношение на имуществени-
те санкции, по два въпроса:

**1. Приложими ли са давностните срокове, предвидени
за изпълнение на административното наказание „глоба“ в
чл. 82, ал. 1, б. „а“, във вр. с ал. 2 и ал. 3 от Закона за ад-
министративните нарушения и наказания по отношение на
имуществената санкция, наложена с влязло в сила наказа-
телно постановление?**

**2. Приложима ли е разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от
Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и по отноше-
ние на имуществените санкции?**

В искането се посочва, че съществува противоречива съдеб-
на практика по приложението на чл. 82, ал. 1, б. „а“, във вр. с ал.

2 и 3 от Закона за административните нарушения и наказания и чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производствата, по които са постановени противоречивите съдебни решения, са по реда на чл. 268 от глава двадесет и седма „Защита срещу принудително изпълнение“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Производствата се развиват пред една съдебна инстанция – съответния административен съд в състав от един съдия, като решенията са окончателни.

В едната група съдебни решения съдебни състави на административните съдилища прилагат точно разпоредбата на чл. 82, ал. 1, б. „а“, във връзка с ал. 2 и ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания и приемат, че краткият 2-годишен давностен срок за изпълнение, съответно абсолютната 3-годишна давност, се прилагат само спрямо глобата, така както е изрично предвидено в сочената разпоредба. Тези съдебни състави излагат мотиви, че разпоредбата на чл. 82 от Закона за административните нарушения и наказания визира давностни срокове за изчерпателно изброените от законодателя административни наказания, едно от които е глобата, и разпоредбата на чл. 82, ал. 1, б. „а“, ал. 2 и 3 от Закона за административните нарушения и наказания не може да се тълкува разширително и да се прилага по аналогия и за имуществените санкции по чл. 83 от Закона за административните нарушения и наказания, наложени на юридически лица и еднолични търговци с влязло в сила наказателно постановление. За така наложените имуществени санкции се прилага общият 5-годишен давностен срок по чл. 171, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, респективно – абсолютната 10-годишна погасителна давност по ал. 2 на чл. 171 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс относно изпълнението на публичните вземания, каквото е и имуществената санкция, наложена с влязло в сила наказателно постановление,

съобразно разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 5 и т. 7 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

По възраженията за недължимост на лихви върху наложените имуществени санкции на юридически лица и еднолични търговци при изпълнение на влезлите в сила наказателни постановления, в същата група съдебни решения съдебните състави на административните съдилища прилагат точно разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и приемат, че изключението за недължимост на лихви е предвидено само за глобите и е неприложимо по отношение на имуществените санкции. За имуществените санкции, които са публични вземания по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 5 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, са приложими разпоредбите на чл. 162, ал. 2, т. 8 и т. 9 ДОПК, съгласно които лихвите върху всички публични вземания, включително и тези по т. 7 на ал. 2 от чл. 162 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – по влезли в сила наказателни постановления, са публични вземания, като изключение за недължимост на лихви е предвидено само за глобите с разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

В тази група съдебни решения се приема, че не е налице законодателен пропуск или непълнота по смисъла на чл. 46 от Закона за нормативните актове, за да се приложат по аналогия разпоредбите на чл. 82, ал. 1, б. „а“, ал. 2 и 3 от Закона за административните нарушения и наказания и чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, предвидени за глобите и по отношение на имуществените санкции, наложени с влезли в сила наказателни постановления на юридически лица или еднолични търговци.

В подкрепа на тази съдебна практика са постъпилите по настоящото дело мотивирани становища на Катедра „Административноправни науки“ към Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ и на Върховната административна прокуратура.

В друга група съдебни решения съдебните състави на административните съдилища приемат, че чл. 82, ал. 1, б. „а“ от Закона за административните нарушения и наказания и чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, относими към „глобите“, са приложими по аналогия и спрямо „имуществените санкции“, наложени на юридически лица или еднолични търговци с влезли в сила наказателни постановления. Развити са съображения, че след като предпоставките и редът за санкциониране на административните нарушения с глоба или имуществена санкция са идентични от обективна страна – предвидено в специален закон определено правно поведение на определен кръг субекти, задължение за действие или бездействие, като разликата е единствено в субекта, който в единия случай е физическо лице, а в другия – юридическо лице или едноличен търговец, то изпълнението на тази административнонаказателна отговорност следва също да бъде еднаква. Различното третиране на длъжниците на публични вземания от гледна точка на субекта – физическо, юридическо лице или едноличен търговец, следва да се приеме като дискриминация по смисъла на чл. 3 от Закона за защита от дискриминация и чл. 14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи по отношение на имущественото състояние на различните субекти на административнонаказателната отговорност. С така изложени мотиви тези съдебни състави приемат, че в чл. 82, ал. 1, б. „а“ от Закона за административните нарушения и наказания и в чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс е допуснат законодателен пропуск, който следва да бъде преодолян по реда на чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове и тези норми да се приложат и за имуществените санкции. Приема се, че с оспорения пред съда акт не е наложена наказателна или административна отговорност и е неприложима забраната по ал. 3 на чл. 46 от Закона за нормативните актове.

Тази съдебна практика се подкрепя от Висшия адвокатски съвет и от министъра на правосъдието в представените по настоящото дело писмени становища.

За да се даде отговор на двата въпроса, поставени в искането на омбудсмана, е необходимо да се изясни институтът на „имуществената санкция“, въведена с разпоредбата на чл. 83, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания и да се съпостави с „глобата“, която е едно от административните наказания, предвидени в чл. 13 – глава втора „Административни нарушения и наказания“ от Закона за административните нарушения и наказания.

Съгласно текста на чл. 13 от Закона за административните нарушения и наказания за административни нарушения могат да се предвиждат и налагат следните административни наказания:

- а) обществено порицание;
- б) глоба;
- в) временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

Предвидените в чл. 13 от Закона за административните нарушения и наказания административни наказания са само по отношение на физическите лица, тъй като за да бъде определено като административно нарушение едно деяние, то трябва да бъде извършено виновно – чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания, а вина могат да формират само физически лица – чл. 24 и 26 от Закона за административните нарушения и наказания.

Иимуществената санкция е отделен правен институт, въведен с разпоредбата на чл. 83, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания като обективна, безвиновна отговорност на юридическите лица и едноличните търговци за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност.

Съгласно текста на чл. 83, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на

задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност.

Имуществената санкция е изведена в специална разпоредба от Закона за административните нарушения и наказания, в самостоятелна глава четвърта „Административнонаказателни санкции спрямо юридически лица и еднолични търговци“, която е след глава втора „Административни нарушения и наказания“.

Законодателят прави ясно разграничение между глобата и имуществената санкция като правни термини и правни институти. Двата института са самостоятелно регламентирани и са въведени с различни нормативни разпоредби.

Имуществената санкция не е сред административните наказания, визириани в чл. 13 от Закона за административните нарушения и наказания, които се налагат за административни нарушения, за които административнонаказателна отговорност могат да носят само физически, но не и юридически лица. Имуществената санкция е предмет на различна законова регламентация. Поради това правилата, приложими към глобите, налагани на физически лица, не следва механично да се прилагат към имуществените санкции, налагани на юридически лица и на еднолични търговци.

По отношение на юридическите лица и еднолични търговци налагането на имуществена санкция няма характера на глобата като реализиране на административнонаказателна отговорност, която по дефиниция е лична и която може да се носи само от физически лица.

Разликата между наказанието „глоба“ за физическите лица и „имуществената санкция“ за юридическите лица и едноличните търговци се свежда до субекта на отговорността и именно от тази разлика в субекта и поради това, че българското законодателство изключва наказателна и/или административнонаказателна отговорност за юридическите лица, отговорността по чл. 83 от Закона за административните нарушения и наказания се определя като обективна, безвиновна отговорност.

Тези различия не допускат приложимост по аналогия на разпоредбите, касаещи наказанието глоба, и за имуществената санкция.

Когато разпоредбата е ясна, тя трябва да се приложи съобразно действителния ѝ смисъл, дори и това да не е в полза на санкционирания правен субект. Точно такъв е случаят с тълкуването на чл. 82, ал. 1, б. „а“ вр. ал. 2 и ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания и на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Съгласно текста на чл. 82, ал. 1, б. „а“ от Закона за административните нарушения и наказания административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли две години, когато наложеното наказание е „глоба“. Давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено наказанието, и се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето за изпълнение на наказанието, и след завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност. Независимо от спирането или прекъсването на давността административното наказание не се изпълнява, ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1, съобразно разпоредбата на ал. 3 от чл. 82 от Закона за административните нарушения и наказания. Съгласно ал. 4 от същата разпоредба ал. 3 не се прилага по отношение на „глобата“, когато за събирането ѝ в срока по ал. 1 е образувано изпълнително производство.

Тези разпоредби имат за приложно поле единствено давността за изпълнение на наказанието „глоба“ и не е налице законодателен пропуск или непълнота в закона, за да се приеме, че тези разпоредби са приложими и за „имуществената санкция“.

За имуществената санкция по чл. 83 от Закона за административните нарушения и наказания като вид публично вземане по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 5, вр. т. 7 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс давността е уредена в чл. 171 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Съгласно ал. 1 на чл. 171 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс публични-

те вземания се погасяват с изтичането на 5-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, освен ако в закон е предвиден по-кратък срок. Абсолютната погасителна давност за публичните вземания е предвидена в разпоредбата на ал. 2 на чл. 171 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, която гласи: с изтичането на 10-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, се погасяват всички публични вземания независимо от спирането или прекъсването на давността, освен в случаите, когато задължението е отсрочено или разсрочено.

Кратката 2-годишна погасителна давност по чл. 82, ал. 1, б. „а“ от Закона за административните нарушения и наказания е изключение по смисъла на предложение последно от ал. 1 на чл. 171 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – „предвиден в закон по-кратък давностен срок“, но има приложение само за изрично предвиденото в разпоредбата административно наказание „глоба“ и не може да се приложи по аналогия и за „имуществената санкция“.

Анализът на приложимите правни разпоредби налага извода, че не е налице законодателен пропуск или непълнота по смисъла на чл. 46 от Закона за нормативните актове, за да се приложат по аналогия разпоредбите на чл. 82, ал. 1, б. „а“, ал. 2 и 3 от Закона за административните нарушения и наказания, предвидени за глобите, и по отношение на имуществените санкции, наложени на юридически лица или еднолични търговци с влезли в сила наказателни постановления.

Давностните срокове, предвидени за изпълнение на административното наказание „глоба“ в чл. 82, ал. 1, б. „а“, вр. ал. 2 и ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания, не са приложими по отношение на „имуществената санкция“, наложена с влязло в сила наказателно постановление.

За приложимостта на изключението по чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за недължимост на лихви върху глоби и по отношение на имуществените санкции следва да се съобрази следното:

Глобите и имуществените санкции са публични вземания – чл. 162, ал. 2, т. 5 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, като в чл. 162, ал. 2, т. 9 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс е предвидено, че лихвите върху вземанията по т. 1–8 също са публични вземания.

По отношение на глобите действа специална разпоредба на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, която предвижда, че лихви върху глоби не се дължат.

Специалното правило на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, изключващо начисляване на лихви, е само за глобите, като изключение за имуществените санкции не е предвидено. Имуществената санкция не е глоба, а друг вид публично вземане, като разграничението е направено в разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 5 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, която също посочва отделно тези два вида публични вземания, с което се потвърждава, че законодателят ясно прави разграничение между двата института.

В разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 8 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс изрично е записано, че лихвите върху всички публични вземания, включително и вземанията по т. 7 – „по влезли в сила наказателни постановления“ са публични вземания.

При липса на специална уредба за недължимост на лихви върху имуществените санкции приложима е общата разпоредба на ал. 1 на чл. 175 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс – върху неплатените в законоустановените срокове публични задължения се дължи лихва в размер, определен в съответния закон.

Последното уточнение е от съществено значение за допустимостта в изпълнителното производство да се начисляват лих-

ви върху имуществени санкции, като лихви върху имуществени санкции ще се начисляват само ако в съответния закон, по който е наложена имуществената санкция, е предвидена лихва.

По отношение на имуществените санкции не е приложим Законът за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания, защото имуществените санкции не са подобни на тях вземания, а самостоятелен вид публично вземане.

Не е налице законодателен пропуск или неяснота, за да се прилага разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и по отношение на имуществените санкции, но следва да се съобразява съответната разпоредба от материалния закон, за нарушението на който е наложена имуществената санкция. Само при изрично предвидени разпоредби в съответния закон, по който е наложена имуществената санкция, че имуществените санкции се дължат заедно с лихви, такива се дължат и следва да се начисляват и събират от публичния изпълнител в образуваното пред него изпълнително производство. При липса на изрично предвидена разпоредба в съответния закон, че имуществените санкции се дължат заедно с лихви, такива не се дължат и не се начисляват в изпълнителното производство.

Съобразно изложеното разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс не е приложима по отношение на имуществените санкции.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4, чл. 125 и чл. 128 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите при Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Давностните срокове, предвидени за изпълнение на административното наказание „глоба“ в чл. 82, ал. 1, б. „а“, във вр. с ал. 2 и ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания, не са приложими по отношение на

„имуществената санкция“, наложена с влязло в сила наказателно постановление. Разпоредбата на чл. 175, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс не е приложима по отношение на имуществените санкции.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 4
от 13.12.2014 г. по т.д. № 3/2013 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 29 май 2014 г. разгледа тълкувателно дело № 3/2013 г., докладвано от съдия Здравка Шуменска.

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт. Образувано е по искане на омбудсмана на Република България до Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос: **Представява ли индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК отказът (изричен или мълчалив) на министъра на земеделието и храните по чл. 17, ал. 8 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) за издаване на заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка?** В искането се посочва, че съществува противоречива съдебна практика, която се обосновава от различното тълкуване на характера на отказа на министъра на земеделието и храните да издаде заповед за преработване на влязъл в сила план за земеразделяне и на одобрена карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка съгласно чл. 17,

ал. 8 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). В едната група съдебни актове се приема, че само заповедта на министъра на земеделието и храните, с която на основание чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ се нарежда преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари граници, може да се обжалва по съдебен ред, докато отказът (мълчалив или изричен) за издаване на заповед за преработване по чл. 17, ал. 8 от закона не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Посочената законова разпоредба не съдържа задължение за административния орган да издаде заповед за преработване, а предоставя само възможност, която министърът има право да упражни по собствена преценка. Искането за преработване на тези планове при явна фактическа грешка представлява сигнал по смисъла на чл. 119–124 АПК, а началото на самото производство по издаване на заповедта по чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ се поставя с предложение на директора на областната дирекция „Земеделие“ на основание чл. 26, ал. 11, изр. последно от Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ). Другото застъпено тълкуване е, че мълчаливият или изричният отказ на министъра на земеделието и храните да издаде заповед за преработване на влязъл в сила план за земеразделяне и на одобрена карта на съществуващите или възстановими на терена стари граници при явна фактическа грешка на основание чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Приетото в първата група съдебни актове се поддържа в становищата на заместник главния прокурор на Република България, на министъра на правосъдието и на министъра на земеделието и храните, представени в настоящото производство. Другото тълкуване се поддържа в становищата на Висшия адвокатски съвет, на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и на Юридическия факултет на Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“. Общото събрание на колегиите на

Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното: В разпоредбата на чл. 17 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) е уредено възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи в нови реални граници чрез план за земеразделяне. В ал. 8 от тази законова норма е предвидена възможността влезият в сила план за земеразделяне и одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници, които не са издадени от министъра на земеделието и храните, а от общинската служба по земеделие, да бъдат преработени с негова заповед. Производството за това е уредено в чл. 26 от Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи (ППЗСПЗЗ) – ал. 10–13 от него, като в ал. 2 от същия е дадено легално определение на понятието „явна фактическа грешка“. Това е несъответствието между заснетите на терена трайни топографски елементи и/или съществуващата ситуация и отразяването им върху плана. Цитираните законови и подзаконови разпоредби уреждат специален ред за поправка на допуснатата явна фактическа грешка във влязъл в сила акт, което изключва прилагането на общия ред по чл. 62, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), според която норма административният орган, издал индивидуалния административен акт, може сам да го поправи. Това производство по констатиране и отстраняване на явна фактическа грешка, което се реализира на основание по чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ и чл. 26 ППЗСПЗЗ, само по себе си представлява смесен фактически състав, който завършва с произнасяне от министъра на земеделието и храните с такъв акт по чл. 17, ал. 8 от закона. В специалния закон и в правилника за прилагането му не е посочено по чия инициатива започва процедурата за установяване на допуснатата явна фактическа грешка, но е безспорно, че това са заинтересованият собственик или съсобствениците, чиито права и законни интереси са засегнати и които твърдят, че е допусната такава грешка. Искането за започване на процедурата се подава до компетентния орган – ми-

нистър на земеделието и храните, който разпорежда започването ѝ. С приключването на процедурата и установяването на допуснатата явна фактическа грешка директорът на областната дирекция „Земеделие“ предлага на министър да издаде заповед по чл. 17, ал. 8 ЗСПЗЗ. В ЗСПЗЗ няма разписано корелативно задължение за министър да издаде исканата заповед за преработване. В хипотезата при завършена процедура по реда на чл. 26, ал. 10–13 ППЗСПЗЗ с установена явна фактическа грешка в плана за земеразделяне или в одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделските земи министърът на земеделието и храните дължи произнасяне. Това е така, понеже само на него законодателят е предоставил правомощието да издаде заповед за преработване на влезлите в сила планове при наличие на явна фактическа грешка. Правомощието е не само предоставеното със закон право, но и задължението за упражняването му. Отказът да издаде такава заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделските земи засяга правната сфера на лицата, които твърдят, че относно техните имоти е налице явна фактическа грешка. Освен това ще е налице отказ и в двете хипотези: в случаите, когато министърът е сезиран пряко от заинтересованото лице, както и когато директорът на областната дирекция „Земеделие“ не е направил предложението си съгласно чл. 26, ал. 11 ППЗСПЗЗ. Следователно, след като е установена явна фактическа грешка във влезлия в сила план за земеразделяне или в одобрената карта на съществуващите земи, министърът на земеделието действа в условията на обвързана компетентност. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България „Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон.“ Както в ЗСПЗЗ, така и в ППЗСПЗЗ не е изключена изрично възможността за оспорване на отказа на министър на земеделието и храните по чл.

17, ал. 8 ЗСПЗЗ. От това следва, че мълчаливият или изричният отказ на министъра на земеделието и храните да издаде заповед за преработване на влязъл в сила план за земеразделяне и на одобрена карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделските земи при установена явна фактическа грешка е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК. По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Мълчаливият или изричният отказ на министъра на земеделието и храните да издаде заповед за преработване на влезлия в сила план за земеразделяне и на одобрената карта на съществуващите или възстановими на терена стари реални граници на земеделски земи при явна фактическа грешка по чл. 17, ал. 8 от Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2014**

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Николай Алексиев
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Печатни коли 2,25

Сиела Норма АД