

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2015

*Тълкувателни решения
на Общото събрание на колегите*

Година IX, брой 1

Периодично издание, 2016 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

www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2016

© Издателство Сиела Норма АД, 2016

**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 03.02.2015 г. по т.д. № 2/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 28 януари 2015 г. разгледа тълкувателно дело № 1/2013 г., докладвано от **съдиите Сребрина Христова и Жанета Петрова**, за приемане на тълкувателно решение относно прилагането на нормата на чл. 25 от ЗДРДОПБГДСРБНА.

ГЕОРГИ КОЛЕВ: Колеги, след проведеното поименно гласуване от 84 (осемдесет и четирима) съдии, „за допустимост“ на искането са гласували 41 (четиридесет и един), а „за недопустимост“ – 43 (четиридесет и трима), поради което нямаме решение, тъй като необходимият кворум за вземане на решение е 45-има съдии. Предвид изложеното и във връзка с чл. 14.3 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд и чл. 120, ал. 2, изр. 2 ЗСВ, Общото събрание на колегиите от ВАС

Р Е Ш И:

ОТКЛОНЯВА искането на омбудсмана на Република България до Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Следва ли Комисията при установяването и обявяването на принадлежност на едно лице към органите по чл. 1 от

Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия да проучва, анализира и оценява издирените и събрани документи и задължена ли е при наличието на някой/някои от посочените в разпоредбата на чл. 25 от закона документи да обяви принадлежността на лицето към органите по чл. 1?“

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 2
от 23.03.2015 г. по т.д. № 1/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 26 февруари 2015 г. разглежда тълкувателно дело № 1/2014 г., докладвано от **съдиите Аделина Ковачева и Илияна Дойчева**.

Производството по делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за приемане на тълкувателно решение за приложимостта на чл. 129, ал. 2 АПК при оспорване на административен акт по съдебен и административен ред. Постановеният за тълкуване въпрос е: **В кои случаи при едновременно оспорване на административен акт по съдебен и по административен ред съдът трябва да спре производството съгласно чл. 129, ал. 2 АПК?** В преобладаващата част от актовете си съдебните състави на ВАС приемат, че когато е налице оспорване на законосъобразността на административен акт по административен и съдебен ред, независимо дали от един или повече правни субекти, е приложима разпоредбата на чл. 129, ал. 1 АПК. Само когато оспорването по административен ред включва и целесъобразността на административния акт, е приложим чл. 129, ал. 2 АПК. В тези случаи съдебното производство по оспорване на законосъобразността се спира до произнасянето на по-горестоящия административен орган по реда на чл. 97, ал. 1 АПК за целесъобразността на административния акт. Някои съдебни състави изразяват становище, че дори да не е оспорена целесъобразността на административния акт, в правомощията на по-горестоящия орган е служебно да я провери, по-

ради което при висящност на производството по административен и съдебен ред производството пред съда следва да се спре и да се изчака произнасянето на по-горестоящия административен орган. Отделни съдебни състави смятат, че за да се приложи чл. 129, ал. 2 АПК е задължително оспорващият в двата случая да е един и същ. Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното: Тълкуването на алинея втора на чл. 129 АПК не би могло да се извърши изолирано и извън общия смисъл и правно значение на цялата разпоредба, озаглавена „Съединяване на жалби“. В ал. 1 от нея се въвежда правилото, че при оспорване на законосъобразността на административен акт или на отказ да бъде издаден административен акт едновременно пред по-горестоящ административен орган и пред съд жалбите се съединяват в едно общо производство, подведомствено на съда. Съгласно чл. 129, ал. 2 АПК правилото не се прилага, когато с жалбата до по-горестоящия административен орган е оспорена целесъобразността на административния акт. В този случай, ако има образувано и съдебно производство, то се спира до произнасянето на сезирания административен орган. Анализът на изложените от съдебните състави мотиви показва, че различното тълкуване е в резултат на различно решаване на въпроса за наличието или липсата на правна възможност на по-горестоящия административен орган да извършва служебен контрол за целесъобразност на оспорения пред него акт при подаване на жалба с доводи само за незаконосъобразността му. На този въпрос законодателят не дава пряк отговор, което налага извеждането му от основните принципи на административното право, историческото им развитие и съществуващите правни норми. В правноисторически аспект от значение за настоящата проблематика са: Законът за административното правосъдие, действал в периода между 1912 и 1915 година; Наредба-законът за административното правосъдие в периода от 1934 до 1942 година; Закон за административното производство в периода от 1970 до 1979 година; Закон за

административното производство, действал в периода от 1979 до 2007 година, и Закон за Върховния административен съд, действал в периода от 1997 до 2007 година. Във всички тези нормативни актове от най-висока степен е предвидена възможността за обжалване/оспорване на административните актове по административен и по съдебен ред. Съхранена е и концепцията, че по административен ред може да се обжалва както законосъобразността, така и правилността/целесъобразността на административния акт, докато по съдебен ред може да се обжалва/оспорва само законосъобразността. Такива са разпоредбите на чл. 13, ал. 1 ЗъАП; чл. 32 и чл. 55 ЗАП от 1970 година; чл. 21 и чл. 33 ЗАП от 1979 година. В сега действащия Административнопроцесуален кодекс на тях съответстват нормите на чл. 83, ал. 2 и чл. 145, ал. 1. Единствено в чл. 42, ал. 1 ЗАП от 1970 година е изрично предвидено правомощие на горестоящия административен орган да проверява законосъобразността и правилността на обжалвания акт изцяло, без да се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени в жалбата или протеста. В същото време само в чл. 42 ЗъАП и в чл. 168, ал. 1 АПК е регламентирано задължението на съда да не се ограничава с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а да провери изцяло законосъобразността на оспорения административен акт. Констатираните разлики в законите, уреждащи административния процес, могат да се обяснят с политическото и обществено разбиране за върховенството на закона и съществената роля на съда в обезпечаването му. Тези норми, както и възможността по чл. 35, ал. 2, пр. 2 ЗАП от 1979 година и чл. 148, ал. 1 АПК – административният акт да се оспори пред съда, без да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред, доказват законодателното виждане за водещата роля на съда пред тази на горестоящата администрация. Поради това и чл. 129, ал. 1 АПК императивно повелява при едновременно оспорване на законосъобразността на акта по административен и съдебен ред жалбите да се обединят в едно общо производство, което е под-

ведомствено на съда. А дело, което вече се разглежда от съда, не може да се приеме за разглеждане от друг орган – чл. 130, ал. 2 АПК. Разпоредбите са правен механизъм за реализиране на общата клауза за обжалваемост на административните актове по чл. 120 от Конституцията на Република България и едновременно с това обезпечават прилагането на принципите на процесуална икономия и осъществяване на контрол за законосъобразност в разумни срокове. При прилагането на разпоредбата на чл. 129, ал. 1 АПК практиката е единна и безпротиворечива. Последователна е и законодателната концепция за правото на горестоящия орган да извършва освен контрол за законосъобразност и такъв за правилност – термин, употребяван от 1912 до 2007 година и заменен в действащия АПК с термина целесъобразност. За първи път той е легално дефиниран в пар.1, т. 3 на допълнителната разпоредба от АПК, макар и чрез отрицателна форма. „Нецелесъобразен“ е административният акт, издаден при неправилно упражняване на оперативната самостоятелност. В този смисъл – целесъобразен ще е онзи акт, който е издаден при правилно упражняване на тази самостоятелност. Легалната дефиниция изисква внасяне на допълнителна яснота по отношение на определянето на една изпълнителна дейност като осъществена при оперативна самостоятелност, известна още като дискреционна власт. В правната доктрина тя е определена като творческа управленска дейност за успешно решаване на възложени функции. Изразява се във възможността на административния орган да прецени дали да действа, как да действа и по какъв начин. За да е целесъобразна, тази дейност трябва да е навременна, ефективна, максимално подходяща, полезна, икономически оправдана или най-икономична от гледна точка на държавния и обществен интерес и т.н. Целесъобразността на свой ред следва да се различава от съответствието на акта с целта на закона – петият елемент, обуславящ законосъобразността на един административен акт, проверката за спазването на който е част от проверката за законосъобразност на административния акт – чл. 14

ЗЪАП; чл. 44 от Наредбата-законъ; чл. 12 ЗВАС и чл. 146 АПК. Цялото законодателство в областта на административното право отделя оспорването на законосъобразността от оспорването на правилността/целесъобразността на акта пред по-горестоящия административен орган – чл. 32, ал. 1 ЗАП от 1970 година, чл. 21, ал. 2 ЗАП от 1979 година, чл. 83, ал. 2 АПК. Действащата разпоредба предвижда възможността на заинтересованото лице да оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Не съществува никаква нормативна пречка с една жалба да бъде оспорено едното, другото или и двете. В същото време пред съда може да се оспори единствено законосъобразността на акта – чл. 145, ал. 1 АПК. Без значение е дали той е издаден при условията на обвързана компетентност или оперативна самостоятелност. Отликата е единствено с възложената с чл. 169 АПК на съда функция – при контрол върху актове, издадени при дискреция, да провери две групи обстоятелства при условията на кумулативност: разполагал ли е административният орган с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административния акт. Контролът за законосъобразност и контролът за целесъобразност, макар и да имат един предмет – издаден и оспорен индивидуален или общ административен акт, имат напълно различен обхват. В първия случай в обхвата на изследване влизат: наличието на компетентност на издателя; спазване на установената форма; спазване на административнопроизводствените правила; съответствие с материалноправни разпоредби и съответствие с целта на закона. Доколкото всички те са относими към законосъобразността на акта, то е напълно логична законодателната постановка, залегнала в чл. 168, ал. 1 АПК за проверката му на всички основания, независимо от оплакванията в жалбата. В обхвата на проверката за целесъобразност влиза само правилното упражняване на оперативната самостоятелност, определено от елементи като навременност, ефикасност, икономичност, максимална благоприятност за държавата и обществото и др. В АПК

липсва разпоредба, която да оправомощава и едновременно с това да задължава горестоящия административен орган при сезиране с жалба за незаконосъобразност на акта да контролира служебно наред със законосъобразността и целесъобразността му. Разпоредбата на чл. 97, ал. 1 АПК, в която е уредено правомощието на решаващия орган да отмени изцяло или отчасти акта като незаконосъобразен или нецелесъобразен, и предполагащата я норма на чл. 95, ал. 1 от АПК следва да се тълкуват с оглед възможността на заинтересованата страна да оспори законосъобразността или целесъобразността на акта или и двете. От граматическото тълкуване на чл. 97, ал. 1 е видно, че законодателят е употребил в разпоредбата съюза „или“, а не съюза „и“ – отменя акта като незаконосъобразен **или** нецелесъобразен. Поради това съществуването им не би могло само по себе си да обоснове направения от съдебните състави извод, че дори да не е оспорена целесъобразността на акта, в правомощията на по-горестоящия орган е служебно да я провери. Провеждането на това разбиране в практиката означава цялостно игнориране на чл. 129, ал. 1 АПК и прилагане във всички случаи на ал. 2 на чл. 129 АПК – уредена в закона, не като общо правило, а като изключение от него. Значението на разпоредбата на чл. 129 АПК в двете ѝ алинеи в никакъв случай не се простира единствено върху хода на производството по жалбите и подведомствеността. Определените в нормата правила целят предотвратяване на потенциалната възможност да бъдат постановени различни решения от горестоящия административен орган и от съда за законосъобразността на един оспорен административен акт. Това е особено важно не само за страните в административното правоотношение, но и за общия правов ред. Поради тази причина общото правило в първата алинея за подведомствеността на производството пред съда е доминиращо и водещо. Нарушаването му е прието от съдебната практика за порок, водещ до нищожност на решението на по-горестоящия орган. Създаването на изключението във втората алинея на цитираната разпоредба

произтича от факта, че контролът за целесъобразност на индивидуалния или общ административен акт е от компетентността единствено на по-горестоящия административен орган, когато е сезиран с такава жалба. Когато срещу този акт е подадена жалба и за незаконосъобразност пред съда, тогава съдът е органът, който трябва да спре производството и да изчака решаването на въпроса за целесъобразността на акта. Това законодателно решение е продиктувано от факта, че целесъобразността на административните актове може да бъде проверявана единствено в рамките на самата администрация. Съдът не може да се намесва в дейността на административните органи и да преценява целесъобразността на издаваните от тях административни актове. Един административен акт може да е законосъобразен, но да не е целесъобразен. В тази хипотеза оспореният административен акт не би могъл да бъде отменен от компетентния съд, а само от по-горестоящия административен орган, ако пред него е оспорена целесъобразността на акта. В този случай жалбоподателят ще получи защита срещу нецелесъобразен, макар и законосъобразен административен акт, каквато защита съдебният контрол не би могъл да му осигури. Затова само по изключение, в случай че с жалбата до по-горестоящия административен орган е оспорена целесъобразността на административния акт, съдебното производство следва да се спре до произнасянето на по-горестоящия административен орган. Когато не е оспорена целесъобразността на административния акт, не е налице основание за прилагането на изключението на чл. 129, ал. 2 АПК. Прилагането на правилата както в ал. 1 на чл. 129 АПК, така и в ал. 2, не е обвързано със задължително изискване за идентичност на оспорващите по административен и съдебен ред лица. Разпоредбата на чл. 129, ал. 2 АПК ще е приложима както когато оспорващият по административен и съдебен ред е едно и също лице, така и когато са различни лица. Когато оспорващият е едно и също лице, възможността за постановяване на противоречащи си решения от страна на административния орган и съответния съд е сведе-

на до минимум. Когато оспорващите по административен и съдебен ред са различни лица, то същите могат дори да имат и разнопосочни правни интереси. В хипотезата на различни жалбоподатели чл. 129 АПК представлява единствената гаранция, че няма да бъдат постановени противоречащи си едно на друго решения от по-горестоящия административен орган и от съда. Ето защо чл. 129, ал. 2 АПК следва да се прилага и когато оспорването по административен и съдебен ред не е от един и същи жалбоподател. По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

Съдът трябва да спре производството съгласно чл. 129, ал. 2 АПК само в случаите, при които пред по-горестоящия административен орган е оспорена целесъобразността на обжалвания и пред съда административен акт, без да е необходимо жалбоподателят да е един и същ.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите С. Янкулова, В. Главина, Ж. Петрова, Д. Чакърова

Подписваме решението с особено мнение по следните съображения: Оспорването на административните актове по административен ред е преобразуващо публично право на заинтересованите лица – чл. 83, ал. 1 АПК, на което съответства задължението на непосредствено по-горестоящия административен орган да разгледа и разреши в срока по чл. 97, ал. 1 АПК административния спор. При предявено оспорване по административен ред на общ или индивидуален административен акт контролният административен орган не е обвързан от искането, заявено в него, а проверява акта от гледна точка на всички изисквания, включително за целесъобразността му съгласно разпо-

редбата на чл. 97, ал. 1 АПК. В този смисъл не споделяме изводите, направени в мотивите на решението по тълкувателно дело № 1/2014 г., според които правомощията на горестоящия административен орган са ограничени само до заявените основания в оспорването на административния акт. Те не намират опора в закона, както е изложено в решението, а именно в разпоредбата на чл. 97, ал. 1 АПК. Напротив, цитираният текст не ограничава възможността за проверка единствено до заявените основания в жалбата, поради което **смятаме, че по тълкувателен път не може да се постига такъв ефект.** Обвързаността на горестоящия административен орган се заключава единствено в обема на проверката на административния акт – **изцяло или в отделни негови части.** При това положение следва да се приеме, че целесъобразността е оспорена винаги когато е налице оспорване по административен ред, а оспорването пред съда изчаква изхода от процеса пред горестоящия административен орган.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

от 23.03.2015 г. по т.д. № 6/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 4 февруари 2015 г. разглежда тълкувателно дело № 6/2014 г., докладвано от **съдия Галина Христова**.

Производството по делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за приемане на тълкувателно решение по **приложимостта на § 1а, т. 4 от допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост във връзка с чл. 32, ал. 2 от закона за определяне на равностойно обезщетение при отчуждени имоти – следва ли като пазарни аналози да се използват сделки за имоти с подобни характеристики като отчуждения имот, които се намират в друго землище, но в същия район, или само такива, намиращи се в землището на отчуждения имот?** Някои от съдебните състави на Върховния административен съд, трето отделение, приемат, че когато отчуждаваните имоти се намират в землището на Столична община, относими към определянето на равностойното парично обезщетение са вписани сделки с имоти със сходни на отчуждавания характеристики, които се намират в един и същ район, дори да се касае за земеделски земи или горски територии, т.е. приложимата норма в случаите, когато отчуждаването засяга недвижими имоти, намиращи се в град с районно деление, е тази на § 1, т. 4, б. „а“ ДР на ЗДС вр. чл. 32, ал. 2 ЗДС. Други съдебни състави постановяват съдебни актове, в които приемат, че по отношение на принудително отчуждавани-

те имоти – частна собственост, намиращи се в землището на Столична община и представляващи земеделски земи или горски територии, сравнимите пазарни аналози трябва да са за сделки с имоти с подобни характеристики и намиращи се в същото землище (квартал), в което е местонахождението и на отчуждавания имот. Поради наличие на противоречива практика и други спорни въпроси, свързани с искането на омбудсмана и засягащи правилното определяне на равностойното парично обезщетение, по предложение на председателя на трето отделение на ВАС и на основание т. 6.2 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС и от Общото събрание на съдиите от колегията на ВАС в предмета на тълкувателното дело, при упражняване на правомощията на председателя на съда по чл. 125 вр. с чл. 128 от Закона за съдебната власт, бяха включени допълнително следните въпроси: **Когато подлежащият на отчуждаване недвижим имот е земеделска или горска територия и се намира в землището на Столична община, кои пазарни аналози за сделки с подобни имоти следва да се вземат предвид: а) тези за сделки с имоти, находящи се в района на отчуждавания имот, или б) такива за сделки с имоти, находящи се в един и същи квартал с отчуждавания имот, предвид разпоредбата § 1а, т. 4, б. „а“ от ДР на ЗДС? Допустимо ли е пазарната цена по § 1а, т. 2 от ДР на ЗДС да бъде установена въз основа на една-единствена сделка, отговаряща на изискванията на закона, или следва да бъдат установени поне две или повече такива сделки? Когато подлежащият на отчуждаване недвижим имот към момента на отчуждаването се намира в урбанизирана територия на населеното място, следва ли да се изследват пазарни аналози за сделки, касаещи земеделски земи, каквито са били към момента на възстановяване на собствеността, или само такива, касаещи сделки със земи в урбанизирани територии? Допустимо ли е за определяне пазарната цена на отчуждавания имот да се ползват**

сделки, чийто предмет касае идеална част от имот, имащ сходни характеристики с отчуждавания и намиращ се в близост до него, както и апортна вноска под формата на имот, след като в § 1а, т. 2 от ДР на ЗДС изброяването на относимите пазарни свидетелства не е изчерпателно? Представлява ли съществено нарушение на процедурата по отчуждаването неспазването от страна на административния орган на предвидения в чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗДС тримесечен срок? Нарушен ли е принципът за „равностойно парично обезщетение“, ако датата на възлагане на независимата експертиза е извън сроковете, посочени в чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗДС и в § 1а, т. 2 от ДР на ЗДС? В срока за произнасяне на Общото събрание на колегиите по искането и допълненията към него беше приет Закон за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ДВ, бр.105 от 19.12.2014 г.). Изменени бяха относимите към предмета на настоящото тълкувателно дело текстове на чл. 32, ал. 3 и ал. 4 ЗДС, на § 1а, т. 2 ДР на ЗДС. С измененията на посочените разпоредби, свързани с предмета на тълкуване, отпадна основанието за постановяване на тълкувателно решение по въпросите за използването на една сделка като пазарен аналог и изследване на пазарните аналози, когато се представят доказателства, че възстановена като земеделска земя впоследствие е била включена в урбанизирана територия без промяна на предназначението ѝ по установения в закона ред. Общото събрание на съдиите от двете колегии на ВАС вече е имало случай да се произнесе в подобна хипотеза – с определение № 3 от 16 юли 2009 г., постановено по ТД № 5/2008 г., като е прието, че с изменение на разпоредбите, предмет на направеното искане, „следва да се приеме, че е отпаднало основанието за постановяване на тълкувателно решение“. Въз основа на тази установена практика ОС на съдиите гласува тези въпроси да отпаднат от предмета на настоящото тълкувателно дело. Отделно от това поради отсъствие на противоречива практика Общото събрание гласува да отпаднат и въпросите, свързани с определя-

не пазарната цена на отчуждаваните имоти чрез използване на сделки, чийто предмет касае идеални части от имоти, апортни вноски под формата на имот, както и въпросите представлява ли съществено нарушение от страна на административния орган неспазването на посочените в чл. 34, ал. 2, т. 3 ЗДС и § 1а, т. 2 ДР на ЗДС процедурни срокове. По изложените съображения производството по образуваното тълкувателно дело № 6 по описа за 2014 година следва да се прекрати в тези части и да продължи по въпроса, поставен от омбудсмана: **При прилагането на § 1а, т. 4 от допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост във връзка с чл. 32, ал. 2 от закона за определяне на равностойно обезщетение при отчуждени имоти следва ли като пазарни аналози да се използват сделки за имоти с подобни характеристики като отчуждения имот, които се намират в друго землище, но в същия район, или само такива, намиращи се в землището на отчуждения имот?** И допълнително поставеният на тълкуване въпрос: **Когато подлежащият на отчуждаване недвижим имот е земеделска или горска територия и се намира в землището на Столична община, кои пазарни аналози за сделки с подобни имоти следва да се вземат предвид: а) тези за сделки с имоти, находящи се в *района* на отчуждавания имот, или б) такива за сделки с имоти, находящи се в един и същи *квартал* с отчуждавания имот, предвид разпоредбата на § 1а, т. 4, б. „а“ от ДР на ЗДС?** Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното: Правото на собственост е конституционно гарантирано право. В чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България е регламентирано принципното положение, свързано с принудителното отчуждаване на собственост – „Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение“. Посочената конституционна ре-

гламентация намира израз и в чл. 32, ал. 1 от ЗДС: Имоти и части от имоти – собственост на физически или юридически лица, могат да се отчуждават принудително за задоволяване на държавни нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, след предварително и равностойно обезщетение. Принципно положение относно актуалността на оценката на отчуждавания имот към момента на отчуждаването му може да се открие и в по-старите, вече отменени, закони, регламентиращи тези обществени отношения, извън отменените разпоредби в Закона за собствеността от 1951 г., съобразно който, и по-конкретно чл. 102, ал. 1, цените на отчуждаваните имоти са се определяли по тарифа, изработена от Министерския съвет. Съгласно чл. 31, ал. 3 от отменения Закон за държавните имоти от 1948 г. отчуждените имоти се оценяват по пазарната им стойност по време на отчуждаването. В този смисъл са и правилата, уреждащи отчуждителната процедура, регламентирана в отменения Закон за отчуждение на недвижимите имущества за държавна и обществена полза, обн. през 1885 година. От съдържанието на двете разпоредби (конституционната и законовата) става ясно, че елемент от фактическия състав на отчуждаването е определянето и заплащането на равностойно обезщетение, което по смисъла на § 1а, т. 1 и т. 1а ДР на ЗДС бива парично и имотно. „Равностойно парично обезщетение“ е цената на отчуждаваните имоти или на части от имоти, определена по реда на този закон.“ „Равностойно имотно обезщетение“ е това обезщетение, при което на собственика на отчуждавания имот се предоставя в собственост имот частна държавна собственост, представляващ земеделска земя от държавния поземлен фонд или горска територия, в която горите са с еднакъв произход и функции с отчуждаваните, в същото или съседно землище, чиято стойност, определена по реда на наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, съответно по реда на наредбата по чл. 86, ал. 2 от Закона за горите, е равна или надвишава с до 20 на сто стойността на отчуждавания имот.“ С нормата на

чл. 32, ал. 2 ЗДС законодателят е разпоредил равностойното парично обезщетение да се определя в съответствие с 1. предназначението на имотите преди влизането в сила на подробния устройствен план (ПУП), съответно преди одобряването на ПУП, който предвижда изграждане на национален обект и за който е налице влязло в сила разпореждане за допускане на предварително изпълнение, въз основа на 2. пазарните цени на имоти 3. с подобни характеристики, 4. намиращи се в близост до отчуждавания. Само за част от изброените в разпоредбата предпоставки е налице законова дефиниция. Предназначението на имотите преди влизането в сила на ПУП, съответно преди одобряването на подробен устройствен план, който предвижда изграждане на национален обект, подлежи на доказване с писмени доказателства. Понятието „пазарни цени“ е ясно дефинирано в § 1а, т. 2 ДР на ЗДС – това „са осреднените цени от всички сделки с имоти за покупко-продажба, замяна, учредяване на вещни права или прехвърляне на собственост срещу задължение за строителство, ипотека – обезпечаваша покупко-продажба на имот, продажбите чрез търг от държавни и частни съдебни изпълнители, държавните институции и общините, както и други възмездни сделки, с изключение на тези с предмет идеални части от имоти, по които поне една от страните е търговец, сключени в рамките на 12 месеца преди датата на възлагане на оценката и вписани в службата по вписванията по местонахождението на имота. Ако в рамките на 12 месеца преди датата на възлагане на оценката в службата по вписванията по местонахождението на имота са вписани повече от 20 сделки, при определяне на пазарната цена се вземат предвид последните 20 вписани сделки. Осредняването се извършва въз основа на не по-малко от две относими сделки“. Законът не дава определение на понятието „имоти с подобни характеристики“. Сравнителният анализ се прави въз основа на имоти, чийто начин на трайно ползване и предназначение са сходни с тези на отчуждавания недвижим имот. Този критерий изисква да се сравнят пазарните цени на

други имоти, различни от отчуждавания, но със сходни характеристики и начин на трайно ползване, за да бъде оценката на подлежащия на отчуждаване имот актуална и съответна на цените на свободния пазар, което означава, че срещу получената в обезщетение сума лицето, чийто имот или част от имот **се отчуждава**, ще има възможност, ако реши, в същия момент (на отчуждаването), на същия географски пазар, да закупи аналогичен имот за задоволяване на потребностите, които е задоволявал и с отчуждения. Понятието „имоти, намиращи се в близост до отчуждавания“ е дефинирано изрично от законодателя в § 1а, т. 4 ДР на ЗДС. По определението в посочения текст това са имотите, които са разположени: а) в един и същ район в големите градове с районно деление; б) в един и същ квартал в другите градове или населени места или селищни образувания; в) в едно и също землище в земеделските територии и горските територии. За нуждите на сравнителния анализ законодателят е възприел 1. административно-териториален критерий за имотите, които се намират в големите градове с районно деление; 2. градоустройствен критерий – за имотите в другите градове, населени места и селищни образувания и 3. териториално-устройствен критерий – за имотите, попадащи в земеделските територии и горските територии. Според основното им предназначение, определено с концепциите и схемите за пространствено развитие и общите устройствени планове, териториите и поземлените имоти в страната са: урбанизирани територии (населени места и селищни образувания); земеделски територии, горски територии, защитени територии, нарушени територии за възстановяване, територии, заети от води и водни обекти, и територии на транспорта, по аргумент от чл. 7, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). От това следва, че имотите, посочени в § 1а, т. 4, б. „б“ ДР на ЗДС са имоти в урбанизирана територия, чието конкретно предназначение се определя от подробния устройствен план (чл. 8, ал. 1 ЗУТ). Имотите, посочени в § 1а, т. 4, б. „в“ ДР на ЗДС са имоти в земеделски или горски територии,

чието предназначение, определено с подробния устройствен план, е на обработваеми или необработваеми земи или гори (чл. 8, т. 2 ЗУТ). Имотите по § 1а, т. 4, б. „а“ ДР на ЗДС обаче, за селектирането на които е възприет административно-териториалният критерий, могат да попадат както в урбанизирана, така и в земеделска територия и съответно да имат различно предназначение. Съгласно чл. 10 от Закона за административно-териториалното деление на Република България (обн. ДВ, бр. 63 от 14.07.1995 г.) в столицата и в градовете с население над 300 000 души се създават райони. Територията на района е част от територията, включена в строителните и землищните граници на града, съгласно чл. 11, ал. 1 ЗАТУРБ, което води до извода, че тя може да включва както урбанизирани, така и земеделски територии. Това е така, тъй като в рамките на територията на отделни райони в посочените градове влизат бивши или настоящи населени места, някои от които имат отделна регистрация в ЕКАТТЕ, съответно свое бивше или настоящо землище (по определението на § 1, т. 8 ЗАТУРБ „землище“ представлява съвкупността от поземлени имоти, принадлежащи към дадено населено място, чиито граници се идентифицират и определят по ред, определен със закон). Така напр. по силата на разпоредбата на чл. 3 от Закона за териториалното деление на Столична община и големите градове с районно деление в територията и землищните граници на Пловдив се включват землищата на Пловдив и на кварталите Коматев и Прослав, освен шестте района на града; в територията и землищните граници на Варна се включват, освен петте района, землищата на Варна и на кварталите Аспарухово, Галата, Винаца и Владиславово; в територията на район Витоша, Столична община, са включени кварталите Княжево, Бояна, Симеоново, Драгалевци, като част от извънселищната територия на землището на гр. София, и землищата на селата Мърчаево (ЕКАТТЕ 49597) и Владая (ЕКАТТЕ 11394). Ето защо, при изследване на пазарните аналози, трябва да бъде спазено административното и териториалното разделение, предложено от зако-

нодателя в правната норма. Стесняването на обхвата на изследваните сделки (напр. само такива за имоти в квартала, в който той се намира, т.е. в непосредствена близост до отчуждавания имот) би довело до нарушаване на принципа за равностойност на паричното обезщетение. Следователно, при прилагането на §1а, т. 4 от допълнителните разпоредби на Закона за държавната собственост във връзка с чл. 32, ал. 2 от закона за определяне на равностойно обезщетение като пазарни аналози следва да се използват сделки за имоти с подобни характеристики като отчуждения имот, които се намират в същия район, дори когато се касае за земеделски земи или горски територии. По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

За градовете с районно деление относимите към определянето на равностойно парично обезщетение са онези вписани сделки с имоти с подобни характеристики на отчуждавания, които се намират в един и същ район, като съставна административно-териториална единица на общината, включително когато се касае за земеделски земи и горски територии.

ОТКЛОНЯВА искането на председателя на Върховния административен съд по тълкувателно дело № 6/2014 г. по описа на Общото събрание на двете колегии на Върховния административен съд по следните въпроси: Допустимо ли е пазарната цена по §1а, т. 2 от ДР на ЗДС да бъде установена въз основа на еднаединствена сделка, отговаряща на изискванията на закона, или следва да бъдат установени поне две или повече такива сделки? Когато подлежащият на отчуждаване недвижим имот към момента на отчуждаването се намира в урбанизирана територия на

населеното място, следва ли да се изследват пазарни аналози за сделки, касаещи земеделски земи, каквито са били към момента на възстановяване на собствеността, или само такива, касаещи сделки със земи в урбанизирани територии? Допустимо ли е за определяне пазарната цена на отчуждавания имот да се ползват сделки, чийто предмет касае идеална част от имот, имащ сходни характеристики с отчуждавания и намиращ се в близост до него, както и апортна вноска под формата на имот, след като в § 1а, т. 2 от ДР на ЗДС изброяването на относимите пазарни свидетелства не е изчерпателно? Представлява ли съществено нарушение на процедурата по отчуждаването неспазването от страна на административния орган на предвидения в чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗДС тримесечен срок? Нарушен ли е принципът за „равностойно парично обезщетение“, ако датата на възлагане на независимата експертиза е извън сроковете, посочени в чл. 34, ал. 2, т. 3 от ЗДС и в § 1а, т. 2 от ДР на ЗДС?

ПРЕКРАТЯВА производството по тълкувателно дело № 6/2014 г. по описа на Общото събрание на двете колегии на Върховния административен съд по така посочените въпроси.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 26.02.2015 г.
ПО т.д. № 3/2014 г.**

**ПРОТОКОЛ
София, 26.02.2015 г.**

Общото събрание на колегиите на ВАС, в съдебно заседание на 26 февруари 2015 година, разгледа тълкувателно дело № 3/2014 година, образуване по искане на председателя на Върховния административен съд.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ КОЛЕВ – председател на ВАС

ДОКЛАДЧИЦИ: АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ – съдия в шестото отделение на ВАС

ГАЛЯ КОСТОВА – съдия във второ отделение на ВАС

СЕКРЕТАР: НИНА СПАСОВА – административен секретар във ВАС

ГЕОРГИ КОЛЕВ: Уважаеми колеги, след направената проверка се установи, че от 87 съдии, включени в състава на двете колегии, на заседанието присъстват 76 съдии. Налице е необходимият кворум за провеждане на заседанието на Общото събрание на колегиите на ВАС, поради което откривам заседанието. Както знаете, делото е образувано по мое искане. По делото е депозирано предложение от докладчиците – съдия Александър Еленков и съдия Галя Костова, в което се излага становище, че съответните различия в констатираната противоречива съдебна

практика са преодолен и такава няма, поради което оттеглям направеното от мен искане до Общото събрание на колегиите на ВАС за приемане на тълкувателно решение по поставените в същото въпроси и моля производството по т.д. № 3/2014 г. на ВАС да бъде прекратено.

ИВАН РАДЕНКОВ: Второ отделение и шесто отделение са на едно мнение, но пето отделение и седмо отделение са на различни мнения.

ГЕОРГИ КОЛЕВ: Да не забравяме, че в конкретния случай става въпрос за две различни решения. Не са обективирани в никакъв друг вариант различни становища. Ако възникне в бъдеще противоречива практика винаги може да се направи ново искане.

СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА: Колеги, питането ми е какъв критерий приемаме? Когато имаше тълкувателно дело по митнически дела с две противоречиви решения – приехме тълкувателно решение, нали така? Какъв е критерият сега да не приемем тълкувателно решение?

ГЕОРГИ КОЛЕВ: Съгласен съм с колежката Светлозара Анчева, но в конкретния случай противоречията са преодолен.

АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ: Колеги, искам да кажа, че към нашето предложение за оттегляне на искането са представени два акта на петчленни състави, по дата, съвпадаща с Вашето предложение, от които правим извода, че допуснатата противоречива практика е преодоляна.

АННА ДИМИТРОВА: Колеги, противоречивата практика на петчленните състави тръгна от пето отделение. Единият състав на пето отделение все още е на другото мнение.

АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ: Изцяло разчитаме на петчленните състави.

ГЕОРГИ КОЛЕВ: Колеги, в такъв случай, когато установя, че все пак има противоречива практика, ще направя ново искане за приемане на тълкувателно решение.

С оглед направеното искане за прекратяване на производството по делото поради оттегляне на искането от председателя

на ВАС, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

О П Р Е Д Е Л И :

ПРЕКРАТЯВА производството по тълкувателно дело № 3/2014 г. на ОСК на ВАС, образувано по искане на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по поставените в същото въпроси.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 4
от 27.05.2015 г. по т.д. № 6/2013 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 30 март 2015 г. разгледа тълкувателно дело № 6/2013 г., докладвано от съдиите **Милена Златкова и Донка Чакърова**.

Тълкувателно дело № 6/2013 г. е образувано с разпореждане от 08.10.2013 г. на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд поради констатирана противоречива съдебна практика по следните въпроси:

1. При настъпила изискуемост на вземанията по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР какви са конкретните действия, които следва да бъдат предприети от митническите органи, преди да се пристъпи към търсене на отговорност от солидарния длъжник АЕБТРИ? 2. В кой момент следва да се потърси отговорността на гарантиращата асоциация в случаите на изискуеми публични държавни вземания по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР, за които има образувано изпълнително дело срещу лицето, което пряко ги дължи, и как следва да се съобразят сроковете, които Конвенция ТИР предвижда за търсене на солидарна отговорност в случая?

Въпросите са поставени на основание чл. 125 от Закона за съдебната власт от председателя на Върховния администрати-

вен съд поради констатирана противоречива съдебна практика. Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира, че искането за тълкуване следва да бъде отклонено поради следните съображения: При произнасянето по поставените въпроси Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд разграничи три отделни проблема, които могат да бъдат групирани, както следва: А. Със съдържанието на първия въпрос, а именно: „При настъпила изискуемост на вземанията по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР какви са конкретните действия, които следва да бъдат предприети от митническите органи, преди да се пристъпи към търсене на отговорност от солидарния длъжник АЕБТРИ?“ и със съдържанието на първата част на втория въпрос, а именно: „В кой момент следва да се потърси отговорността на гарантиращата асоциация в случаите на изискуеми публични държавни вземания по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР, за които има образувано изпълнително дело срещу лицето, което пряко ги дължи?“ Б. Със съдържанието на втората част на втория въпрос, а именно: „Как следва да се съобразят сроковете, които Конвенция ТИР предвижда за търсене на солидарна отговорност в случая?“

По отношение въпросите в раздел А: Въпросите са свързани с тълкуване на разпоредби от Митническата конвенция за международния превоз на стоки по покритието на карнети ТИР (Конвенция ТИР, 1975 г.), ратифицирана с Указ № 1144 на ДС от 1977 г. – ДВ, бр. 61 от 5.08.1977 г., издадена от Министерството на транспорта и съобщенията, обн., ДВ, бр. 7 от 27.01.2004 г., в сила от 20.04.1978 г.). Противоречивата съдебна практика, цитирана в искането на председателя на Върховния административен съд, е по повод приложението на чл. 8, ал. 7 от Конвенция ТИР и обяснителната бележка към нея, ECE/TRANS/17/Изменение 21; в сила от 12.05.2002 г., отменени, считано от 13.09.2012 г. в съответствие с уведомлението от страна на депозитаря ООН C.N. 326.2011.TREATIES – 2 (виж Официален вестник на Европейския съюз, L 244 от 8 септември 2012 г.). Поставеният

във въпросите проблем е предмет на Тълкувателно решение № 3/25.03.2003 г. на Общото събрание на Върховния административен съд с докладчик съдия Цветанка Табанджова, в което се приема, че: „При настъпила изискуемост на вземанията по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Митническата конвенция за международен превоз на стоки под покритието на карнети ТИР митническите органи могат да предявят искане за плащане пред гарантиращата асоциация, след като са предприели **всички възможни действия** за търсене на сумите от местните или чуждестранните лица, които пряко ги дължат.“ Във всеки един конкретен случай предприетите „действия за търсене на сумите“ от прекия длъжник, преди да се предяви искане за плащане от гарантиращата асоциация, следва да бъдат преценявани дали отговарят на изискването „всички възможни“, така както е формулирано в цитираното тълкувателно решение. Наличието на тълкувателно решение, което е задължително на основание чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове, е пречка за постановяване на ново тълкувателно решение по същия въпрос, без да са налице основателни причини за отклоняване от установеното задължително тълкуване. **По въпроса в раздел Б:** При задълбочен анализ на съдебната практика на Върховния административен съд, включително и на цитираната в искането на председателя на Върховния административен съд за тълкуване, не се установи наличие на влезли в сила съдебни решения, в които да е обсъждано съобразяването на сроковете по Конвенция ТИР, предвиждащи търсене на солидарна отговорност, респективно не е налице противоречива или неправилна практика по смисъла на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт за приемане на тълкувателно решение. По изложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА искането на председателя на Върховния административен съд на основание чл. 125 ЗСВ до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси: 1. При настъпила изискуемост на вземанията по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР какви са конкретните действия, които следва да бъдат предприети от митническите органи, преди да се пристъпи към търсене на отговорност от солидарния длъжник АЕБТРИ? 2. В кой момент следва да се потърси отговорността на гарантиращата асоциация в случаите на изискуеми публични държавни вземания по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР, за които има образувано изпълнително дело срещу лицето, което пряко ги дължи, и как следва да се съобразят сроковете, които Конвенция ТИР предвижда за търсене на солидарна отговорност в случая?

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Здравка Шуменска, Светлозара Анчева, Маруся Димитрова, Милена Златкова, Атанаска Дишева, Соня Янкулова, Виолета Главинова, Искра Александрова, Николай Гунчев, Даниела Мавродиева, Мадлен Петрова и Милена Славейкова

Изразяваме нашето становище за неправилност на решението за недопустимост на искането на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси: При настъпила изискуемост на вземанията по чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от Конвенция ТИР какви са конкретните действия, които следва да бъдат предприети от митническите органи преди да се пристъпи към търсене на отговорност от солидарния длъжник АЕБТРИ? В кой момент следва да се потърси отговорността на гарантиращата асоциация в случаите на изис-

куеми публични държавни вземания по чл. 8, т. 1 и т. 2 от Конвенция ТИР, за които има образувано изпълнително дело срещу лицето, което пряко ги дължи ?

Те са поставени във връзка с постановени противоречиви съдебни решения по идентични казуси. В първата група съдебни решения съдебните състави на Върховния административен съд се позовават на мотивите на Тълкувателно решение (ТР) № 3/2003 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд, а във втората група – на обяснителната бележка към чл. 8, ал. 7 от Митническа конвенция за международен превоз на стоки под покритието на карнети ТИР от 1975 г. (Конвенция ТИР), ратифицирана с Указ на ДС № 1144 от 29.07.1977 г., обн. ДВ, бр. 61/77 г. Съгласно чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт тълкувателно решение се приема при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона. При безспорно констатирана противоречива практика по тълкуването и прилагането на норма на международен договор, а именно нормата на чл. 8, ал. 7 от Конвенция ТИР, при това след приемането на ТР № 3/2003 г., искането за тълкуване е допустимо и наличието на тълкувателното решение от 2003 г. не обуславя недопустимост. Допълнителен аргумент за неправилност на решението за недопустимост на искането поради наличието на ТР № 3/2003 г. е това, че отговорите на поставените в искането на председателя на Върховния административен съд въпроси налагат тълкуване на норми от международен договор, които са част от правото на Европейския съюз (ЕС), а съгласно чл. 267, пар. 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) правомощието да ги тълкува има Съдът на ЕС (СЕС). Конвенция ТИР е призната от името на Европейската общност с Регламент (ЕИО) № 2112/78, публикуван в ОВ на Общността L 252 от 14.09.1978 г. на основание чл. 228, пар. 2 от Договора за създаване на ЕИО (ДСЕИО) и влиза в сила на 20 юни 1983 г. Съгласно посочения текст, както и чл. 216 пар. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Съюзът може

да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато договорите го предвиждат, или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането в рамките на политиките на Съюза на някоя от посочените в договорите цели, или това е предвидено в някой от правнообразуващите актове на Съюза. Втората алинея на същия член добавя, че сключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки. Договорите, сключени съгласно условията на този текст, са част от правния ред на ЕС от момента на влизането им в сила, заемащи по-ниско място от учредителните договори, но по-високо от производното право. Не стоят по по-различен начин нещата по отношение на смесените международни договори, сключени от Общността и от страните членки. Част от правото на Съюза са и международните договори, сключени от държави членки преди влизането в сила на учредителните договори, респ. преди присъединяването на тези държави членки към ЕС, но впоследствие и Общността е встъпила в тези договори. Според чл. 267 ДФЕС Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно: а) тълкуването на настоящия договор; б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза. Сключените от ЕС международни договори не са изключени от обхвата на преюдициалната компетентност на Съда на Европейския съюз (СЕС), макар да не представляват актове на институциите в тесен смисъл. В своята практика СЕС приема, че правомощието му за преюдициално тълкуване по чл. 267 ДФЕС се простира по отношение на нормите, които са част от правото на Съюза. По отношение на смесените договори се приема, че техните норми също могат да бъдат предмет на преюдициално тълкуване, ако клаузите на един такъв договор не уточняват разпределянето на правомощията между ЕС и държавите членки. В тези случаи СЕС подчертава, че е в интерес на Общността клаузите в смесените договори да се тълкуват по един и същи начин (решение от 4 май 2010 г. по дело C-533/08

TNT Express Nederland BV срещу AXA Versicherung AG). Отделно от това следва да се посочи, че Конвенция ТИР е включена в споделена компетентност на ЕС (обща транспортна политика). Споделената компетентност съгласно чл. 2, пар. 2 от ДФЕС се упражнява последователно, а не едновременно. Според цитирания текст на ДФЕС: Когато Договорите предоставят на Съюза компетентност, споделена с държавите членки в определена област, Съюзът и държавите членки могат да законодателстват и да приемат правнообвързващи актове в тази област. Държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята. Държавите членки упражняват отново своята компетентност, доколкото Съюзът е решил да спре да упражнява своята. Изхождайки от това правило, СЕС приема, че има юрисдикция да издаде решение по преюдициални запитвания, свързани с тълкуването на норма на смесен договор, когато ЕС е упражнил законодателна дейност в съответната област (решение от 16 юни 1998 г. по дело C-53/96 *Hermes International*). Такава законодателна дейност във връзка с превоза на стоки под покритието на карнет ТИР (Конвенция ТИР) е налице с приемането на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (ОВ L, бр. 302 от 19 октомври 1992 г. в сила от 22 октомври 1992 г.), чл. 91 и следващи, както и Регламент № (ЕО) 2454/93 на Съвета от 2 юли 1993 г. за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92. Именно поради това СЕС е постановявал решения по преюдициални запитвания, изискващи тълкуване на норми от Конвенция ТИР.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 5
от 22.06.2015 г. по т.д. № 4/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 30 март 2015 г. разгледа тълкувателно дело № 4/2014 г., докладвано от съдиите **Николай Гунчев и Благовеста Липчева**.

Тълкувателно дело № 4/2014 г. е образувано с разпореждане от 02.10.2014 г. на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд поради констатирана противоречива съдебна практика по следните въпроси:

1. Допустимо ли е със заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК директорът на компетентната териториална дирекция да ограничава по териториален признак правомощията на определени от него органи по приходите за издаване на заповеди за възлагане на ревизии само по отношение на физически или юридически лица, чиито постоянен адрес, седалище, адрес на управление или местоизвършване на дейността се намират в даден регион от територията на тази дирекция?

2. При неспазване на изискванията на чл. 117, ал. 2, т. 10 ДОПК и липса на подпис на някои от органите по приходите в съставения от тях ревизионен доклад налице ли е нищожност на издадения ревизионен акт, неразделна част от който е този доклад, съгласно чл. 120, ал. 2 ДОПК?

Въпросите са поставени от главния прокурор на Република България на основание чл. 125 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) поради констатирана противоречива съдебна практика.

По първия въпрос в постановените от отделните състави на ВАС решения са застъпени две противоречиви становища:

Според едното – разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК не предвижда възможност с акта за определяне на органи по приходите, компетентни да издават заповеди за възлагане на ревизии, териториалният директор да ограничава териториалния обхват на това им правомощие, тъй като териториалната компетентност на органа по приходите е законоустановена и е регионално идентична с тази на компетентната териториална дирекция.

Според другото – правомощието за издаване на заповеди за възлагане на ревизии (ЗВР) принадлежи на директора на ТД на НАП, който може на основание чл. 11, ал. 3 ЗНАП да го предоставя на друг орган по приходите както в пълен, така и в частичен обем. Прието е, че принципно е допустимо със заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК териториалният директор да ограничава териториалния обхват на предоставеното правомощие.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира за правилно първото становище поради следното:

Съгласно чл. 6, ал. 1 от Закона за Националната агенция за приходите (ЗНАП) Агенцията се състои от Централно управление и териториални дирекции. Всяка една от тези териториални дирекции се организира и ръководи от териториален директор, който упражнява предоставените му правомощия в нейните пространствени предели.

Към териториалния обсег на компетентната териториална дирекция препраща и нормата на чл. 7, ал. 1 ДОПК, установяваща компетентността на органа по приходите да издава актовете по този кодекс. Сред тези актове е и заповедта за възлагане на ревизии (ЗВР), с която по силата на чл. 112, ал. 1 ДОПК се образува ревизионното производство. Съгласно чл. 112, ал. 2, т.

1 ДОПК заповедта за възлагане на ревизия се издава от орган по приходите, определен от териториалния директор, която, за да бъде правопограждащ данъчноревизионното правоотношение юридически факт, следва да е издадена от компетентен орган.

Разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК сочи, че ревизия може да се възлага от органа по приходите, а съобразно чл. 7, ал. 1 ЗНАП органи по приходите са: изпълнителният директор на НАП и неговите заместници, териториалните директори и техните заместници; директорите на дирекции, началниците на отдели и сектори и служителите, заемащи длъжност „държавен експерт по приходите“, „държавен инспектор по приходите“, „главен експерт по приходите“, „старши експерт по приходите“, „експерт по приходите“, „главен инспектор по приходите“, „старши инспектор по приходите“ и „инспектор по приходите“.

Освен с функцията на орган по приходите, разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК обвързва овластяването за издаване на ЗВР с наличието на персонална компетентност, предвиждайки, че оправомощеният орган по приходите следва да е изрично определен от териториалния директор.

За да се дефинират характеристиките на волеизявлението, с което териториалният директор определя кой измежду всички посочени в чл. 7, ал. 1 ЗНАП органи по приходите в компетентната териториална дирекция може да възлага ревизии, е необходимо да се прецени дали териториалният директор притежава компетентност за възлагане на ревизии по реда на чл. 112, ал. 1 ДОПК.

Основните правомощия на териториалния директор са регламентирани в чл. 11, ал. 1 и ал. 2 ЗНАП и могат да се разграничат в две отделни групи: организационно-ръководни и материалноправни. По силата на чл. 11, ал. 1, т. 4 ЗНАП териториалният директор е компетентен да организира и ръководи възлагането и извършването на ревизии, а нормата на чл. 11, ал. 2, т. 1 от с.з. сочи, че той издава предвидените в ДОПК актове.

Анализът на първото от визираните правомощия разкрива

спецификите му на общофункционално, оперативно и управленско овластяване за осъществяване на изпълнително-разпоредителна дейност. За да се обезпечи ефективното изпълнение на тази дейност, на териториалния директор са възложени конкретни функции в определен предметен обхват. В неговите предели се включва кръгът от въпроси по възлагането на ревизиите, но функциите на териториалния директор във връзка с възлагането са организационно-ръководни. От тази негова обща функционална компетентност не би могла да се извлича имплицитно изрична материална компетентност за издаване на заповеди за възлагане на ревизии, тъй като липсва конкретно нормативно овластяване с това правомощие. Разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 4 ЗНАП предоставя точно определен обем властническа компетентност, а разширителното ѝ тълкуване е недопустимо.

За разлика от правния режим на възлагането на ревизии по отменения Данъчен процесуален кодекс (ДПК – ДВ, бр. 103/1999 г. – ДВ, бр. 105/2005 г.), в ДОПК и ЗНАП не се съдържа норма, която да оправомощава териториалния директор да издава заповеди за възлагане на ревизии, насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски. Сравнителният анализ сочи, че с разпоредбата на чл. 68, ал. 1 ДПК (отм.) правомощието за възлагане на ревизии е изрично възложено на териториалния директор, като е призната нормативно и възможността за делегирането му. С приемането на ДОПК тази компетентност е предоставена изрично само на органа по приходите, което е основание да се приеме, че *ratio legis*, съдържащ се в чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК, е това правомощие да бъде изключено от обхвата на материалната компетентност на териториалния директор. Този тълкувателен подход е в унисон както с прогласените в чл. 4 ДОПК основни принципи за самостоятелност и независимост на органа по приходите, така и с установената в чл. 10, ал. 1 АПК забрана за изземване на компетентност от по-горестоящ орган.

Изводът, че териториалният директор не е материално ком-

петентен да възлага ревизии, не се разколебава от факта, че съгласно чл. 7, ал. 1 ЗНАП той също е един от органите по приходите. Точният разум на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК изключва идентитет на определящия и определения орган, поради което допускането на възможността териториалният директор да определи сам себе си би могло да е единствено аргумент *reduction ad absurdum*, сочещ, че подобно тълкуване би обезсмислило законодателната воля. Тя се разкрива и от нормите на чл. 118, ал. 2 във вр. с чл. 119, ал. 2 ДОПК, съобразно които РА се издава от органите по приходите, посочени в чл. 7, ал. 1, т. 4 ЗНАП, в кръга на които не е включен териториалният директор. Тъй като РА се издава от органа, възложил ревизията и ръководителя на ревизията съгласно сегашната редакция на чл. 119, ал. 2 ДОПК – ДВ, бр. 82/2012 г., в сила от 01.01.2013 г., то следва, че органите, които могат да възлагат ревизии, също трябва да са сред тези, посочени в чл. 7, ал. 1, т. 4 ЗНАП.

В този контекст разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК предоставя на териториалния директор единствено организационно-управленско правомощие, в което, от една страна, се включва задължението за определяне на орган по приходите, който да възлага ревизии, а от друга, правото на преценка, при условията на оперативна самостоятелност, кой точно измежду всички органи по приходите да определи. При реализацията на това организационно-ръководно правомощие не се прехвърля първична материална компетентност за възлагане на ревизии на определения орган по приходите, тъй като териториалният директор в това си качество не разполага с нея. Като един от органите по приходите териториалният директор не е единственият носител на тази основна материална компетентност, тъй като *ipso jure* с чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК тя е предоставена на всички органи по приходите от компетентната териториална дирекция. Към тази придобита по първичен път компетентност, в териториалния ѝ обхват по чл. 7, ал. 1 ДОПК, препраща чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК в частта, с която определя реда за придобиване на

вторична персонална компетентност по косвен начин. Нормата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК не предвижда възможност при учредяване на вторичното правомощие да се редуцира обхватът на първичната компетентност, към която разпоредбата препраща, поради което с акта за определяне териториалният директор не може да я ограничава, включително и по териториален признак.

Като структурна единица на НАП териториалната дирекция има определен териториален обхват, който за длъжностите от нейния щат е идентичен с мястото на изпълнение на службата. Фактическото местонахождение на работното място на служителя в рамките на отделна административна област или бивша структурна единица на НАП, представляващи към момента част от територията на компетентната дирекция, не биха могли да бъдат критерий за териториалния обхват на материалното правомощие на органа по приходите. Обратното схващане би приравнило функциите на длъжността в съответната структурна единица на НАП с функциите на нейните органи. Орган по приходите не е длъжност, която е ситуирана със своя точно определена степен в системата на НАП, поради което работното място на съответния служител, осъществяващ функциите на орган по приходите, е ирелевантно за териториалния обхват на предоставената по закон териториална компетентност на органа.

Изложеното мотивира извода, че с акта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК, определящ органа по приходите, който може да възлага ревизии, териториалният директор упражнява организационно-управленско правомощие, но не делегира изрично предоставена му материална компетентност за възлагане на ревизии, тъй като определеният орган по приходите е нормативно овластен с това основно правомощие пряко от разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК. Към тази основна материална компетентност на органа по приходите с акта за определяне се добавя допълнителна персонална компетентност по косвен начин чрез конкретизация на титуляря на правомощието за издаване на ЗВР. След като първичната материална компетентност на орган по приходите е

придобита по нормативен път в териториалния ѝ обхват по чл. 7, ал. 1 ДОПК, то не е допустимо пространствените ѝ предели да се ограничават от териториалния директор при персонализацията на органа по приходите, който може да възлага ревизии. Такава възможност не е предвидена в ДОПК и ЗНАП, поради което с факта на посочване на органа по приходите в издадената от директора заповед по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК определеният орган по приходите придобива персонална компетентност да издава заповеди за възлагане на ревизии за всички данъчни субекти, спрямо които териториалната дирекция е компетентна.

По втория въпрос в постановените от ВАС решения са застъпени две противоречиви становища:

Според първото – липсата на подпис на един от органите по приходите в съставения от тях ревизионен доклад /РД/ не обосновава извод за нищожност на ревизионния акт /РА/, тъй като РД няма самостоятелно значение и неподписването му от всички извършили ревизията органи по приходите не опорочава РА до степен на нищожност поради липса на воля.

Според второто – след като РД е неразделна част от РА, то при липса на подпис на един от съставителите на РД същият е нищожен, а оттам влече нищожност и на РА, който е издаден без основание.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира за правилно първото от посочените становища по следните съображения:

Действащата разпоредба на чл. 119, ал. 2 от ДОПК предвижда, че ревизионният акт се издава от органа, възложил ревизията и ръководителя на ревизията. Съгласно предходната редакция на чл. 119, ал. 2 ДОПК – ДВ, бр. 105/2005 г., ревизионният акт се издава от органа по приходите, определен със заповед от органа, възложил ревизията. Нормата на чл. 120, ал. 2 ДОПК сочи, че неразделна част от ревизионния акт е ревизионният доклад, а органът по приходите, издаващ ревизионен акт, е длъжен да обсъди направените срещу ревизионния доклад възражения и предста-

вените доказателства. Член 117, ал. 2, т. 10 от ДОПК предвижда, че част от задължителното съдържание на РД са подписите на органите по приходите, съставили доклада.

За да се обезпечат принципите на обективност, добросъвестност и право на защита на ревизирия субект, законодателят е предвидил, че срещу ревизионния доклад може да се подаде писмено възражение и да се представят доказателства. От сравнителния анализ на уредбата на ревизионния доклад в исторически план е видно, че Данъчният процесуален кодекс (ДВ, бр. 103/1999 г. – отм. ДВ, бр. 105/2005 г.) не включва в обхвата на ревизионното производство издаването на акт, аналогичен с ревизионния доклад. Предходният Закон за данъчното производство (отм. – ДВ, бр. 61/1993 г.) изрично предвижда, че издаването на данъчнооблагателен акт е предпоставено от съставянето на акт за констатации, срещу който могат да се подадат възражения пред началника на данъчната служба. Съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗДП (отм.) актът за констатации е неразделна част от данъчния облагателен акт и изпълнява функцията на негови мотиви.

Съпоставката на характеристиките на ревизионния доклад и акта за констатации по ЗДП (отм.) сочи, че и двата акта са предхождащи по време и подготвящи издаването на ревизионния акт/данъчнооблагателния акт, с който приключва ревизионното производство. Както в акта за констатации по ЗДП (отм.), така и в ревизионния доклад по ДОПК не се съдържа разпоредителна част и законодателят не е предвидил възможност за самостоятелното им обжалване извън административния и съдебния контрол на данъчнооблагателния акт/ревизионния акт. Тези специфики определят РД като типичен констативен акт, с две основни функции в ревизионното производство – сезираща и доказателствена. В редакцията на чл. 119, ал. 2 ДОПК, до изменението с ДВ, бр. 82/2012 г., ревизионният доклад сезира органа, който е възложил ревизията, да определи със заповед компетентния да издаде ревизионен акт орган по приходите, а след изменението на чл. 119, ал. 2 ДОПК сезира органа, възложил ревизията

и ръководителя на ревизията. Същевременно ревизионният доклад се явява и доказателствено средство за осъществяване от ревизиращите процесуални действия, чрез които са установени релевантните за производството факти и обстоятелства. При депозираните писмени възражения от ревизирувания субект срещу формираните с ревизионния доклад фактически и правни изводи издателят на ревизионния акт не само че не е обвързан с тях, а е длъжен да ги обсъди, ведно с представените доказателства. Това негово задължение, наред с разпоредбата на чл. 120, ал. 1, т. 5 ДОПК, дават основание да се приеме, че ДОПК не придава на ревизионния доклад функцията на мотиви за издаването на ревизионния акт. При условие че констатациите в ревизионния доклад се възприемат от издателя на ревизионния акт, те не отменят необходимостта от мотиви в ревизионния акт, а само ги допълват.

Макар че ревизионният доклад е основен акт във фазата на извършване на ревизионното производство, той е процесуален акт по смисъла на чл. 21, ал. 5 АПК. Независимо че разпоредбата на чл. 120, ал. 2, изр. първо от ДОПК сочи, че той се прилага към ревизионния акт и е неразделна част от него, то от това не следва, че законодателят е предвидил изискване волята на издателя на ревизионния акт да се наслагва върху волята на съставителите на ревизионния доклад и в тази кумулативност на двете волеизявления да се упражнява съвместна компетентност за издаването на ревизионния акт. Нормата на чл. 119, ал. 2 от ДОПК изрично определя чия е компетентността за издаване на ревизионния акт, без да обвързва тази компетентност с правомощията на съставителите на ревизионния доклад.

Друг извод не следва от сезиращата функция на ревизионния доклад и свързаните с момента на издаването му срокове, тъй като уведомяването на органа, възложил ревизията, не е правопораждащ факт за възникването на компетентността за издаването на ревизионния акт. Тя не произтича от ревизионния доклад, а е нормативно установена и персонално определена,

поради което порочите на ревизионния доклад не рефлектират върху валидността на ревизионния акт. В качеството си на процесуален акт ревизионният доклад е процесуална предпоставка за издаването на ревизионния акт, а при липса на процесуална предпоставка е налице неспазване на процесуалните разпоредби по смисъла на чл. 160, ал. 2 ДОПК, но не и толкова тежък порок, който да обуслови извод за нищожност на РА.

Съгласно чл. 117, ал. 2, т. 10 ДОПК изискването за подписване на ревизионния доклад от неговите съставители е задължителен реквизит на ревизионния доклад от външна страна, т.е. част от нормативно установените изискванията за форма на ревизионния доклад. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 ДОПК, която предвижда, че ревизионният доклад е неразделна част от ревизионния акт, не дерогира систематично предхождащата я норма на чл. 120, ал. 1, т. 5 ДОПК, включваща сред задължителните реквизити на ревизионния акт наличието на мотиви за издаването му. И двете разпоредби са част от чл. 120 ДОПК, озаглавен „Съдържание на ревизионния акт“, а това сочи, че ревизионният доклад също е част от нормативно изискуемото се съдържание на ревизионния акт. При наличие на порок в законоустановената форма, изразяващ се в липса на мотиви, опорочаването също не е толкова съществено, че да се приравни с пълна липса на форма, а оттам и на волеизявление, поради което отново не мотивира извод за нищожност на издадения ревизионен акт.

Горното обосновава заключението, че не е налице нищожност на ревизионния акт, ако в ревизионния доклад, който е неразделна част от него, не е спазено изискването на чл. 117, ал. 2, т. 10 ДОПК за полагане на подписи от всички органи по приходите, които са го съставили.

По изложените съображения Общото събрание на колегии-те във Върховния административен съд

РЕШИ:

1. Не е допустимо със заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 от ДОПК директорът на компетентната териториална дирекция да ограничава по териториален признак правомощията на определените от него органи по приходите за издаване на заповеди за възлагане на ревизии само по отношение на физически или юридически лица, чиито постоянен адрес, седалище, адрес на управление или местоизвършване на дейността се намират в даден регион от територията на тази дирекция.

2. Не е налице нищожност на ревизионния акт, ако в ревизионния доклад, който е неразделна част от него, не е спазено изискването на чл. 117, ал. 2, т. 10 ДОПК за полугане на подписи от всички органи по приходите, които са го съставили.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Теодора Николова, Соня Янкулова, Донка Чакърлова, Емилия Миткова, Мира Райчева, Свилена Проданова, Бисерка Цанева, Димитър Първанов, Аглика Адамова и Весела Павлова по т. 1 от ТД № 4/2014 г.

Съгласно чл. 112, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) ревизионното производство се образува с издаването на заповед за възлагане на ревизията (ЗВР), а според ал. 2, т.1 на текста ревизията може да се възлага от органа по приходите, *определен* от териториалния директор на *компетентната териториална дирекция*. Ревизионният акт се издава от органа, възложил ревизията и ръководителя на ревизията – чл. 119, ал. 2 ДОПК (действаща редакция с ДВ, бр.82/2012 г., в сила от 01.01.2013 г.). Предишната редакция на текста (в сила до 01.01.2013 г.) предвиждаше органът, възложил ревизията, да определи със заповед компетентния да издаде ревизионния акт орган по приходите.

Правилата за определяне на компетентната териториална дирекция са в чл. 8 ДОПК и основният принцип е, че компетентна е онази териториална дирекция, в чийто район се намира постоянният адрес на физическите лица, включително едноличните търговци, или седалището на местните юридически лица – ал. 1, т. 1 и т. 3.

Съгласно чл. 6, ал. 1 от Закона за Националната агенция по приходите (ЗНАП) териториалната дирекция е част от структурата на НАП. Правомощията на териториалния директор са дефинирани в чл. 11 от ЗНАП. Териториалният директор *организира и ръководи* възлагането и извършването на проверки и ревизии (чл. 11, ал. 1, т. 4), той издава предвидените в ДОПК актове (чл. 11, ал. 2, т. 1), а алинея трета на същата разпоредба гласи, че той може да възлага със заповед на определени органи по приходите и служители от териториалната дирекция изпълнението на правомощията по ал. 1 и 2, с изключение на тези по ал. 2, т. 2.

Със заповеди на директора на ТД на НАП (в повечето от цитираните в мотивите на посочените дела става дума за заповеди на директора на ТД на НАП, гр. Варна) са определени поименно и с длъжностното им качество органите по приходите, служители на компетентната териториална дирекция, които могат да издават заповеди за възлагане на ревизии (ЗВР) по чл. 112, ал. 2 ДОПК и заповеди за определяне на компетентен орган (ЗОКО) по чл. 119, ал. 2 (ред. в сила до 01.01.2013 г.)

Редакцията на тези заповеди и **тълкуването** на чл. 112, ал. 1, т.1 ДОПК относно правомощията на териториалния директор при издаването им създадоха обсъжданата тук противоречива съдебна практика. При определянето на компетентния да възлага ревизията орган директорът на ТД използва израза, например:

„Териториалният директор на ТД Варна определя следните органи по чл. 112, ал. 1, т. 1:

- за ТД на НАП Варна – Иванка Иванова, на длъжност ...
- за изнесено работно място (ИРМ) Силистра – Стоянка Стоянова, на длъжност ...
- за изнесено работно място (ИРМ) Добрич – Петър Петров, на длъжност ...“

Практическият въпрос е следният: когато става дума за данъчен субект, регистриран на територията на ТД на НАП Варна и на територията на ИРМ Силистра, а ЗВР е подписана от Петър Петров, компетентен орган ли е възложил ревизията, с произтичащите от това последици за валидността на РА?

Редакцията на обсъжданите заповеди е ясна, което и мотивира мнозинството от съдиите на двете колегии на ВАС да приемат искането за тълкуване на правната норма, послужила като основание за издаването им, за допустимо.

Тълкуването на смисъла на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК относно правомощията на териториалния директор при определянето на компетентен орган е същността на поставения по т.1 въпрос.

С решение на Управителния съвет на НАП № РМФ – 286/19.12.09г. се одобрява организационно-управленска структура на ЦУ на НАП. Съгласно т. 3.4. от същата ТД на НАП Варна със седалище в гр. Варна има териториален обхват и обхват на дейност, съвпадащ с териториалния обхват и обхват на дейност на досегашните ТД на НАП – Варна, ТД на НАП – Русе, ТД на НАП – Шумен, ТД на НАП – Разград, ТД на НАП – Добрич, ТД на НАП-Силистра и ТД на НАП – Търговище. Следователно с тази заповед се закриват ТД на НАП – Русе, Шумен, Разград, Добрич, Силистра, Търговище и териториалният обхват и обхватът на дейност на ТД на НАП – Варна включва и този на бившите шест ТД на НАП, които са изброени.

Доколкото, от една страна, понятие „изнесено работно място“ в структурата на НАП легално не съществува, а от друга – териториалният обхват на това понятие не буди съмнение, защото съвпада с територията на бившите ТД в обхвата на сегашните териториални дирекции, различни съдебни състави на първоинстанционните съдилища и на двете данъчни отделения на ВАС различно решаваха въпроса за компетентността на възложилите ревизиите органи, получили компетентност за това въз основа на обсъжданите заповеди и оттам – за действителността на приключващите тези производства ревизионни актове.

Според мотивите на съдебните състави на осмо отделение на ВАС така редактираните заповеди определят компетентен да възлага ревизии орган по приходите *само за част от територията* на сегашната териториална дирекция, съвпадаща с територията на закритите бивши териториални дирекции, който орган няма правомощия за това по отношение на останалата територия на дирекцията. Според това разбиране, което намираме за правилно, правомощието на териториалния директор на НАП да определи посочените компетентни органи включва възможността да определи такива органи *както в пълен обем* за цялата територия на дирекцията (за всички регистрирани на нея субекти), така и *частично* за територията на някоя от закритите ТД, сега в рамките на съществуващата ТД (съответно за регистрираните на тази територия ревизирани лица). И в двата случая е изпълнено законовото изискване със заповедта на териториалния директор да е определен орган по приходите от *компетентната териториална дирекция*, защото последното словосъчетание се отнася смислово и синтактично към израза „*териториалния директор*“, а не към израза „*орган по приходите*“. Това означава, според нас, че при посочената редакция на заповедите по чл. 112, ал. 2, т. 1, обратно на приетото от мнозинството, *не всеки* орган по приходите на съответната компетентна териториална дирекция, посочен в заповедта, е компетентен да възлага ревизии за всеки данъчен

субект, независимо от мястото му на регистрация на цялата територия на ТД на НАП.

От теоретична гледна точка предложената за тълкуване разпоредба представлява случай на придобиване на компетентност чрез посочване на горестоящ орган, който да определи компетентен долустоящ. /Според класификацията на начините за придобиване на компетентност на проф. Кино Лазаров, в „Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност“, 2000, „Фенея“, също и в „Изисквания за законосъобразност на административните актове“ 1991, „Фенея“).

В случаите, в които териториалният директор е определил компетентен орган само за част от територията на териториалната дирекция, става дума за определена **териториална компетентност на възложителя на ревизията**, чието надхвърляне опорочава възлагането ѝ, съответно – прави нищожен впоследствие издадения ревизионен акт.

Съгласни сме, че заповедта за определяне на компетентен да възложи ревизията орган не представлява заповед за делегация, но от това не следва, че извършването с нея определяне се отнася само за **лицето**, получаващо компетентност да възлага ревизия. В становището на мнозинството съдии на ВАС съвсем правилно е посочено (стр. 3, абзац трети, изречение първо), че териториалният директор на компетентната дирекция, при упражняване на правомощието си да определи компетентен да възложи ревизията орган, има правото на преценка кой точно измежду всички органи по приходите на компетентната дирекция да определи. Не виждаме законово ограничение обаче това определяне да стане и само за част от **територията** на дирекцията (което е и същността на поставения тълкувателен въпрос).

Не сме съгласни с тезата на мнозинството (стр. 3, абзац трети, изречение трето), че материална компетентност за възлагане на ревизия е предоставена „ipso jure с чл. 112, ал. 2, т. 1 от ДОПК на всички органи по приходите от компетентната териториална дирекция“. Логически това

твърдение противоречи на самия смисъл на нормата, тъй като именно защото териториалният директор определя компетентен да възложи ревизията орган, няма как компетентността на възложителя да произтича директно от закона. Това разрушава теоретичната конструкция за т.нар. „първична компетентност“, която не може да бъде ограничавана със заповедта по чл. 112 по териториален признак. Изложеното прави необосновано и твърдението за добавяне на „вторична персонална компетентност по косвен начин“ към „основна материална компетентност“ на органа по приходите, произтичаща от закона (стр.3, абзац трети, изречение четвърто). Цитирането, в тази връзка, на чл. 7, ал. 1 от ДОПК също е неуместно, защото от тази разпоредба следва само, че орган по приходите от териториална дирекция, **различна** от компетентната, не може да възлага ревизия на територията на компетентната дирекция, но определянето на компетентен орган **в рамките** на териториалната дирекция е изцяло в правомощията на териториалния директор, което става именно със заповедта по чл. 112 и това правомощие няма законово ограничение.

Предвид изложеното, подписваме тълкувателното решение с особено мнение, като на поставения по т. 1 въпрос, според нас, следва да се отговори:

1. Когато определя компетентен орган, при условията на чл. 11, ал. 3 във вр. ал. 2, т. 1 от ЗНАП във вр. с чл. 112, ал. 2 и чл. 119, ал. 2 от ДОПК, териториалният директор на компетентната териториална дирекция по чл. 8 от ДОПК разполага с правомощия да определи такъв орган **само за част** от територията на ръководената от него териториална дирекция.
2. В тези случаи – на възлагане на ревизия от орган по приходите, определен от териториалния директор на НАП да възлага ревизии **само за част** от територията на компетентната териториална дирекция по чл. 8 ДОПК, на данъчнозадължено лице, **регистрирано извън тази част**, но

в рамките на дирекцията, издаденият впоследствие ревизионен акт е нищожен.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 2 от ТД № 4/2014 г. по описа на ВАС от съдиите Маруся Димитрова, Николай Гунчев, Свилен Проданова, Даниела Мавродиева и Бисер Цветков.

Изразяваме нашето становище за неправилност на т. 2 от решението, с която се приема, че не е налице нищожност на ревизионния акт (РА), ако в ревизионния доклад (РД), който е неразделна част от него, не е спазено изискването на чл. 117, ал. 2, т. 10 от ДОПК за полагане на подписи от всички органи по приходите, които са го съставили.

Считаме, че след като РД съгласно чл. 120, ал. 2 от ДОПК е неразделна част от РА, то при липса на подпис на един от съставителите на РД същият е нищожен, а оттам влече нищожност и на РА, който е издаден без основание, **по следните съображения:**

Действителността на ревизионния акт, с който най-общо се установят задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, е функция на точното прилагане на правните норми, които уреждат неговото съставяне. Ревизионният акт е индивидуален административен акт, чието издаване е възложено на органите по приходите, посочени в чл. 118, ал. 2 от ДОПК, по реда на административното производство по установяване на задълженията за данъци в ДОПК. Като волеизявление на публичен орган ревизионният акт се издава въз основа и в границите на закона и за да породи правните последици, които той му възлага, е необходимо да е съответен на предписанието на правните норми за неговото издаване. Законосъобразният ревизионен акт, по аргумент от чл. 160, ал. 2 от ДОПК, е издаден от компетентен орган, в съответната форма, при спазване на процесуалните и материалноправните разпоредби за издаването му. Неспазването на всички или на някои от изброените условия за валидност опорочава ревизионния акт в различна степен, водеща до

неговата нищожност или унищожаемост. Липсата на ясен критерий за разграничаване на двете групи недействителни административни актове изисква преценка *ad hoc* относно степента на тяхната недействителност или решаването на въпроса чрез субсидиарните преки източници на правото, каквито са тълкувателните решения на ВАС и ВКС.

Ревизионният акт е властническо волеизявление на орган по приходите, с който се индивидуализира конкретно данъчно задължение, като го определя по вид, основание и размер, и е юридическото средство за реализиране на данъчните (осигурителните) материалноправни норми. Неговото издаване следва да гарантира съответствието между предписанието на материалната правна норма и правните последици от нейното прилагане (така например когато в хода на ревизионното производство се установи, че размерът на данъчното задължение на едно лице за един данъчен период е по-малък от авансово внесения през периода данък, следва да се състави ревизионен акт по чл. 118, ал. 1, т. 3 от ДОПК, с който да се определи какъв е точният размер на надвнесената сума и същата да се възстанови на задълженото лице). Ревизионният акт е крайният акт на производството по установяване на задължения за данъци, уредено в чл. 110–127 от ДОПК, което като динамичен фактически състав включва множество последователни правнорегламентирани процесуални действия. В рамките на това производство се издава и ревизионният доклад, който подготвя съставянето на ревизионен акт и е гаранция за законосъобразността му.

Законосъобразността на всяко извършено в това производство действие е гаранция за законосъобразността на следващите действия, респ. на съставения в края на административното производство индивидуален административен акт (ревизионния акт).

Разпоредбата на чл. 117 от ДОПК урежда част от процедурата по издаване на ревизионните актове, като указва, че след изтичане на срока за извършване на ревизията, за фактическите

установявания и събраните в хода на ревизията доказателства се съставя ревизионен доклад, който има нормативноустановеното в чл. 117, ал. 2 от ДОПК съдържание и реквизити, като съгласно т. 10 докладът трябва да съдържа и подписите на органите по приходите, които са го съставили.

Подписът върху ревизионния доклад удостоверява, че волеизявлението е на съответния административен орган, а от доказателствена гледна точка удостоверява, че той е извършил определени процесуални действия, установил е определени факти и въз основа на тях прави съответното волеизявление. В случая със съставянето на ревизионния доклад, въз основа на събраните доказателства органите, извършили ревизията, правят предложение за съдържанието на установителната и разпоредителната част на ревизионния акт, а в теорията и практиката се приема, че ревизионният доклад съдържа мотивите на съставения въз основа на него ревизионен акт. Когато ревизионният доклад не е подписан (или не е подписан от всички органи, извършили ревизията), може да се направи извод, че неподписалият доклада приходен орган не е участвал в установителната част на ревизионното производство и липсва волеизявлението му относно релевантните за облагането факти, и/или че не е съгласен с констатациите в ревизионния доклад.

И в двата случая се касае за нарушение на процесуалните правила за извършване на ревизията и неизпълнение на заповедта за възлагане на ревизията.

Със заповедта за възлагане на ревизия (ЗВР) се определят персоналните, материалните и времевите предели на ревизионното производство. Възложената с нея компетентност, като съчетание на двете правни категории – „право“ и „задължение“, включва извършването на съвкупност от действия, насочени към установяване на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, в т.ч. съставянето на ревизионен доклад, в който да се отразят всички констатации и събрани доказателства.

За да се отговори на въпроса нищожен ли е ревизионният акт, издаден въз основа на констатациите, съдържащи се в неподписан доклад, е необходимо да се отговори и на въпросите: как действат органите по приходите, издаващи ревизионния доклад – като еднолични органи или като колегиален орган; представя ли нарушение на процедурата по издаване на ревизионния акт неподписването на доклада; може ли неподписването на ревизионния доклад да се приравни по аналогия с хипотезата на „несъгласие“ по смисъла на чл. 119, ал. 3 от ДОПК; приложими ли са в разглеждания случай критериите за същественост на нарушенията на административнопроизводствените правила при издаването на индивидуалните административни актове по реда на АПК, с оглед на различията в позитивноправната уредба на основанията за действителност на индивидуалните административни актове по АПК и на ревизионните актове по ДОПК.

Като следствие на засиления империум при регулиране на данъчноправните отношения, в т.ч. на тези, възникващи в производството по установяване на данъци, законодателят е възложил компетентността за извършване на ревизия, респ. за съставяне на ревизионния доклад, и за издаване на ревизионен акт на няколко органа по приходите. Това е законово въведена едновременност за реализиране на възложената компетентност, която обаче не конституира колегиален орган, а въвежда специални правила за валидност на издаваните актове – ревизионния доклад и ревизионния акт.

Смятаме, че на въпроса, дали създаденият ad hoc финансовоконтролен орган валидно формира воля само в случаите, когато всички органи, включени в състава му, са подписали общия акт, следва да се отговори положително. Възможно е неподписването на доклада да е следствие на несъгласието на неподписалия доклада приходен орган с неговите констатации.

Когато ревизионният доклад не бъде подписан от някой от органите, определени със ЗВР да извършат ревизията и да съста-

вят ревизионния доклад, може да се направи извод, че въобще липсва издаден ревизионен доклад и констатации, въз основа на които да се издаде ревизионен акт.

Съставянето на ревизионен доклад е задължителен етап от ревизионното производство и незаконосъобразността на това процесуално действие е нарушение на процедурата по издаване на ревизионните актове и може да се разглежда като случай на незаконосъобразно съставен ревизионен акт поради допуснатото при неговото издаване нарушение на процесуалноправните разпоредби. Въвеждането от законодателя на административно-производствени правила е една гаранция за всестранно, обективно и пълно изясняване на фактическата обстановка от значение за случая при гарантиране на правата и интересите на участващите в производството страни (Решение № 10066 от 21.07.2010 г. по ад. № 14336 от 2009 г. на ВАС, VII отд.). Спазването на административнопроизводствените правила, т.е. на определените условия при формиране на волеизявлението, създава законова презумпция, че органът грижливо и добросъвестно е упражнил компетентността си и по този начин е осигурил правилност, законосъобразност на издадения акт¹.

Изброявайки основанията за оспорване на административните актове, законодателят в чл. 146, т. 3 от АПК сочи и нарушението на административнопроизводствените правила. Като отчита различното значение на отделните процесуалноправни норми за реализацията на материалноправните предписания, с разпоредбата е въведен критерият „същественост“, който да разграничи кое процесуално нарушение се отразява върху действителността на административните актове и кое – не. Доктрината и съдебната практика приемат **за съществено** това нарушение, което е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта.

¹ Цит. по Административнопроцесуален кодекс (Систематичен коментар), Ал. Еленков и кол.2013, С., Труд и право, с. 973 и сл.

Разгледана в сравнителен план с чл. 146 от АПК, разпоредбата на чл. 160, ал. 2 от ДОПК показва различие в позитивноправната уредба на условията за действителност на индивидуалните административни актове по АПК и на ревизионните актове по ДОПК. По отношение на ревизионните актове законодателят е въвел като условие за законосъобразност спазването на „... **процесуалните и материалноправните разпоредби по издаването му**“, т.е. липсва изискването **нарушението на процесуалните правила да е съществено**.

Независимо обаче от начина на съставяне на разпоредбата на чл. 160 от ДОПК, както правилно отбелязва Ж. Ведель (Административное право Франции, с. 367) „административната дейност би станала невъзможна, ако всеки най-малък формален пропуск води до анулиране на акта“². **Но различието в позитивноправната уредба не позволява и автоматично да се прилага административноправната теория и съдебна практика по приложението на чл. 146 от АПК по отношение на чл. 160 от ДОПК.**

От казаното могат да се направят няколко извода:

1. Неподписването на ревизионния доклад от един или от повече приходни органи, на които е възложено извършването на ревизията, е нарушение на процесуалните разпоредби по издаването на ревизионните актове.

2. Ревизионният доклад може да се състави валидно само когато всички приходни органи, на които е възложена ревизията, са направили волеизявление чрез подписването му, поради което липсата на един или няколко подписа се приравнява по правни последици на липсата на акт (на ревизионен доклад).

3. Несъставянето на ревизионен доклад е съществено нарушение на процесуалните разпоредби за издаването

² Цит. по Тодоров. Ив., Издаване на индивидуални административни актове, С., 1995, с. 85.

на ревизионните актове и следователно издаденият, след съставянето на неподписан ревизионен доклад, ревизионен акт е порочен акт, който следва да бъде обявен за нищожен.

4. Поставеният тълкувателен въпрос изисква да се определи степента на опорочаване на ревизионния акт и дали нарушението на процесуалните правила води до нищожността му или до неговата унищожаемост.

Смятаме, че липсата на валидно волеизявление при съставянето на ревизионния доклад, който е задължителен етап в производството по издаване на ревизионните актове и основание за издаване на РА, води до нищожност на ревизионния акт. Обявяването му за нищожен дава възможност на приходните органи, в рамките на следващо законосъобразно проведено установително производство, да определят размерите на конкретното данъчно или осигурително задължение с издаването на законосъобразен индивидуален данъчен акт.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 6
от 30.06.2015 г. по т.д. № 4/2013 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 19 юни 2014 г. и в съдебно заседание на 4 декември 2014 г. разгледа тълкувателно дело № 4/2013 г., докладвано от **съдиите Свето-зара Анчева и Мира Райчева.**

Производството е по реда на чл. 124 и сл. от Закона за съдебната власт. Образувано е по искане на главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси:

1. При избор на ред за оспорване съгласно чл. 148 АПК приложима ли е разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), когато в индивидуалния административен акт е посочена само възможността за оспорването му по административен ред?

2. Допустимо ли е оспорването пред съда, когато погорестоящият административен орган, след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК, се произнесе с решение, с което отхвърля жалбата или протеста срещу оспорения по административен ред индивидуален административен акт?

В искането се посочва, че съдебната практика на Върховния административен съд по тези въпроси е противоречива, което налага и произнасяне на ОС на ВАС с тълкувателно решение на основание чл. 125 и сл. от Закона за съдебната власт.

По първия въпрос поставен от главния прокурор на Република България относно приложимостта на чл. 140, ал. 1 АПК при избор на ред за оспорване, когато в индивидуалния административен акт е посочена само възможността за оспорването му по административен ред, в едната група съдебни актове се приема, че неспазването от административния орган на задължението му по чл. 59, ал. 2, т. 7 от АПК не води до удължаване срока за оспорване съгласно чл. 140, ал. 1 АПК. Приема се, че законодателят не е въвел като изискване за форма на административния акт посочването на всички възможности за обжалване (по административен или по съдебен ред). Според тези съдебни състави при наличие на разпоредбата на чл. 148 АПК, в която е предвидена възможността на жалбоподателя сам да избере дали да оспорва индивидуалния административен акт по административен и/или по съдебен ред, неуказването и на двете процесуални възможности за оспорване не води до удължаване на срока съгласно чл. 140, ал. 1 АПК. Другото застъпено тълкуване е, че във всички случаи на непосочване в административния акт и на двете възможности за оспорване по чл. 148 АПК е налице предпоставката по чл. 140, ал. 1 АПК за удължаване на срока за оспорване. Според съдиите, поддържащи това становище, по този начин се гарантират правата на адресатите на съответния административен акт, а разпоредбата на чл. 140, ал. 1 АПК се явява като санкция за неизпълнение от административния орган на задължение, вменено му в чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК. Удължаването на срока по чл. 140, ал. 1 АПК законодателят свързва с неизпълнение от страна на издателя на административния акт на въведеното с императивната разпоредба задължение да посочи и двата способа за оспорване. Приетото във втората група съдебни актове се поддържа във всички постъпили становища.

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

Разпоредбата на чл. 140, ал. 1 АПК предвижда, че когато в административния акт или в съобщението за неговото издаване

не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване по този дял се удължава на два месеца. Разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК е въведена за първи път с приемането на АПК и е насочена към защита на адресатите на индивидуални административни актове спрямо администрацията, като предвижда, че издаденият в писмена форма административен акт следва да съдържа указание „пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва“. Значението, което правото на жалба има при регулиране на административните правоотношения, несъмнено е особено съществено, поради което и законодателят е обвързал изпълнението на задължението по чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК в акта да бъде посочено пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва с удължаване на срока за оспорване – със своеобразната санкция по чл. 140 от АПК (наименуван „Удължаване сроковете за обжалване при нередовно съобщаване“). Нормата предписва, че когато в административния акт или в съобщението за неговото издаване не е указано пред кой орган или в какъв срок може да се подаде жалба, съответният срок за обжалване по този дял се удължава на два месеца. Разпоредбата е създадена да гарантира в максимална степен правата на гражданите и организациите да оспорят административните актове, които ги засягат, като налага на административните органи да посочат точно всички правни възможности за обжалване на административните актове както по административен, така и по съдебен ред. Във връзка с регламентацията, дадена във визираните по-горе разпоредби, следва да се счете, че както липсата на указания, така и дадените непълни такива се явяват предпоставка за удължаване на срока за оспорване по смисъла на чл. 140, ал. 1 АПК, която е обща норма. При липса в АПК на задължително оспорване по административен ред като абсолютна процесуална предпоставка за оспорване по съдебен ред, разпоредбата на чл. 148 АПК въвежда изборност, според която административният акт може да се оспори пред съда и без да е изчерпана възможността по административен ред, освен ако в

този кодекс или в специален закон не е предвидено друго. Изборността на оспорването, регламентирана в АПК, не освобождава административния орган по чл. 59, ал. 2 АПК от задължението изрично да посочи в индивидуалния административен акт, че той може да се обжалва както по административен, така и по съдебен ред. Право на адресата на акта е да реши кой от посочените в административния акт способи на обжалване ще избере. Указаният в чл. 148 АПК ред за избор на оспорване на индивидуалния административен акт не важи само в случаите, когато в друг кодекс или закон е указано, че обжалването по административен ред е абсолютна процесуална предпоставка за оспорване по съдебен ред. В случаите, когато се търси защита и по административен, и по съдебен ред, се прилага разпоредбата на чл. 129 АПК. Непосочването изрично от административния орган, издател на акта, на възможността оспорващият да го обжалва по административен и по съдебен ред, следва винаги да води до удължаване на срока за обжалване. Именно това е санкцията за неизпълнение, съдържаща се в чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК. От изложеното следва, че както липсата на указания, така и непълните указания по чл. 59, ал. 2, т. 7 АПК – с посочване само на един от способите за обжалване, са предпоставка за удължаване на два месеца на срока за оспорване на индивидуалния административен акт по смисъла на чл. 140, ал. 1 АПК.

По втория въпрос, поставен от главния прокурор на Република България относно допустимостта на съдебното оспорване, когато по-горестоящият административен орган, след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК, постанови решение, с което отхвърля жалбата или протеста, една част от съдебните състави приемат, че непроизнасянето на по-горестоящия административен орган в срока по чл. 97, ал. 1 АПК не води до влизане в сила на оспорения административен акт, тъй като е инструктивен и с изтичането му не се погасява правомощието на този компетентен орган да се произнесе. Според тези съдебни състави съдебното обжалване е допустимо в

хипотезата на късното произнасяне на по-горестоящия административен орган, когато е отхвърлена жалбата. Приема се, че произнасянето на този орган в установения от закона срок е от значение само за броенето на срока за обжалване по съдебен ред и е приложимо единствено при липса на произнасяне по жалбата по административен ред. В тази група съдебни актове се излагат доводи, че изтичането на инструктивния срок означава, че органът на публична власт може да извърши правното действие или да издаде юридическия акт напълно законосъобразно, както и че в АПК липсва разпоредба, която да забранява късното произнасяне на по-горестоящия административен орган, а също и такава, която да урежда правните последици от късното произнасяне. Изводът в тези съдебни актове е, че по-горестоящият административен орган може да се произнесе законосъобразно по жалбата по административен ред и извън сроковете за произнасяне и това не прави недопустимо съдебното обжалване на първоначалния административен акт.

Други съдебни състави приемат, че обстоятелството, че по-горестоящият административен орган се е произнесъл след изтичане на срока по чл. 97, ал. 1 АПК, не санира просрочието на жалбата срещу първоначалния административен акт, тъй като срокът за подаването ѝ по чл. 149, ал. 3 във връзка с ал. 1 АПК е преклузивен и е започнал да тече от крайната дата, на която посоченият орган е следвало да се произнесе, а не от датата, на която актът е съобщен. Според съдебните актове, поддържащи това становище, последващото произнасяне на посочения орган не поражда право за оспорване на първоначалния административен акт в нов срок, считано от съобщението, че е налице произнасяне по реда на чл. 97, ал. 1 АПК.

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

Систематическото място на разпоредбата на чл. 97, ал. 1 АПК е в глава шеста от АПК „Оспорване на административните актове по административен ред“. Това оспорване по администра-

тивен ред се осъществява пред непосредствено по-горестоящия административен орган като форма на административен йерархически контрол съгласно чл. 81 АПК. В разпоредбата на чл. 97, ал. 1 АПК е указано, че когато компетентният орган е едноличен, той е задължен в двуседмичен срок от получаване на преписката, и в едномесечен срок, когато е колективен, да се произнесе по жалбата, с която е сезиран от оспорващия. В цитираната разпоредба се съдържа и компетентността на този орган да постанови мотивирано решение, като обяви акта за нищожен, да го отмени като незаконосъобразен (изцяло или отчасти) или нецелесъобразен, или да отхвърли жалбата. С чл. 97, ал. 1 АПК практически се поставя началото на срока за произнасяне, като законодателят в тази разпоредба не е предвидил конкретно по какъв начин оспорващият може да следи за момента на получаване на преписката от по-горестоящия орган.

Въпросът, който следва да се разреши с тълкувателното решение, е свързан с това до какви последици води произнасянето на горестоящия орган в установения от закона срок? – до влизане в сила на оспорения административен акт по административен ред поради необжалването му или ако се приеме, че и след изтичането на срока за произнасяне на по-горестоящия орган може да постанови решение, след което започва да тече нов срок за обжалване по съдебен ред. Ако се приеме становището, че е допустимо оспорването на първоначалния административен акт по съдебен ред в случай на късно произнасяне на компетентния за това административен орган с резултат отхвърляне на жалбата, то се обезсмисля приложението на чл. 149, ал. 3 АПК, който категорично посочва откога започва да тече срокът за обжалване по съдебен ред.

Разпоредбата на чл. 97, ал. 5 АПК предвижда, че когато компетентният да разгледа жалбата или протеста орган не се произнесе в срока по ал. 1, законосъобразността на административния акт може да се оспори чрез административния орган, издал акта, пред съда, ако актът подлежи на оспорване по съдебен ред.

Този текст правилно се приема в някои съдебни актове, че се отнася до правото на жалба по съдебен ред, а не до преклузивния срок на подаването ѝ. Не могат обаче да бъдат споделени аргументите, че инструктивността на срока за произнасяне на по-горестоящия административен орган позволява и съдебното му обжалване, тъй като чл. 149, ал. 3 АПК указва сроковете, в които може да се упражни обжалването по съдебен ред, а с изтичането им се погасява правото на жалба и първоначалният административен акт влиза в сила. При прилагането на чл. 149, ал. 3 АПК трябва да се има предвид установеното в чл. 97 АПК правомощие на компетентния орган (по-горестоящия административен орган) да се произнесе по жалбата, тъй като в него изрично се посочва, че той е ограничен с определените от законодателя срокове, а това е от значение и за срока за обжалване по съдебен ред предвид разпореденото в чл. 149, ал. 3 АПК.

Предвид изложеното следва да бъде споделено становището, че произнасянето на горестоящия орган след изтичане на срока по чл. 97, ал. 1 АПК не санира просрочието на жалбата срещу първоначалния административен акт, тъй като срокът по чл. 149, ал. 3 АПК е преклузивен. Произнасянето на компетентния орган, отхвърляйки жалбата след посочения срок, не дава възможност на засегнатия от административния акт да го обжалва по съдебен ред, тъй като на него не му се предоставя нов срок за обжалване, нито се новира изтеклият срок. Разпоредбата на чл. 97, ал. 1 и 5 АПК е пряко свързана с чл. 149, ал. 3 АПК, поради което те трябва да се тълкуват и прилагат съвместно. Това означава, че от една страна законодателят е предвидил срокове за произнасяне на по-горестоящия административен орган, а от друга – защитил е правото на адресата на акта да обжалва в посочените от закона срокове в случаите, когато този орган се е произнесъл в указания от закона срок с мотивирано решение, с което отхвърля жалбата, така и когато не се е произнесъл в същия срок. Непроизнасянето на по-горестоящия административен орган се приема от съдебната практика, че е равнозначно

на отхвърляне на жалбата. Дали по-горестоящият административен орган се е произнесъл, като е отхвърлил жалбата, или липсва такова произнасяне, което се приравнява на отхвърляне на жалбата, е без значение при неупражняване на правото на обжалване в указанияте в чл. 149, ал. 3 АПК срокове. Това е така, защото при необжалване в законовите срокове последиците са едни и същи – преклудира се правото на обжалване, поради което подадената жалба ще се счита за процесуално недопустима, а първоначално издаденият административен акт ще получи стабилитет. В тази връзка следва да се посочи, че когато по-горестоящият орган отхвърли жалбата, то на съдебно обжалване подлежи първоначално издаденият административен акт съгласно чл. 98, ал. 2 АПК.

Разпоредбата на чл. 149, ал. 3 АПК съдържа три хипотези при оспорване по административен ред: оспорване при изрично произнасяне от издателя на първоначалния акт, при мълчалив отказ и при мълчаливо съгласие, като броенето на срока за обжалване по съдебен ред започва да тече в първата хипотеза – от произнасянето на по-горестоящия административен орган в срока по ал. 1, а във втората и третата хипотеза – от крайната дата, на която е следвало да се произнесе. Трудността, която възниква при прилагането на последните две хипотези, е свързана с началната дата, от която следва да започне да се брой срокът за произнасяне, тъй като неговото начало е от получаване на преписката от горестоящия административен орган съгласно чл. 97, ал. 1 АПК. Посочената трудност следва да се преодолее само *de lege ferenda*, но не може срокът по чл. 149, ал. 3 АПК да се характеризира като инструктивен и да дава възможност на засегнатия от оспорения административен акт да го обжалва по съдебен ред и след изтичането му. Неопределеността на срока за произнасяне на по-горестоящия административен орган и обжалването пред съда в случаите, когато решението му е постановено след изтичане на срока за произнасяне с резултат отхвърляне на жалбата, противоречи на принципа на правната сигурност.

Уредбата в АПК предвижда, че когато жалбата се подава чрез административния орган, който е издал първоначалния административен акт и той не се е възползвал от даденото му правомощие по чл. 91, ал. 1 АПК да преразгледа акта (в 7-дневен срок от получаване на жалбата, когато административният орган е единличен, и 14-дневен срок, когато е колективен), ал. 2 го задължава да изпрати незабавно преписката на по-горестоящия орган. Ако това задължение не бъде изпълнено от органа, чрез който се подава жалбата по административен ред в предвидения тридневен срок след изтичането на срока по чл. 91, ал. 1 АПК и цялата преписка не бъде изпратена на по-горестоящия административен орган, на жалбоподателя е предоставена възможност да изпрати препис от жалбата на този орган. Следователно за последния е налице процесуалната възможност да проследи изпращането на преписката, т.е. да се установи началният момент, от който се брои срокът за произнасяне от по-горестоящия административен орган. В този смисъл следва да се отчете, че трудността за проследяване на началния момент на срока за произнасяне от този орган е преодолима. Затова, при последващо късно произнасяне с изричен акт на по-горестоящия административен орган, с който се отхвърля жалбата срещу първоначално издадения административен акт, не започва да тече нов срок за съдебно обжалване. Това разбиране следва от характера на сроковете за обжалване по чл. 149, ал. 3 АПК, които са преклузивни, и с изтичането или неоспорването им първоначалният административен акт влиза в сила. Спазването на преклузивния срок за обжалване е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на жалбата и затова задължение на съда е да следи за него. Изтичането на срока по чл. 149, ал. 3 АПК води като последица погасяване правото на оспорване, което е субективно процесуално право. Преклузивните срокове, каквото е правото на оспорване, не могат да бъдат продължавани от съда по негова преценка, тъй като те са от категорията на погасителни срокове, като в определени от закона случаи могат само да бъдат удължавани или възстановявани.

Компетентният административен орган по смисъла на чл. 81 АПК може да се произнесе и след изтичане на законоустановения срок, т.е. това негово правомощие, макар да е обвързано със срок, не възпрепятства възможността да издаде акта си и след изтичане на определения от закона срок. Произнасянето извън предвидените в закона срокове обаче не означава, че се поражда правото на жалба в нов срок, извън посочения в чл. 149, ал. 3 АПК. Ако се приеме обратното, то разпоредбата на чл. 149, ал. 3, предл. 2 АПК би била неприложима. Късното произнасяне на посочения орган не създава за адресата на акта благоприятни последици предвид непредвидимостта относно действията по произнасяне на компетентния административен орган, а и законодателят е предвидил правото му на жалба след изтичане на крайния срок, в който е следвало да се произнесе погорестоящият орган. Поради изложеното произнасянето на този орган в неограничен срок във времето поставя в затруднено положение жалбоподателя да осъществи правото си на защита и да постигне целените от него правни последици. Тази неопределеност в продължителността на срока за произнасяне по жалбата по административен ред би могла да увреди и интересите на тези лица, които черпят благоприятни правни последици от първоначално издадения административен акт.

В заключение следва да се приеме, че правото на жалба като субективно процесуално право винаги се свързва с преклузивен срок за упражняването му и в законодателството не е предвиден случай, при който това право да може да бъде упражнено в неопределен срок от време. При неупражняването му или упражняването му след законоустановения срок с негативен за жалбоподателя резултат се погасява правото на жалба и първоначалният административен акт влиза в сила. Това разрешение на поставения въпрос е свързано с едни от основните принципи в административното право – бързина и процесуална икономия, както и на предвидимост. Обратното би довело до хаос в отношенията в публичното право, което не е целта на закона. Затова следва

да се приеме, че както произнасянето на по-горестоящия административен орган, така и късното му произнасяне с резултат отхвърляне на жалбата след изтичане на предвидения за това в закона срок не санират просрочието на жалбата срещу административния акт по съдебен ред, тъй като пропускането на срока по чл. 149, ал. 3 АПК погасява субективното право на жалба. По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 ЗСВ Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

1. Разпоредбата на чл. 140, ал. 1 АПК е приложима при избор на ред за оспорване, когато в индивидуалния административен акт е посочена само възможността за оспорването му по административен ред.

2. Съдебното оспорване по чл. 149, ал. 3 АПК не е допустимо, когато по-горестоящият административен орган, след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК, се произнесе с решение, с което отхвърля жалбата или протеста срещу оспорения по административен ред индивидуален административен акт.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Румяна Монова, Анна Димитрова, Йордан Константинов, Мариника Чернева, Александър Еленков, Диана Добрева, Галина Матейска, Диана Гърбатова, Георги Георгиев, Виолета Главинова, Донка Чакърова, Емилия Миткова, Павлина Найденова, Таня Куцарова, Марио Димитров, Тодор Петков, Мира Райчева, Николай Гунчев, Свилена Проданова, Даниела Мавродиева, Димитър Първанов по т. 2 от ТД № 4/2013 г.

Изразяваме нашето становище за неправилност на т. 2 от решението, с която се приема, че не е допустимо съдебно оспор-

ване по чл. 149, ал. 3 АПК, когато по-горестоящият административен орган след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК се произнесе с решение, с което отхвърля жалбата или протеста срещу оспорения административен акт. Считаме, че е допустимо оспорване пред съда, когато по-горестоящият административен орган след изтичане на срока за произнасяне по чл. 97, ал. 1 АПК се произнесе с решение, с което отхвърли жалбата или протеста срещу оспорения по административен ред индивидуален административен акт.

Нормата на чл. 149 АПК, озаглавена „Срокове за оспорване“, урежда няколко хипотези за броене на сроковете за оспорване на административен акт, мълчалив отказ или мълчаливо съгласие. Алинея трета на чл. 149 регламентира две хипотези, първата от които визира изрично произнасяне на горестоящия административен орган по жалбата по административен ред (независимо дали в срока за произнасяне), а втората – липсата на такова произнасяне. Процесуални норми не следва да се тълкуват разширително, поради което следва да се приеме, че в първата хипотеза на законовия текст е регламентирано произнасянето от по-горестоящия административен орган по жалбата по административен ред, независимо в какъв срок.

Това тълкуване съответства и на инструктивния характер на срока за произнасяне по жалбата по административен ред, както и на принципното задължение на администрацията да разгледа жалбите и протестите по глава шеста от АПК. **Непрецизната правна конструкция на чл. 149, ал. 3 АПК до нейното преодоляване de lege ferenda не следва да влече ограничаване правото на защита на гражданите по съдебен ред.** В тази разпоредба е предписано, че срокът започва да тече след съобщаване на решението – в случая, когато по-горестоящият административен орган се е произнесъл с решение. При положение че срокът за произнасяне на администрацията е инструктивен, то не следва началото на срока за обжалване на акта по съдебен ред при непроизнасяне на администрацията в срока по чл. 97, ал. 1

АПК да се брои във вреда на обжалващия, след като все пак има изрично произнасяне с решение. В чл. 97, ал. 1 от АПК липсва разпоредба, която да забранява произнасяне извън визираните в нея срокове на по-горестоящия административен орган по жалбата по административен ред, както и такава, която да урежда правни последици от късното му произнасяне. Това налага извода, че по-горестоящият административен орган има право да се произнесе и извън сроковете за произнасяне. Нормата на чл. 97, ал. 5 АПК не би могла да даде основание за тълкуване в обратния смисъл, тъй като от нейната редакция е видно, че с нея се регламентира една възможност, а не задължение за оспорващия. Този текст се отнася до правото на жалба по съдебен ред, но не и до преклузивния срок за подаването ѝ.

По принцип администрацията не може да се насърчава да бездейства и да не се произнася в сроковете, предвидени в АПК. Произнасянето извън тези срокове се отклонява от принципа за правна сигурност. Съдебното административно производство обаче има за основна цел да осигури законосъобразното упражняване на държавната власт от административните органи, като чрез това защити нарушените или застрашени права, свободи и законни интереси на гражданите и организациите. Затова чрез тълкуване не може да се обуславя теза за преклузивен характер на срока за произнасяне на по-горестоящия административен орган в хипотези, в които законодателят не е регламентирал това изрично. Чрез подобно тълкуване по същество би се стигнало до недопустимо смесване на различни по правната си природа срокове (инструктивни и преклузивни), респективно до осуетяване на възможността за защита на процесуални права и до нарушаване на принципа на равенство, установен в АПК, което би било в разрез с буквата и духа на закона.

В този контекст следва да бъде релевирано и обстоятелството, че АПК не предвижда ред за съобщаване на жалбоподателя по административен ред на момента на постъпване на препишката при горестоящия административен орган, а именно това е

началният момент на срока за произнасяне по жалбата по административен ред (чл. 97, ал. 1 АПК). Така жалбоподателят няма възможност да проследи кога изтича този срок, за да съобрази началото на срока за обжалване по съдебен ред. Жалбоподателят знае единствено датата на подаване на жалбата пред органа, чийто акт обжалва, но не би могъл да знае на коя дата последният ще подготви преписката и ще я изпрати на горестоящия административен орган за произнасяне, от който момент да започне да отброява 14-те дни, регламентирани в АПК за оспорване.

Затова и не може да бъде споделено мнението на мнозинството от съдиите, че доколкото трудността за проследяване на началния момент на срока за произнасяне на горестоящия административен орган е преодолима, то и изтичането на срока по чл. 149, ал. 3 АПК следва да доведе като последица до погасяване на правото за оспорване. Късното произнасяне на по-горестоящия административен орган създава трудност за адресата на акта при упражняването на неговите процесуални права, която не следва да доведе до невъзможност за действително реализиране на тези права. Такова разбиране е продиктувано от необходимостта да бъде търсен баланс между интересите на администрацията и на адресата на акта, като бъдат съвместени принципите на правна сигурност, обективност и предвидимост.

Изложеното съставлява още един аргумент в подкрепа на тезата, че с тълкуването на нормите на чл. 149, ал. 3 във връзка с чл. 97, ал. 1 и ал. 5 АПК в смисъл, че произнасянето на горестоящия административен орган след срока по чл. 97, ал. 1 АПК с решение, с което отхвърля жалбата или протеста срещу оспорения по административен ред индивидуален административен акт, не поражда право за оспорване по съдебен ред, би се стигнало до осуетяване правата на гражданите да се защитават срещу незаконосъобразни актове поради пропускане на срока за обжалване, което едва ли е целта на законодателя. Обезсмисля се и предвиденият в чл. 98, ал. 1 АПК ред за съобщаване на оспорвания на постановеното решение.

Намираме, че аргумент в подкрепа на застъпената теза може да бъде почерпан и от алинея първа на чл. 90 от АПК, именуван „Забрана за изпълнение на акта“. Съгласно визирания законов текст административните актове не се изпълняват, преди да са изтекли сроковете за тяхното оспорване, а при подадена жалба или протест – до решаването на спора от съответния орган. Предвид това, в случаите на обжалване на индивидуалния административен акт по административен ред, решаването на спора от по-горестоящия административен орган определя акта, който може да бъде обжалван по съдебен ред – чл. 98, ал. 2 вр. чл. 145, ал. 2 от АПК (ако жалбата е отхвърлена, на оспорване пред съда ще подлежи първоначалният административен акт, а ако първоначалният административен акт е отменен или изменен и въпросът е решен по същество, на обжалване пред съда ще подлежи решението на по-горестоящия административен орган). Налага се изводът, че решението на по-горестоящия административен орган определя предмета на спора и произнасянето му дори извън сроковете по чл. 97, ал. 1 АПК не може да бъде игнорирано. Аргумент в подкрепа на становището за недопустимост на съдебното оспорване в разглежданата хипотеза не може да бъде извлечен и от Тълкувателно решение № 7 от 11.12.2008 г. по ТД № 3/2008 г. на ОС на ВАС, защото то касае специалните разпоредби на чл. 156 ДОПК, които уреждат института на „мълчаливото потвърждаване“ на обжалвания пред съд данъчен акт, който АПК не познава.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 7
от 12.11.2015 г. по т.д. № 5/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 26 май 2015 г. разгледа тълкувателно дело № 5/2014 г., докладвано от съдиите **Светлозара Анчева и Мирослав Мирчев.**

Производството по делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос: **Дължат ли се годишни такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията за надзор върху дейността на лицензираните, съответно регистрираните, радио- и телевизионни оператори, когато те не са осъществявали такава дейност?**

Въпросът, поставен от главния прокурор на Република България, е вследствие на противоречива съдебна практика на ВАС.

Една група съдебни състави приемат в решенията си, че годишни такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията за надзор върху дейността на лицензираните, съответно регистрирани радио- и телевизионни оператори, когато не са осъществявали такава дейност, не се дължат. В решенията са изложени мотиви, че предназначението на годишните такси е да възстановят направените от Съвета за електронни медии административни разходи, свързани с надзора върху дей-

ността за спазване на условията, предвидени в лицензиите, и на условията, при които е извършена регистрацията. Предпоставка за събиране на годишните такси е съветът реално да е упражнил надзор за спазване на закона и на условията на лицензията, съответно за спазване на заявените програмни проекти, концепции, профили и схеми.

Други съдебни състави мотивират извода, че годишните такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията се заплащат и когато лицензираните или регистрирани радио- и телевизионни оператори не са извършвали дейността си. Посочените такси са дължими за осъществяване на надзорна държавна дейност с начален момент издаване на лицензията, съответно регистрацията на оператора. Крайният момент е прекратяване на лицензията или заличаване на регистрацията и това са правнорелевантните факти, необходими за наличието на материалното правоотношение между държавата и правния субект.

В заседанието на Общото събрание при условията на чл. 129, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) са изразили становища заместник главният прокурор и ръководител на Върховна административна прокуратура (ВАП), представители на Висшия адвокатски съвет и сдружение „Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО“. Министърът на правосъдието и Съветът за електронни медии са представили писмени становища. В подкрепа на становището на първата група съдебни състави са доводите на министъра на правосъдието, Висшия адвокатски съвет и сдружение „Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО“.

Министърът на правосъдието счита, че годишните такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията са за надзор върху реално осъществявана дейност и се различават от таксите, предвидени в чл. 102, ал. 3, т. 1 и т. 2 от цитирания закон. Предназначението на годишните такси е да възстанови разходи на регулаторния орган по надзора.

Според сдружение „Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО“ размерът на дължимата от доставчика на медийни услуги годишна такса за надзор се определя на база на три критерия: вид на предоставяната медийна услуга, териториален обхват на създаваната и излъчвана от него програма и потенциалните зрители, до които тя достига. Наличието на посочените критерии предполага реално извършване на дейност от радио- и телевизионния оператор по предоставяне на медийната услуга.

Висшият адвокатски съвет обосновава становището, че ползването на услуга или предизвикване на действие от държавен орган в полза на платеща на таксата е основание за плащане на такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията. Изпълнението или неизпълнението на задължението по чл. 8, ал. 4 и ал. 5 от Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност за уведомяване на Съвета за електронни медии може да улесни съвета при извършване на проверка, но не и да се приравни на осъществяването на административната услуга по надзор.

В подкрепа на становището на втората група съдебни състави са доводите на заместник главния прокурор и ръководител на ВАП и на Съвета за електронни медии. Заместник главният прокурор и ръководител на ВАП приема като критерий за дължимост на годишните такси за надзор наличието на лицензия или регистрация. Началният момент, в който възниква задължението, е издаване на лицензия или получаване на регистрация.

Съветът за електронни медии поддържа становище, че се дължат годишни такси за надзор в случаите, когато регистрираният оператор фактически не извършва дейността, за която е регистриран, а лицензираният оператор не е упражнил правата си при условията и в сроковете по чл. 8, ал. 4 и ал. 5 от Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност. Таксите по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията са свързани с надзора като административна функция, осъществявана от Съвета за електронни медии. Общото събрание на колегиите във

Върховния административен съд намира за правилно становището на втората група съдебни състави, приемащи, че годишни такси за надзор върху дейността на лицензираните, съответно регистрирани радио- и телевизионни оператори, когато те не са осъществявали такава дейност, се дължат.

Разпоредбата на чл. 20 (изм. – ДВ, бр. 96 от 2001 г.) (1) (изм. – ДВ, бр. 12 от 2010 г.) от Закона за радиото и телевизията определя Съвета за електронни медии като независим специализиран орган, регулиращ медийните услуги в случаите и по реда, предвидени в закона. Този орган издава два вида актове: 1. индивидуални лицензии за създаване на програми, предназначени за разпространение чрез електронни съобщителни мрежи, когато се ползва радиочестотен спектър – чл. 105, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията; 2. удостоверения за регистрация за програми, подлежащи на нея – чл. 125а от Закона за радиото и телевизията. Съгласно чл. 102, ал. 3, т. 1, т. 2, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията радио- и телевизионните оператори заплащат такси, както следва:

1. първоначална лицензионна такса;
2. първоначална регистрационна такса;
3. годишна такса.

а) за надзор върху дейността на лицензирания радио- и телевизионен оператор за спазване на закона и на условията, при които е издадена лицензията;

б) за надзор върху дейността на регистрирания радио- и телевизионен оператор за спазване на заявления програмен проект, програмна концепция, програмен профил или програмна схема. Начините, сроковете за плащане и размерите на годишните такси за надзор се определят в Тарифа за таксите за радио- и телевизионната дейност, одобрена от Министерския съвет. Тарифата се приема на основание законовата делегация по чл. 102, ал. 6 от Закона за радиото и телевизията.

Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност (одобрена с ПМС №135 от 05.06.2006 г., обн. ДВ, бр. 49 от

16.06.2006 г., в сила от 16.06.2006 г., отм., бр. 35 от 3.05.2011 г., в сила от 3.05.2011 г.), в разпоредбата на чл. 8 налагаше безусловно събиране на годишна лицензионна такса при наличието на индивидуална лицензия за радио- и телевизионна дейност, а съгласно чл. 12 – събирането на годишна регистрационна такса се обвързваше с извършената регистрация.

С ПМС №108 от 26.04.2011 г., обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г., в сила от 03.05.2011 г., е одобрена действащата тарифа, съдържаща изключение в чл. 8, ал. 5, предвиждащо, че доставчиците на радиоуслуги/аудио-визуални медийни услуги, които не осъществяват радио- и телевизионна дейност по издадена индивидуална лицензия и са уведомили за това Съвета за електронни медии по реда на ал. 4, не дължат годишна лицензионна такса.

Съветът за електронни медии в качеството си на колегиален орган установява с актове конкретните размери, срокове и начини за плащане на публичните държавни вземания по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията. Вземанията са гарантирани чрез държавна принуда и са резултат на едностранно упражнени властнически правомощия.

Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за радиото и телевизията (изм. – ДВ, бр. 12 от 2010 г.) Съветът за електронни медии осъществява надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги за спазване на този закон. В правната теория надзорът по лицензирането или регистрирането е определян като форма на държавно регулиране на важни обществени отношения. Лицензирането не е свързано с предоставяне на услуга на лицензианта.

Систематичното място на чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за радиото и телевизията (изм. – ДВ, бр. 12 от 2010 г.) е в раздел III, озаглавен „Правомощия на Съвета за електронни медии“. Надзорната дейност е проява на специализирания административен контрол като част от съдържанието на регулаторните правомощия на Съвета за електронни медии. Този контрол по аргумент, изведен от нормата на чл. 110, ал. 2 (доп. – ДВ, бр. 79 от 2000 г.,

изм., бр. 93 от 2005 г., бр. 12 от 2010 г.) от Закона за радиото и телевизията, е постоянен. В обхвата на действащата лицензия са включени задълженията за спазване изискванията на чл. 6, ал. 2 и 3, на принципите за осъществяване на радио- и телевизионна дейност по чл. 9, ал. 1 и чл. 10 от закона. Съветът за електронни медии няма нормативно задължение да контролира осъществяването на радио- и телевизионна дейност на отделни дати или през определено време в рамките на съществуващото правоотнoшение.

На основание чл. 109 (изм. – ДВ, бр. 96 от 2001 г.) (1) от Закона за радиото и телевизията лицензиите се издават за срок до 15 години, който срок може да бъде продължен с решение на Съвета за електронни медии, достигайки обща продължителност до 25 години. Държавата осигурява чрез специализирания си орган условия на лицензианта да използва в посочения период радиочестотен спектър. През това време лицензиантът притежава разрешение за ползване на ограничен ресурс и пречатства ползването на радиочестотния спектър от други субекти.

В Закона за радиото и телевизията не е регламентирана изрична хипотеза, при която годишната такса за надзор върху дейността на лицензиращия радио- и телевизионен оператор не се дължи, ако операторът фактически не извършва дейността, за която е лицензиран. Съгласно чл. 121, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 (предишен текст на чл. 121 – ДВ, бр. 96 от 2001 г.) от същия закон лицензията се прекратява с изтичане на срока; отнемането ѝ; (доп. – ДВ, бр. 79 от 2000 г.) прекратяването на юридическото лице или смърт на физическото лице – едноличен търговец (нова – ДВ, бр. 79 от 2000 г.) предсрочно по искане на лицензианта. Това са правнорелевантните факти, с чието настъпване се погасява задължението за годишната лицензионна такса за надзор. В съответствие със законовата норма са текстовете на чл. 8, ал. 2, ал. 3, чл. 13, ал. 2 и ал. 3 от Тарифата за таксите за радио- и телевизионната дейност (приета с ПМС № 108 от 26.04.2011 г., обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г., в сила от 03.05.2011 г.).

За да се приложи изключението по чл. 8, ал. 4 и ал. 5 от цитираната тарифа за недължимост на таксата, предвидена в чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ от Закона за радиото и телевизията, трябва да са обективирани следните юридически факти: в срок до края на месец март на текущата година доставчикът на радиоуслуги/аудио-визуални медийни услуги писмено да е уведомил Съвета за електронни медии, че не осъществява дейност по издадената индивидуална лицензия.

Разпоредбата на чл. 125д (нов – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) от Закона за радиото и телевизията регламентира случаите, при които Съветът за електронни медии с решение заличава регистрацията на оператора. До заличаването годишната такса за надзор по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „б“ от Закона за радиото и телевизията се дължи, включително при неосъществяване на дейността от регистрирания оператор. 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

РЕШИ:

Годишните такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ от Закона за радиото и телевизията за надзор върху дейността на лицензиантите, съответно регистрираните радио- и телевизионни оператори, когато те не са осъществявали такава дейност, се дължат, освен когато лицензираният доставчик на радиоуслуги/аудио-визуални медийни услуги е упражнил правата си съгласно условията и в сроковете по чл. 8, ал. 4 и ал. 5 от Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност, приета с Постановление на Министерския съвет №108 от 26.04.2011 г., обн., ДВ, бр. 35 от 03.05. 2011 г., в сила от 03.05.2011 година.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Боян Магдалинчев, Аделина Ковачева, Диана Добрева, Галина Матейска, Светлозара Анчева, Маруся Димитрова, Теодора Николова, Милена Златкова, Илияна Дойчева, Виолета Главинаова, Мариета Милева, Кремена Хараланова, Добринка Андреева, Николай Гунчев, Даниела Мавродиева, Бисерка Цанева и Мадлен Петрова по тълк. дело № 5/2014 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Не сме съгласни с приетите мотиви от ОС на съдиите от I и II колегия на Върховния административен съд и изразяваме следното особено мнение. Таксите в ЗРТ се разделят на месечни, първоначални и годишни. Месечните такси са регламентирани в чл. 102, ал. 1, т. 1 ЗРТ и те се събират за приемане на радио- и телевизионни програми. Годишните такси за надзор са еднократни такси и дължимостта им се определя от извършването на надзор от СЕМ, който е регулаторен орган. Това означава, че СЕМ извършва действия/услуга, насрещната престация за която е годишната такса за надзор. Обратното означава, че заплащането на таксата е предопределено от наличието на лицензия, респ. регистрация, но за тях се дължат отделни такси, извън тези, определени от законодателя за надзор. Надзорната дейност не е регистрационна дейност и е свързана с извършване на определени действия от регулаторния орган за проверка на излъчваните програми, което е задължение по чл. 35, ал. 1, т. 1 ЗРТ, като таксата е свързана с необходимостта от покриване на определени разходи, и то такива по дейността по надзор. Този извод следва от природата на таксата, която винаги се свързва с извършване на услуга или определено действие/дейност. Именно в това се състои разликата между данък и такса, за които липсват легални дефиниции, но се извеждат чрез тълкуване. И двете са публични задължения (държавни или общински) съгласно чл. 162, ал. 2, т. 1 и 3 ДОПК и целта им е да осигурят приходи за държавата или общината, както и са скрепени с принуда на държавен или ме-

стен орган в зависимост от това дали се касае за държавни или местни данъци и такси, но за разлика от данъците при таксите държавата или общината престира услуга/дейност и въз основа на нея се определя дължимостта им. Такава престация при данъците липсва, поради което другото деление между двете понятия е безвъзмездност при данъците, тъй като държавата или общината не предоставят никаква насрещна услуга и възмездност при таксите поради извършване на определена дейност. Следователно при таксата с оглед извършването от държавата или общината на някаква услуга/дейност се правят разходи, които се покриват от определения размер на таксата. При данъците данъчнозадължените лица не получават насрещна престация.

С оглед правната природа на таксите се е произнесъл и Конституционният съд на РБ в решение № 4/04.07.2013 г. по конст. дело № 11/2013 г., посочвайки, че таксата представлява финансово плащане, дължимо на държавата или общините по повод на предоставяни от тях дейности и услуги на юридически лица и граждани. В този смисъл е и решение № 13/31.07.2014 г. по конст. дело № 1/2014 г., според което основанието за плащане на таксата е ползване на услугата или предизвикване на действието на държавен орган в полза на платеща на таксата. Същото схващане за правната природа на таксата е изразено и в решение № 10/26.06.2003 г. по конст. дело № 12/2003 г., в което Конституционният съд отново обвързва заплащането на таксата срещу извършена услуга.

Дължимостта на таксите за надзор не би следвало да се обвързва само с наличието на лицензии, респ. регистрации, тъй като за тях законодателят е предвидил заплащането на такси извън таксите за надзор. Заплащането на първоначалните такси за лицензия или регистрация също има насрещна престация, състояща се в поемане на разходите на държавата, които тя прави за лицензиране, съответно регистриране на радио- и/или телевизионни оператори. Надзорната дейност на СЕМ като регламентирана от законодателя в чл. 33 ЗРТ предвижда този

регулаторен орган да извършва надзор относно спазването на принципите по чл. 10 и на съотношението по чл. 19а, ал. 1 и 2; на изискванията на чл. 6, ал. 2 и 3 и чл. 17, ал. 2 и чл. 17а, както и на критериите по чл. 32, ал. 5 и споразумението по чл. 32, ал. 6. Дейността по надзор се свързва и с проверка на отразяването от радио- и телевизионните оператори на изборите на държавни органи и органи на местното самоуправление; спазването на изискванията относно търговските съобщения; съобразяването с нормите относно благотворителната дейност, спонсорството и продуктовото позициониране; опазването на предвидените от закона тайни в медийните услуги; спазването на изискванията за предаванията, насочени към децата; информацията за решения на правораздавателните и другите държавни органи в предвидените от закона случаи; защитата на правата на потребителите; техническото качество на предаванията и програмите; спазването на предвидените в закона, в лицензиите и във влезлите в сила международни договори, по които Република България е страна, ограничения и спазването на условията на издадените лицензии и извършените регистрации. Съобразявайки се с определената от законодателя надзорна дейност, регулаторният орган, който е натоварен с нея, може да я извършва само ако съответният радио- и/или телевизионен оператор излъчва програма. При липсата на такава СЕМ няма как да следи за спазването на посочените изисквания и следователно не извършва никакви разходи за надзорна дейност, защото не престира дейност по такава. При това положение задължените с такса за надзор лица я заплащат, без срещу това да са получили реален надзор поради причина, че те не излъчват програмите, за които имат издадени лицензии, регистрации. В Тарифата за таксите за радио- и телевизионна дейност, издадена от Министерския съвет на Република България, по законовата делегация на чл. 102, ал. 6 ЗРТ са определени размерите на отделните такси, които се дължат за посочената дейност. В чл. 12 от отменената тарифа (действала до 03.05.2011 г.) се предвижда събиране на годишна регистрационна такса за

извършен надзор от СЕМ за спазване на заявените програмен проект, програмна концепция, програмен профил или програмна схема. Дефинирането на тази такса в отменената тарифа като регистрационна не съответства на разпоредбата на чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“, които определят същата такса като годишна такса за надзор, а не като регистрация за надзор. В чл. 7 от сега действащата тарифа, приета с ПМС № 108/26.04.2011 г., в сила от 03.05.2011 г., е определено, че размерът на годишната такса се определя съобразно необходимите административни разходи на СЕМ за надзора, което подкрепя доводите, че таксата за надзор се дължи за осъществен такъв. В тази тарифа е избегнат терминът регистрационна такса, а се използва законовото понятие годишна такса за надзор.

Доводите, че операторът не е поискал прекратяване на лицензията/регистрацията си, не могат да бъдат основание да се събира тази такса, след като неупражняването на дейността по излъчване на програмата лишава регулаторния орган да извършва какъвто и да било надзор. Смесването на лицензионна/регистрационна такса с годишната такса за надзор е неправилно. Лицензията/регистрацията за съответния кандидат за оператор не възниква, ако първоначалната такса за лицензия/регистрация не е заплатена, като и тези такси са обвързани от разходите, които администрацията извършва, за да издаде съответния акт. Наличието на излъчена програма от съответния оператор задължава СЕМ да извърши надзор върху тази програма, за да установи дали са спазени всички законови изисквания и едва при осъществяването му следва да се изисква престирането на годишна такса за надзор. Ако критерият за осъществяването на дейност е наличие на лицензия или регистрация, не може същият критерий да се приема за релевантен и за надзорната такса. Освен това, както вече се посочи, лицензионната, респ. регистрационната такса е дължима на друго основание, а не са свързани с последващата надзорна дейност на регулаторния орган. Ако това е така, тогава таксата ще се третира като данък, при който не се

дължи действие или насрещна престация, а това противоречи на характера на тези публични вземания и различието, което влага законодателят в тяхната правна природа. Таксата се свързва с покриване на разходи на администрацията и това в случая се отнася както за първоначалните такси, които се дължат при издаване на лицензия/регистрация, така и за надзорната такса, и не е налице обвързаност на последната с първоначалните годишни такси за лицензиране/регистриране. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 102, ал. 5 ЗРТ, която изрично посочва, че размерът на годишната такса се определя съобразно необходимите административни разходи на СЕМ по спазването на условията за предоставянето на услугите по този закон.

Въпреки че в ЗРТ не съществува разпоредба, която изрично да освобождава операторите от заплащане на годишна такса за надзор в случай, че не излъчват програма, не прави същата дължима, тъй като това противоречи на правната природа на таксата и на липсата на разходи за регулаторния орган, които да направи за неосъществена надзорна дейност в тези случаи. Административният орган следва да извършва съответните административни разходи за дейността по надзор, за да може да изисква заплащането на годишна такса за надзор, и това означава, че при липса на излъчена програма не се дължи от операторите годишна такса за надзор, тъй като практически такъв не се осъществява. Тежестта на доказване в случая по чл. 170, ал. 1 АПК пада върху административния орган, който следва да установи с всички допустими доказателства и доказателствени средства наличието на излъчване на програма, което предполага и наличие на честотен ресурс и е доказателство за реализиране на дейността на оператора, а оттам и дейността на регулаторния орган за извършен надзор върху програмата на радио- и/или телевизионния оператор.

Обстоятелството, че в чл. 8, ал. 4 и 5 от сега действащата Тарифа за таксите за радио- и телевизионна дейност е предвидено операторите, които не осъществяват дейност, да уведомя-

ват СЕМ и съответно да не заплащат годишната такса за надзор, е само в съответствие със становището на част от съдебните състави във ВАС, че регулаторният орган не следва да събира такси за надзор, когато не се осъществява дейност от съответния характер, тъй като в тези случаи надзорна дейност не се извършва. Наличието на въвеждане на задължение за операторите да уведомят СЕМ, че не излъчват програми, не дава възможност на този административен орган при неуведомяване от страна на операторите да събира такса, за която не се извършват никакви административни разходи. Бездействието на съответния оператор да поиска прекратяване на издадената му лицензия, респ. регистрацията или да не уведоми СЕМ, че не излъчва програма, е ирелевантно, тъй като то не води до извършване на действия по надзор от регулаторния орган. Да се постави в зависимост дължимостта на тази такса от уведомяването или неуведомяването на операторите, че не извършват дейност или че не са поискали прекратяване на тяхната лицензия или регистрацията, означава, че при осъществяването на един и същи факт – неизлъчването на програма, радио- и телевизионните оператори се третират по различен начин, а не това е целта на закона. Посочената регламентация за уведомяване поставя в улеснение СЕМ, но не го лишава от правомощието му да извърши проверка дали операторът излъчва или не своята програма и в зависимост от това да извърши и дейността си по надзор в качеството си на независим специализиран орган, който регулира медийните услуги в страната.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеното решение е неправилно и не следва да се дължат годишните такси по чл. 102, ал. 3, т. 3, б. „а“ и „б“ ЗРТ от радио- и телевизионните оператори, когато не извършват дейност, а имат само издадени лицензии, респ. удостоверения за регистрация.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 8
от 11.12.2015 г. по т.д. № 1/2015 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, в съдебно заседание на 29 септември 2015 г. разглежда тълкувателно дело № 1/2015 г., докладвано от **съдия Ваня Пунева**.

Производството по делото е образувано по искане от главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

1. Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд „Земеделие“ по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс?

С искане председателят на Върховния административен съд е поискал допълнително да се включи и втори въпрос, свързан с противоречивото прилагане на Закона за подпомагане на земеделските производители:

2. Допустим ли е самостоятелен съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява оконча-

телният специализиран слой „Площи в добро земеделско състояние“ като част от системата за идентификация на земеделските парцели?

Съдебната практика на Върховния административен съд и по двата поставени въпроса е противоречива, което налага и произнасяне на Върховния административен съд с тълкувателно решение на основание чл. 125 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

I. По първия въпрос на тълкувателното дело:

„Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд „Земеделие“, по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на АПК?“

С Наредба № 9 от 3.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г.“ (Наредба № 9), издадена от министъра на продоволствието (сега министър на земеделието и храните), се уреждат условията и редът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на проекти по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г. (ПРСР), подкрепена от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

В чл. 21 от Наредба № 9 е предвидено, че след одобрението на заявлението за подпомагане се подписва договор между органите на Разплащателната агенция (РА) и ползвателя на финансовата помощ. Съгласно чл. 6 от Наредба № 9 помощта се изплаща на два етапа: първото плащане се извършва след одобрението на заявлението за подпомагане, а второто плащане се извършва след края на третата или четвъртата година от датата на сключване на договора.

Съгласно чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, в срок до 3 месеца от подаване на заявката за второ плащане по чл. 6, т. 2, РА одобря-

ва или мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ със заповед на изпълнителния директор на РА. По силата на чл. 33, ал. 1 от Наредба № 9, в случай че ползвателят на помощта не изпълнява свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, РА може да поиска връщането на вече изплатени суми със законните лихви към тях и/или да прекрати всички договори, сключени с ползвателя на помощта.

Създадената противоречива съдебна практика е свързана с определяне характера на двата акта, издавани по чл. 26, ал. 1, т. 3 – относно заповедта за одобряване или отказване изплащането на финансовата помощ и по чл. 33 – относно акта, с който се иска връщане на вече платените суми и/или се прекратява договорът.

Една част от съдебните състави приемат, че актовете на РА по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 не представляват индивидуални административни актове (ИАА) и не подлежат на съдебен контрол по реда на АПК. Счита се, че при процедурата по отпускане на помощта по посочената наредба е налице смесен фактически състав, който включва административна част, завършваща със заповед за одобрение, която е правопораждащ юридически факт за сключване на договора като гражданско-правен елемент на фактическия състав. Със сключването на договора страните по него – РА и одобреният кандидат, вече стават равнопоставени гражданскоправни субекти, които не се намират в отношение на власт и подчинение. Последващите действия на страните, свързани със задълженията по изпълнението на договора, представляват договорни и нормативно регламентирани действия. Те нямат самостоятелно значение и не представляват волеизявление на административен орган с властнически характер, а са действия с гражданскоправен характер, свързани с осъществяване на плащането и контрола по изпълнение на договора. По своята същност заповедта по чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, с която се одобрява или отказва изплащането на финансовата помощ, и актът, издаван по реда на чл. 33 от Наредбата, касаят

последници (отказ за финансиране, прекратяване на договора и връщане на изплатените суми) от твърдяно неизпълнение на договор с гражданскоправен характер, поради което тези актове не са ИАА и не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност съобразно критериите, регламентирани в чл. 146 АПК.

Други съдебни състави от Върховния административен съд приемат, че въпреки сключения договор, за да се осъществи второто плащане се извършва административна проверка по реда на чл. 26, ал. 1 и 2 от Наредба № 9 и в зависимост от резултатите от нея административният орган взема решение, което е властнически акт, предизвикващ едностранна промяна в правната сфера на ползвателя независимо от неговата воля. Приема се, че тези правомощия на административния орган, уредени с посочения нормативен акт, определят правоотношението по издаването на акта по чл. 26, ал. 1, т. 3 и по чл. 33 като административно. Предвид дадената нормативна уредба съдиите считат, че въпреки сключения договор и направеното първо плащане по него страните не се намират в отношение на равнопоставеност, а в отношение на власт и подчинение.

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

С Наредба № 9 се уреждат условията и редът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по проекти по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ по Програма за развитие на селските райони в периода 2007–2013 г. Кандидатите за финансова помощ по тази наредба подават заявление за подпомагане по определен образец. Изпълнителният директор на Разплащателната агенция се произнася със заповед за одобрение или отхвърляне на заявлението за подпомагане. Съгласно чл. 21, ал. 2 от Наредбата в срок до 15 работни дни от получаване на уведомлението за одобрение кандидатът следва да подпише договор за отпускане на финансовата помощ.

Съгласно чл. 6 от Наредба № 9 изплащането на финансовата помощ се извършва на два етапа, както следва: първото плащане

се извършва след одобряване на заявлението за подпомагане, а второто плащане се извършва след края на третата или четвъртата година от датата на сключване на договора за отпускане на финансовата помощ.

По силата на чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9 в срок до три месеца от подаване на заявката за второто плащане по чл. 6, ал. 2, РА одобрява или мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ със заповед на изпълнителния директор на РА след извършен анализ за установяване фактическото съответствие по документи между одобрения и реализирания проект.

Съобразно разпоредбата на чл. 33, ал. 1, в случай че ползвателят не изпълни свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, изпълнителният директор на РА може да поиска връщането на вече изплатени суми ведно със законните лихви и/или да прекрати договора.

Приложимата правна уредба сочи, че отпускането на помощта се извършва при осъществяването на сложен фактически състав – издаден от компетентния орган индивидуален административен акт и сключен между страните договор за отпускане на помощта. От записаното в Наредба № 9 е видно, че сключването на договора е задължително, като той урежда вторични въпроси, свързани преди всичко с правата, задълженията и отговорностите на страните.

На какви условия следва да отговаря кандидатът, какви документи следва да представи, какво следва да съдържа бизнес планът, за какво може да се използва финансовата помощ, кога и при какви условия да се изплаща помощта, са въпроси, уредени от Наредбата и договора за финансова помощ, чието съдържание не подлежи на договаряне между страните. Преценката дали кандидатът отговаря на изискванията за отпускане на финансовата помощ е също на административния орган. За второто плащане по чл. 6 от Наредбата кандидатът отново подава заявление за изплащане на помощта, като РА извършва административна проверка на представените документи и анализ за установяване

на фактическо съответствие и съответствие с документите между одобрения и реализирания проект.

Съгласно чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, след извършен анализ за установяване на фактическо съответствие и съответствие по документи между одобрения и реализирания проект, изпълнителният директор на РА със заповед одобрява или мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ след извършен анализ за установяване на фактическо съответствие и съответствие по документи между одобрения и реализирания проект.

Предвидена е и възможност за извършване на контрол по изпълнението на бизнес плана и условията на договора. По силата на чл. 33 от Наредбата, когато ползвателят на помощта не изпълни свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, РА може да поиска връщане на всички изплатени суми заедно с лихвите и/или да прекрати всички договори, сключени с ползвателя.

Предвид административноправния характер на материалното правоотношение, възникнало между административен орган и подпомаганото лице, заповедта по чл. 26, ал. 1, т. 3, която е свързана с отказ да се извърши второ плащане, а също така и актът по чл. 33 за прекратяване на договора и връщане на вече платените суми, представляващ по същество последващ отказ за подпомагане, не са волеизявления на равнопоставена страна в частно правоотношение. Отношенията между изпълнителния директор на РА и кандидатите за финансово подпомагане са административни, поради което и последващите въпроси между страните се решават с издаване на индивидуални административни актове по силата на нормативно установени правила, а не по волята на страните. От анализа на текстовете от Наредба № 9, уреждащи отпускането, плащането на помощта и прекратяването на договора или връщане на платените суми, е видно, че административният елемент присъства при възникването на отношенията на подпомагане. При това положение е логично да

се приеме, че този елемент присъства и при последващите действия, свързани с контрола от страна на РА по изпълнението на ангажиментите на ползвателя на помощта, респ. с налагането на санкции при неизпълнение.

Това е така, тъй като с актовете по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 се пораждаат промени в правната сфера на другата страна, но не вследствие на реализацията на субективно потестативно право, а като акт на властническо разпореждане, издаден по специално определени в Наредбата ред и правила. С други думи, актовете на органите на РА по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 са властнически актове, които предизвикват едностранна промяна в правната сфера на ползвателя независимо от неговата воля. Тези актове са в правомощията на административния орган, регламентирани в нормативния акт – чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9, поради което страните по сключения договор не могат да се определят като равнопоставени. Затова следва да се приеме, че административна дейност/правоотношение е налице не само във фазата по одобрение на кандидата за подпомагане, а и във фазата по контрол на изпълнението на задълженията на ползвателя на помощта и свързаното с това изплащане на безвъзмездната финансова помощ.

Сключваният договор за отпускане на финансова помощ по чл. 21, ал. 2 от Наредба № 9 не е между равнопоставени по см. на чл. 8 и чл. 9 ЗЗД правни субекти и елементите на договора не са резултат от свободно договаряне между тях. Този договор е избраната в наредбата (приета на национално ниво за целите на Общата селскостопанска политика на ЕС за финансиране на проекти по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013, подкрепена от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони) правна форма, чрез която се извършва индивидуализация на правата и задълженията на конкретното лице и административния орган, разрешаващ отпускане на финансовата помощ. Тези права и задължения императивно следват от

самия нормативен акт, а не от волята на страните по договора. Ето защо договорът не е източник на граждански правоотношения, а на административноправни такива.

В разпоредбите на Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони, дейността на националния орган, в процеса на реализация по мерките за подпомагане на селските райони, е определена като административна. При това положение, след като нормите на правото на ЕС, имащи непосредствена приложимост, определят като административна дейността по удостоверяване на спазването на критериите за допустимост, посредством способите на административната проверка и проверката на място, то няма основание този характер на дейността да не бъде зачетен и съгласно извършеното в Наредбата транспониране. Характерът на административното правоотношение се запазва както във фазата на допустимост на подпомагането, така и във фазата на контрол на изпълнението, доколкото въведената система на контрол на условията за подпомагане чрез административни проверки и проверки на място не прави разлика в етапа на процеса по подпомагане, а в условията, които следва да бъдат съблюдавани, за да бъде основателно подпомагането.

С оглед изложеното актовете на РА, издавани на основание и по реда на чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9, са актове, издавани от орган на държавна власт, със законово делегирани правомощия, в изпълнение на нормативен акт и с тях се предвижда едностранна промяна в правата на адресата им, поради което представляват индивидуални административни актове и като такива подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

II. По втория поставен въпрос на тълкувателното дело:

„Допустим ли е самостоятелен съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена

на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ като част от системата за идентификация на земеделските парцели?“

Специализираният слой „Площи, допустими за подпомагане“ (СС), чието наименование съгласно чл. 16г от Наредба № 105 преди изменението с ДВ, бр. 16/2015 г., бе специализиран слой „Площи в добро земеделско състояние“, представлява геореферирана графична база данни за площите, допустими за подпомагане за съответната кампания, изграден на база ортофото и сателитни изображения за територията на страната. Тази електронна база е част от Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), която пък по силата на чл. 30, ал. 2, т. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) е част от Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Специализираният слой се състои от площите, за които се счита, че отговарят на изискванията за подпомагане. Този слой се актуализира основно с използването на сателитни или самолетни изображения, от които е изготвена цифровата ортофото карта, а също така и чрез отразяване на резултати от теренни проверки на характеристики на физическите блокове.

Първата група съдии приемат, че заповедта, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол (Наредба № 105), не подлежи на съдебен контрол, по следните съображения:

Заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105, е част от производството по приемането и разглеждането на заявленията на земеделските стопани и въз основа на одобрения с

тази заповед СС Разплащателната агенция извършва плащания по схемите и мерките за подпомагане на Общата селскостопанска политика. Очертаните в тази заповед площи са тези, за които Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Предоставената възможност на земеделските производители да подадат възражения и предложения във фазата на определяне на годните за подпомагане площи не е основание да се приеме, че със заповедта са засегнати техни права или законни интереси. По силата на волеизявлението на министъра на земеделието и храните не настъпва промяна в правната сфера на кандидата за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията, съдържаща се в СИЗП, т.е. тази заповед е насочена само към длъжностните лица, поддържащи тази система.

Втората група съдии поддържат становище, че съдебният контрол е допустим, при следните съображения:

Съгласно чл. 166, ал. 1, изр. 1 от Наредба № 105, всяка година след приключване на обновяването по чл. 16а, ал. 2 Министерството на земеделието и храните открива производство по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения СС. Приема се, че това производство представлява сложен фактически състав на процедура, провеждана от министъра на земеделието и храните чрез съответните областни дирекции „Земеделие“, която завършва със заповед на министъра на земеделието и храните по чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2), с която се одобрява окончателният СС. Според поддържащите това становище тази заповед слага край на производството пред административния орган и с нея се създават съответните права за земеделските производители, свързани със заявленията от тях за подпомагане земеделски площи, които попадат в одобрения окончателен слой.

Решаващ е правният ефект на административния акт – дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, а в този случай такова засягане е налице. От

този критерий следва да се ръководят и съдилищата. Обосновават правото на съдебно обжалване на административния акт с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, според които подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер са вътрешнослужебни – обн., ДВ, бр. 99 от 10 ноември 1995 г.).

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

Съгласно чл. 30 от ЗПЗП ИСАК се създава за изпълнение функциите на Разплащателната агенция и се състои от: система за регистрация на кандидатите, на заявленията за подпомагане и на заявките за плащане; система за идентификация на земеделските парцели; система за идентификация и регистрация на животните; интегрирана система за контрол; електронна база данни.

Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗПЗП СИЗП е географска информационна система и се създава въз основа на ортоизображения чрез дигитализиране на физическите блокове и блоковете на земеделските стопанства. В системата се включват данни от картата на възстановената собственост и регистрите към нея или от кадастралната карта и регистрите към нея. На основание чл. 30, ал. 4, т. 2 от ЗПЗП СИЗП се създава и поддържа от Министерството на земеделието и храните, като на основание чл. 33, ал. 2 от ЗПЗП министърът на земеделието и храните организира създаването и актуализирането на цифрова ортофото карта за територията на страната.

Условията и редът за създаване, поддържане, достъп и ползване на системата за идентификация на земеделските парцели са регламентирани в глава трета от Наредба № 105. Създаването и поддържането на СИЗП е поредица от технически дейности по създаване, поддържане и обновяване на цифрова ортофото карта за територията на цялата страна, дигитализиране на фи-

зическите блокове и на блоковете на земеделските стопанства, създаване и поддържане на регистър на ползваните земеделски земи. Министърът на земеделието и храните организира актуализирането на цифровата ортофото карта за територията на цялата страна в период не повече от 5 години в съответствие с действащото законодателство на Европейския съюз и указанията на Европейската комисия по неговото прилагане.

В тази система за идентификация на земеделските парцели се създава специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ (преди „Площи в добро земеделско състояние“), за да се използва от Разплащателната агенция за административни проверки на подадените заявления за подпомагане по чл. 37, ал. 2 от ЗПЗП и за да улесни земеделските стопани при заявяването на земеделските парцели за подпомагане – чл. 16а от Наредба № 105. Производството по създаването и одобряването на окончателния СС се провежда от Министерството на земеделието и храните и представлява един сложен фактически състав от административнопроцесуални действия на администрацията, която подпомага земеделските стопани да заявят своите парцели, с които искат да участват в съответната кампания за подпомагане.

Състоянието на земеделските площи е динамично, обусловено както от човешката дейност по тяхното обработване, съответно поддържане, така и от климатичните и метеорологичните условия. Поради това е предвидено неговото ежегодно обновяване. Точният размер и точните граници на специализирания слой са от определящо значение както за дейността на Разплащателната агенция във връзка с правомощията ѝ по определяне на плащанията по схемите и мерките за подпомагане на земеделските стопани, така и за самите земеделски производители при и по повод подаването на заявленията за подпомагане.

За земеделския производител е от решаващо значение дали стопанисваната от него земя е включена в СС или не, тъй като, от една страна, това обуславя правото му да получи субсидии, а от друга – да не наруши изискването за коректно заявяване на

площите за подпомагане и свързаното с това евентуално санкциониране.

Ежегодно, след обновяване на СС по реда на чл. 16а от Наредбата, Министерството на земеделието и храните на основание чл. 16б открива процедура по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения специализиран слой. Предвидено е производството да се открие по реда на процедурата за издаване на общ административен акт – поради необходимостта от по-голяма публичност предвид характера на производството и необходимостта в него да се включат по възможност всички земеделски стопани, които кандидатстват за подпомагане по различните схеми и мерки. Целта е да се обхванат възможно най-голям брой земеделски стопани, които да заявят съответните площи (земеделска земя или пасища), с които ще кандидатстват за подпомагане. Всеки заинтересован може да се запознае с включените в специализирания слой физически блокове или на части от тях и да установи дали стопанисваните от него земеделски площи са включени. По силата на чл. 16в, ал. 3 от Наредбата земеделският производител може да подава предложения и възражения до министъра на земеделието и храните по одобрен образец за включване на определени физически блокове или на части от тях в СС, ако констатира пропуски и грешки в слоя. След извършване на проверки на получените предложения и възражения и отстраняване на установените пропуски и грешки Министерството на земеделието и храните изготвя окончателен специализиран слой, който се одобрява със заповед на министъра на земеделието и храните, издавана на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2, изм. ДВ, бр.16/2015 г.) от Наредба № 105.

Очертаните в тази заповед площи са тези, за които Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна 2) от Наредба № 105, е акт, с който се засягат кон-

кретни права и законни интереси на земеделския производител, и този акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Това е така, тъй като тази заповед слага край на производството пред административния орган – министъра на земеделието и храните. С нея се създават съответните права за земеделските производители, свързани със заявените от тях за подпомагане земеделски земи, които попадат или не в одобрения окончателен СС. Посоченото по-горе води до извод, че по отношение на отделния земеделски производител заповедта е индивидуален административен акт. Тя има непосредствено значение за него и от нея зависи възникването и упражняването на правото на подпомагане по схемите и мерките за подпомагане, посочени в ЗПЗП. По своя характер тази заповед съставлява съвкупност от множество индивидуални административни актове. Тя има конкретно определено съдържание и засяга единствено отделните лица, претендиращи право на подпомагане въз основа на един или повече имоти, включени или не в същата. Производството по оспорване на заповедта следва да се проведе по реда на АПК – „глава десета“ – раздел I – „Оспорване на индивидуални административни актове“.

Освен това, съдебно обжалване на заповедта на министъра не е изключено с изрична законова разпоредба, а това означава, че административният акт може да бъде обжалван по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (в този смисъл е и решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. на КС за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съгласно което подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, с които се засягат права и интереси на граждани и юридически лица – обн., ДВ, бр. 99 от 10 ноември 1995 г.). Със заповедта пряко се засягат правата на земеделските производители във връзка с включването в допустимия слой на всички заявени от тях земи, респективно с неуважаването на направените от тях възражения по заповедта на основание чл. 16б, ал. 1 от Наредба № 105. Тази заповед се явява окончателният

завършващ акт на проведената процедура пред министъра на земеделието и храните, поради което подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Този извод се подкрепя и от разпоредбата на чл. 16г, ал. 5 от Наредба № 105, съгласно която въз основа на одобрения от министъра на земеделието и храните СС Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Видно от нея, Разплащателната агенция действа в условията на обвързана компетентност и няма как да извърши окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и да приеме заявление за подпомагане през следващата година, ако парцелът на съответното лице не е включен в заповедта по чл. 16г, ал. 4 от Наредба № 105. Това е и причината, обосноваваща прекия и непосредствен правен интерес на земеделския производител да оспорва заповедта.

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

Р Е Ш И :

1. Актовете, издавани от органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд „Земеделие“, по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 03.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г., са индивидуални административни актове и подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

2. Допустим е съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и полз-

ване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой „Площи в добро земеделско състояние“.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 2 на т.д. № 1/2015 г. на съдиите Ваня Пунева, Галина Христова, Йовка Дражева, Теодора Николова, Атанаска Дишева, Искра Александрова, Таня Куцарова, Аглика Адамова, Емилия Георгиева и Румяна Лилова

Специализираният слой „Площи, допустими за подпомагане“ (преди „Площи в добро земеделско състояние“) се състои от площите, за които се счита, че отговарят на изискванията за подпомагане. Главната функция на „слоя“ е да се използва от Разплащателната агенция за извършване на основната част от административната проверка по подадените заявления за кандидатстване по схемите за плащане на площ и на базата на резултатите от тези проверки да се изчисли дължимата субсидия по дадено заявление, т.е. той служи само на служителите на агенцията. Този извод следва от тълкуването на разпоредбите на Наредба № 105 и ЗПЗП. Специализираният слой „Площи, допустими за подпомагане“ се създава в рамките на Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) – чл. 33а, ал. 1 ЗПЗП. Системата за идентификация на земеделските парцели е елемент от

Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) – чл. 30, ал. 2 ЗПЗП и чл. 68, параграф 1, б. „б“ от Регламент (ЕС) №1306/2013 на Европейския парламент и Съвета от 17 декември 2013 година. Интегрираната система за администриране и контрол се създава и поддържа за изпълнение на функциите на Разплащателната агенция – чл. 30, ал. 1 ЗПЗП и чл. 67 от Регламент (ЕС) №1306/2013 на Европейския парламент и Съвета от 17 декември 2013 година. Разплащателната агенция приема, проверява и взема решение по заявления за подпомагане и заявки за плащане по схеми и мерки за подпомагане на

Общата селскостопанска политика и приема, проверява и взема решение по заявки за плащане по схеми и мерки на Общата политика по рибарството – чл. 11а, ал. 1, т. 1 ЗПЗП. В рамките на производствата по проверка и вземане на решения по заявленията за подпомагане Разплащателната агенция използва СИЗП, в това число и специализирания слой „Площи, допустими за подпомагане“ при извършване от органите ѝ на задължителните административни проверки.

Системата за идентификация на земеделските парцели се актуализира ежегодно – чл. 33а, ал. 2 от ЗПЗП във вр. с чл. 6 от Делегиран Регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година. Актуализацията трябва да е направена до 31 януари на годината, за която ще се ползва – по аргумент от чл. 6, пар. 3 от Делегирания регламент. Съгласно чл. 16г, ал. 5 от Наредба № 105, въз основа на одобрения от министъра на земеделието и храните специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ РА извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година.

Ежегодната актуализация на СИЗП се извършва технически чрез компютърно разчитане на актуални изображения на части от земната повърхност, създадени чрез въздушно и/или сателитно цифрово заснемане и чрез отразяване на резултатите от проверките на място, извършени от Разплащателната агенция.

Ежегодна актуализация е предвидена и за специализирания слой „Площи, допустими за подпомагане“ – чл. 33а, ал. 2 ЗПЗП. По аналогия на чл. 6, пар. 3 от Делегирания регламент следва, че срокът за тази актуализация е до 31 януари на годината, за която ще се подават заявленията за подпомагане.

Нормативната уредба, предвидена в чл. 16а до чл. 16г от Наредба № 105, дава основание да се приеме, че заповедта на министъра на земеделието и храните, с която се одобрява окончателният СС, **не представлява административен акт**, с който пряко се създават или засягат права и интереси на отделните

субекти. По силата на тази заповед не настъпва непосредствено промяна в правната сфера на кандидатите за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията, съдържаща се в СИЗП. Възможността за подаване на възражения и предложения от земеделските производители, преди да бъде одобрен окончателният СС, не може да служи като аргумент за тезата, че със заповедта на министъра пряко се засягат техни права или законни интереси.

Задължението, възложено на министъра на земеделието за поддържане на данните за специализирания слой, годен за подпомагане, е общо. То произтича от възложеното от вторичното право на ЕС в областта на ОСП задължение на националните органи да създадат и поддържат системата с данни. То не е свързано с конкретно материално правоотношение, възникващо от подадено заявление за подпомагане.

Разглеждането на подадените възражения се изразява в извършване на техническа проверка на коректността на данните в СИЗП: когато заявените от кандидата площи попадат в частта от територията на страната, покрита със самолетни/сателитни снимки от същата година, се проверява коректността на извършената дешифрация; когато заявените за подпомагане площи са определени за теренна проверка на място, се проверява коректността на нанасянето на констатациите от проверката в базата данни на СИЗП и на СС.

Това означава, че дейността по ежегодното обновяване на СС от страна на Министерството на земеделието и храните представлява поредица от действия и актове, които завършват със заповедта на министъра, издадена по реда на чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредбата, които нямат самостоятелно значение и поради това не подлежат на съдебен контрол. По силата на волеизявлението на министъра на земеделието и храните не настъпва промяна в правната сфера на кандидатите за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията, съдържаща се в системата за идентификация на земеделските парцели.

В този смисъл е разпоредбата на чл. 16а, ал. 1 от Наредба № 105, според която СС се създава, за да се използва от Разплащателната агенция за административни проверки на подадените заявления за подпомагане съгласно чл. 37, ал. 2 ЗПЗП и за да улесни земеделските производители при заявяване на земеделските парцели за подпомагане. Заповедта на министъра на земеделието и храните за одобряване на окончателния СС следва да се разглежда като част от производствата по приемане и разглеждане на заявленията на земеделските производители за подпомагане по схемите и мерките на Общата селскостопанска политика, които приключват с издадените от Разплащателната агенция индивидуални административни актове за отпускане на финансова помощ или за отказ за финансиране, т.нар. уведомителни писма, които подлежат на съдебен контрол и с които пряко се засягат правата и интересите на всеки земеделски стопанин поотделно.

Земеделските производители кандидатстват за подпомагане, следвайки нормативноустановена процедура, регламентирана в ЗПЗП и Наредба №5 от 27.02.2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за директни плащания. Процедурата стартира с подаване на заявление, като началният срок за подаването му е 31 март на съответната година. В рамките на тази процедура и още с подаване на заявленията се извършва сравняване на заявените площи с данните от СИЗП и по-конкретно с окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“. Данните от СИЗП са в основата и на извършваните впоследствие административни проверки на подадените заявления. Процедурата завършва с акт (уведомително писмо) на ДФЗ, с което се оторизира плащане, намалява се плащането или то се отказва напълно. Основанията за намаляване на размера на плащането или за отказа му се намират в чл. 43, ал. 3 ЗПЗП, като едно от тях е (т. 6), че заявените за подпомагане площи не са включени в специализирания слой по чл. 33а, ал. 1 за съответната година. Именно уведомителното писмо, с което

се намалява плащането или то се отказва напълно, е увреждащият лицето акт. В рамките на съдебните производства по обжалването им засегнатите от уведомителните писма лица имат възможност да опровергават фактическите констатации на органа, респективно липсата на правно основание за намаляването или отказа за плащане. Сама по себе си заповедта на министъра на земеделието и храните по чл. 33а, ал. 2 ЗПЗП, без след нея да се е развила процедурата по чл. 41 и сл. от ЗПЗП, не води до засягане на права и интереси на лицата. Тъй като заповедта на министъра за одобряване на допустимия слой предшества с два месеца началната дата на периода, в рамките на който могат да се подават заявленията за подпомагане от земеделските производители, то към датата на тази заповед няма как да са ясни земеделските производители, които ще кандидатстват за подпомагане през съответната година. Това положение поставя проблем с определяне кръга на лицата, имащи интерес от обжалването ѝ. Процедурата, уредена в ЗПЗП и съответната наредба, сочи ясно, че заповедта на министъра на земеделието и храните за одобряване на допустимия за подпомагане слой не може да бъде друго, освен акт по чл. 21, ал. 5 АПК, който не подлежи на самостоятелен съдебен контрол, а е част от производството по издаване на уведомителните писма, които са завършващите актове на тези производства. Тъй като законодателят е предвидил, че невключването в допустимия за подпомагане слой е основание за отказ на подпомагането, а не за недопустимост на заявлението на земеделския производител, решението, прието от мнозинството от съдиите ще доведе засегнатите лица до воденето на две паралелни двуинстанционни съдебни производства. Едно пред Върховния административен съд срещу заповедта на министъра на земеделието и храните, а другото пред административния съд и след това пред ВАС срещу уведомителното писмо за отказа за подпомагане. Също така практически е твърде вероятно голяма част от лицата, които са засегнати от заповедта на министъра, точно поради това да не подадат заявления за подпомагане пред

Разплащателната агенция. По този начин и в двата случая министърът на земеделието и храните със заповедта по чл. 33а, ал. 2 ЗПЗП предрешава въпроса за оторизацията на плащанията по заявленията във връзка със схемите за директни плащания, свързани с площ. Не е допустимо едноличен централен специализиран орган на изпълнителната власт да изземва тази компетентност на акредитираната за това Разплащателна агенция. Последната, съгласно чл. 26 ЗПЗП и чл. 7 от Регламент (ЕС) №1306 на ЕП и на Съвета е единственият акредитиран държавен орган, който съгласно чл. 11а, ал. 1, т. 1 ЗПЗП взема решения по заявленията за подпомагане и заявките за плащане по схеми и мерки за подпомагане на Общата селскостопанска политика. Допълнителен и косвен аргумент в подкрепа на тезата, че заповедта на министъра на земеделието и храните по чл. 33а, ал. 2 ЗПЗП не е акт, който подлежи на самостоятелен съдебен контрол, е и законодателното разрешение за слоя „Постоянно затревени площи“. За слоя „Постоянно затревени площи“ законодателят изрично е предвидил в чл. 33а, ал. 4 възможността за подпомагане като постоянно затревени площи да се декларират и площи извън слоя „Постоянно затревени площи. Тоест проверката за съответствието с изискванията за постоянно затревени площи се извършва единствено и само в рамките на производството, инициирано пред Разплащателната агенция чрез подаването на заявление за подпомагане. Изводът, който логично се налага от правилното тълкуване на приложимите разпоредби, е, че окончателно одобреният слой „Площи, допустими за подпомагане“ към момента на одобряването му със заповедта на министъра на земеделието и храните не засяга и не може да засегне към този момент правата и интересите на лицата. Този слой е източник на информация, необходима за работата на Разплащателната агенция във връзка с оторизацията на подпомагането по заявленията на земеделските производители. Земеделските производители, получили отказ за подпомагане поради това, че заявената от тях земя напълно или частично попада извън допустимия слой, имат възможност

напълно да защитят интересите си в производството по обжалване на тези откази, в рамките на което производство ще могат чрез допустими доказателствени средства да докажат твърденията си за обратното.

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД И ВЪРХОВ- НИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 1

от 27.02.2015 г. по т.д. № 1/2014 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от НК на ВКС и ОСС от II колегия на ВАС, в съдебно заседание на 23.10.2014 г. разглежда тълкувателно дело № 1/2014 г., докладвано от **съдиите Лозан Панов и Румен Петров.**

Омбудсманът на Република България е предложил Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд да издаде тълкувателно решение, с което да се отговори на въпросите:

1. Какъв е характерът на сроковете по чл. 34 от Закона за административните нарушения и наказания?

2. Препраща ли разпоредбата на чл. 11 от Закона за административните нарушения и наказания към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в Наказателния кодекс?

По повод искането на омбудсмана е образувано т.д. № 2/2012 г. на Върховния административен съд. С протокол от 21.03.2013 г. Общото събрание на колегии във Върховния административен съд е прекратило производството по делото. Поради констатирана противоречива съдебна практика между общите и

административните съдилища по поставените от омбудсмана въпроси председателят на Върховния административен съд и председателят на Върховния касационен съд са направили общо искане по чл. 126, т. 2, във връзка с чл. 125 от ЗСВ за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на Втора колегия на Върховния административен съд и Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд. С разпореждане от 06.06.2014 г. на двамата председатели е образувано т.д. № 1/2014 г. по описа на Върховния административен съд.

Общото събрание на Втора колегия на Върховния административен съд и Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд, за да се произнесат, съобразиха следното:

1. Давността е период от време, определен в закон, с изтичането на който титулярят на едно право губи предоставената му от закона възможност да го осъществи. В гражданското право са познати институтите на погасителната и придобивната давност, като общото между тях е, че те са юридически факти от рода на юридическите събития – периоди от време, с изтичането на които правната норма свързва определени правни последици. В наказателното право давността е само погасителна и е свързана с два признака: позитивен – изтичане на установен от закона срок от време след довършване на деянието или влизане в сила на присъдата, и негативен – пасивност от страна на надлежните органи за изпълнение на наказанието. Давността се прилага служебно, като държавата губи своето материално право да наложи наказание на дееца и да изпълни вече наложено му наказание. Давността погасява наказателната отговорност, което на свой ред прави наказателното производство недопустимо.

В тълкувателната си дейност по ЗАНН ВС последователно е застъпвал тезата за давностен характер на сроковете по чл. 34 от ЗАНН. В т. 2 на ТР № 48/28.12.1981 г. по н.д. № 48/1981 г. на ОСНК на ВС е прието, че тази разпоредба предвижда два

давностни срока за наказателно преследване – тримесечен и едногодишен. С ТР № 112/16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г. на ОСНК на ВС пък е възприето, че институтите на спиране и прекъсване на давността за наказателно преследване – чл. 81 от НК, се прилагат и за давността по чл. 34 от ЗАНН. В такъв смисъл е и ТР № 44/29.12.1983 г. по н.д. № 29/1982 г. на ОСНК на ВС. Въпреки че посочените тълкувателни решения не са били задължителни за съдилищата съгласно действащата към момента на приемането им разпоредба на чл. 52, ал. 1 от ЗУС (отм.), а само за ръководство на съдилищата, същите не са загубили своята актуалност. По подобие с наказателното право, с изтичане на давностните срокове по чл. 34 от ЗАНН се погасява възможността да бъдат реализирани всички правомощия на наказващия орган по административнонаказателното правоотношение. Давността погасява възможността за реализирането на отговорността, следователно изключва възможността за реализиране на материалното санкционно правоотношение изобщо. Давността е материалноправен институт с процесуални последици, тъй като погасява възможността за реализиране на отговорността. Тя е свързана с идеята, че продължителното бездействие на правомимащия субект (административнонаказващия орган) създава неоправдано положение на несигурност в правния мир.

Давностните срокове са материалноправни и като такива са различни по своя характер и правни последици от преклузивните срокове, като с тях наказателното преследване се изключва, погасява се правото да се търси отговорност. Заедно с това преклузивните срокове не се спират и не се прекъсват с действията на надлежните органи, за разлика от давностните такива.

От съдържанието на относимите разпоредби на ЗАНН и проследяване на тълкувателната дейност на ВС по този въпрос може да се направи еднозначен извод, че става въпрос за давност, която е обвързана с момента на съставяне на акт за установяване на нарушение, поставящ началото на административнонаказателното производство в две хипотези – от откриване

на нарушителя или от извършване на нарушението. Касае се до материалноправни срокове, видно както от систематичното място на разпоредбата на чл. 34 от ЗАНН, така и от уредените хипотези за тяхното спиране и прекъсване (чл. 36, ал. 2, чл. 43, ал. 6 от ЗАНН, чл. 25 от НПК, вр. чл. 84 от ЗАНН). Изложеното дава основание да се приеме, че сроковете по чл. 34 от ЗАНН са давностни.

2. Неоснователно е да се изключи въобще приложението на института на давността в производството по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания. По този начин ще се допусне възможността административните нарушения да се установяват и санкционират след изтичане на неопределен период във времето, с което на практика ще се допусне трайна несигурност в правния мир. Такава възможност няма нито по отношение на извършителите на противообществени прояви с най-висока степен на обществена опасност, каквито са престъпленията (чл. 79, т. 2 НК), нито по отношение на извършителите на други проявни форми на правно запретино поведение като гражданските деликти (чл. 110 и чл. 111 ЗЗД) и дисциплинарните простъпки (чл. 194, ал. 1 КТ, чл. 94, ал. 1 ЗДСл, чл. 134, ал. 1 ЗАДв, чл. 69, ал. 1 ЗЧСИ, чл. 76, ал. 1 ЗННД и др.). Неоснователно е да се счита, че административните нарушения представляват изключение от общото правило. Правилното решаване на поставения въпрос зависи на първо място от изясняване на съдържанието на „обстоятелства, изключващи наказателната отговорност“ (чл. 11 от ЗАНН). Според правната доктрина обстоятелствата, изключващи наказателната отговорност, са три групи: първо – изключващи преследването и изтърпяването на наказанието, сред които са смърт на субекта, давност, амнистия. Втората група са обстоятелства, водещи до освобождаване от наказателна отговорност, и третата група са такива, които водят до освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание. Давността попада в първата група и без съмнение представлява обстоятелство, изключващо наказател-

ната отговорност. Аргумент в подкрепа на този извод е фактът, че наказателната отговорност може да бъде осъществена само чрез наказателния процес, от което следва, че при настъпване на давността по същество се стига до осуетяване на тази отговорност, а като краен резултат – до нейното погасяване.

Ограничаването на обстоятелствата, изключващи отговорността, само до малозначителност или явна незначителност на деянието (чл. 9, ал. 2, от НК), неизбежна отбрана (чл. 12 от НК), граждански арест (чл. 12а от НК), крайна необходимост (чл. 13 от НК), оправдан стопански риск (чл. 13а от НК), грешка (чл. 14 от НК), случайно деяние (чл. 15 от НК) и изпълнение на неправомерна служебна заповед (чл. 16 от НК), с което са аргументирани част от съдебните актове, изключващи препращането към давността по НК на основание чл. 11 от ЗАНН, сочи на стеснително тълкуване на нормата и ограничаването ѝ само до обстоятелства, изключващи обществената опасност и противоправността на деянието, и такива, изключващи вината, т.е. до хипотезите, в които деянието е наказуемо и не поражда наказателна отговорност, а не държи сметка за особените хипотези, при които при наличие на престъпление/нарушение, т.е. на деяние, поначало наказуемо, деецът бива освободен от наказателна отговорност или последната бива погасена. На следващо място е необходимо да бъде изследвано и второто условие за приложимостта на посочените в чл. 11 от ЗАНН разпоредби, а именно, доколко в този закон не е предвиден регламент за тях. За целта е важно да се направи разграничение между погасяване на възможността на администрацията да реализира правомощията си и да санкционира нарушителя и погасяването на възможността ѝ да реализира правомощията си по изпълнение на наложено наказание.

Макар погасителните основания и в двата случая да са сходни юридически факти (и по чл. 34 от ЗАНН, и по чл. 82 от ЗАНН), в първия те настъпват преди влизане в сила на правоохранителен акт, а във втория – след влизането му в сила, и имат

различно правно значение – в първия случай компетентният орган губи възможността да реализира което и да било от правомощията си по правоотношението, а във втория – да реализира изпълнението на наложената санкция.

С други думи, понастоящем в ЗАНН са регламентирани два вида давност: погасителна давност, с изтичането на която се погасява възможността компетентният орган да реализира правомощията си по административнонаказателното правоотношение (чл. 34 от ЗАНН), и изпълнителска давност, с изтичането на която се погасява възможността компетентният орган да реализира изтърпяването на наложената административна санкция (чл. 82 от ЗАНН). От своя страна, изпълнителската давност може да бъде квалифицирана на обикновена (по чл. 82, ал. 1 от ЗАНН) и абсолютна такава (по чл. 82, ал. 3 от ЗАНН). Един от значителните пропуски в ЗАНН е свързан с липсата на правна регламентация на института на абсолютната погасителна давност.

В чл. 34 от ЗАНН няма разпоредба, аналогична на разпоредбата на чл. 81, ал. 3 от НК, уреждаща абсолютната давност. Именно тази празнина се преодолява с приложението на чл. 81, ал. 3, във връзка с чл. 80, ал. 1, т. 5 от НК, вр. чл. 11 от ЗАНН, което е и основният въпрос по т. 2 от искането на омбудсмана.

Предвид липсата на разпоредба, уреждаща абсолютната давност в ЗАНН и наличието на препращаща норма на чл. 11 от ЗАНН, уредбата относно погасяването на наказателното преследване по давност в НК следва да намери приложение.

Приемането на обратната теза, а именно – че институтът на погасителната давност, включително и абсолютната такава, не намира приложение при наказателно преследване за административни нарушения, ще доведе като краен резултат до неблагоприятно третиране на извършителите на правно запретиено поведение с по-ниска степен на обществена опасност, каквото представлява административното нарушение, спрямо това на извършителите на общественоопасни деяния с най-висока степен на обществена укоримост, каквото е престъплението. В

крайна сметка дори за квалифицираните убийства е предвиден краен срок, с изтичането на който държавата губи възможността да осъществи наказателното преследване. Понастоящем санкционното ни законодателство изключва погасяване по давност единствено на престъпления против мира и човечеството (чл. 79, ал. 2 НК), а едва ли е уместна съпоставката между тези общественоопасни посегателства и което и да било административно нарушение.

С оглед изложеното следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 11 от ЗАНН препраща към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в Наказателния кодекс.

Предвид горното и на основание чл. 126, т. 2, във връзка с чл. 124, ал. 2 от Закона за съдебната власт по искането на председателя на Върховния административен съд и председателя на Върховния касационен съд, Общото събрание на Втора колегия на Върховния административен съд и Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд

П О С Т А Н О В И:

1. Сроковете по чл. 34 от Закона за административните нарушения и наказания са давностни.

2. Разпоредбата на чл. 11 от Закона за административните нарушения и наказания препраща към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в Наказателния кодекс.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Йовка Дражева, Красимир Шекерджиев, Соня Янкулова, Румен Петров:

Не споделяме мнението на мнозинството, че сроковете по чл. 34 от ЗАНН са давностни. Считаме, че същите са преклузивни поради следните съображения: Липсва изрична законодател-

на определеност за тях, че са с давностен характер. Не са налице и производните от давностните срокове законови възможности за спиране и прекъсване на срока.

В тълкувателната си дейност по ЗАНН ВС на РБ действително е застъпвал тезата за давностния характер на сроковете по чл. 34 от ЗАНН, но цитираните от мнозинството три броя тълкувателни решения – ТР № 48/28.12.1981 г. по н.д. № 48/1981 г. на ОСНК на ВС, ТР № 44/29.12.1983 г. по н.д. № 29/1982 г. на ОСНК на ВС и ТР № 112/16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г. на ОСНК на ВС, не са били задължителни за съдилищата съгласно действащата към момента на приемането им разпоредба на чл. 52, ал. 1 от ЗУС (отм.), а служат само за ръководство. Задължителни към онзи момент съгласно нормата на чл. 59 от ЗУС (отм.) са били единствено тълкувателните постановления на Пленума на ВС. В чл. 34, ал. 1 и 2 от ЗАНН е посочено, че не се образува административнонаказателно производство, ако актът за установяване на административното нарушение не е съставен в предвидените в двете алинеи срокове. От своя страна, съгласно ал. 3 на същата разпоредба, образуваното административнонаказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в 6-месечен срок от съставянето на акта, т.е. законодателят не е указал изрично характера на сроковете като давностни или преклузивни.

В нормата на чл. 34 от ЗАНН е предвиден срок за започване на процедурата и за наказване, които не могат да се квалифицират като давностни. Сроковете в чл. 34 от ЗАНН не погасяват административнонаказателната отговорност, което на свой ред да налага недопустимост на административнонаказателното производство, а са свързани с процедурата по образуване на производството и налагане на наказанието. Визираният 6-месечен срок за издаване на наказателно постановление не може да се приеме за давностен, тъй като производството се прекратява не поради погасяване на отговорността и не до приключване с влязъл в сила съдебен акт, а поради неспазване на визирания от

закона процесуален срок. При преклузивните срокове погасителното действие настъпва поради бездействието на носителите на съответните права да ги упражнят в определен период от време. След изтичане на преклузивните срокове пропуснатите права вече не съществуват в правната сфера на техните носители. Друг особено важен разграничителен белег, свързан с преклузивните срокове, е, че те не могат да бъдат спирани и прекъсвани. Ако се приеме становището на мнозинството, че сроковете в чл. 34 ЗАНН са давностни, то за тях са визирани само начало и край, което не съответства на характерните за давностните срокове възможности за прекъсване и спиране, респективно за основания, при които се приема, че е налице абсолютна давност. При липса на изрично посочване от законодателя, че сроковете са давностни, както и при липса на характеристиките на тези срокове, не може да се приеме, че същите са давностни. Спирането и прекъсването на давността е свързано с настъпване на конкретни обстоятелства (юридически факти), които следва да са законно предвидени, за да има адекватност, по силата на която се заличава с обратно действие изтеклото време от срока и започва да тече нов давностен срок. Така в чл. 82, ал. 2 от ЗАНН – давността „се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието. След завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност“. Процесуални действия от такъв характер могат да бъдат предприети по усмотрение на органа, но свързани с предприетото изпълнение. Те удостоверяват действия на компетентния орган по реализация на правото – в случая административнонаказващия орган, въз основа на предвидена от законодателя възможност за прекъсване на срока. Ето защо начинът, по който са уредени визираните в чл. 34 от ЗАНН срокове са прекратителни, крайни срокове. Изключени са всякакви законови възможности за удължаване, спиране или прекъсване. С изтичането им се изключва правото на съответните компетентни органи да образуват администра-

тивна наказателни производства или да налагат административни наказания, т.е. както се приема в теорията, те „притискат към своевременно изпълнение на задължението“. Такива срокове в правната доктрина се определят с термина „преклузивни“ и след изтичането им не може да се търси реализация на административнонаказателната отговорност на лицата. Този извод се налага от разпоредбата на чл. 34 от ЗАНН и се извежда от характера на самата административнонаказателна отговорност като по-лека в сравнение с наказателната отговорност и с целта тя да се реализира по-бързо с оглед нейната ефективност. Закъснялото и късното осъществяване губи превантивната си и възпитателна цел. За спазването на визираните от закона срокове административнонаказващият орган и съдът следва да следят служебно и да прекратяват започнатите производства при неспазване на тези срокове, т.е. сроковете са процесуални – те имат процесуален характер и с изтичането им се преклудира правото на образуване на административнонаказателното производство, респективно образуването се прекратява, т.е. сроковете по чл. 34 от ЗАНН са преклузивни. Предвид изложеното и извършената съпоставка се налага изводът за преклузивния характер на сроковете по чл. 34 от ЗАНН.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Мина Топузова:

Изразявам несъгласие с мнението на мнозинството относно отговора на въпроса по т. 2 от искането на председателите на ВКС и ВАС за издаване на тълкувателно постановление – дали разпоредбата на чл. 11 от ЗАНН препраща към уредбата относно погасяване на наказателното преследване по давност в НК. В чл. 11 от ЗАНН са изчерпателно изброени институтите от общата част на наказателното право, към които се извършва препращане – въпросите за вината; вменяемостта; обстоятелствата, изключващи отговорността; формите на съучастие; приготвянето и опита.

Изчерпателното изброяване представлява пречка за разширителното тълкуване на нормата, което налага извод, че няма препращане към института на давността, уреден в НК. Давността не е и сред основанията, които изключват отговорността. Такива са неизбежната отбрана (чл. 12 от НК), гражданският арест (чл. 12а от НК), крайната необходимост (чл. 13 от НК), оправданият стопански риск (чл. 13а от НК), грешката (чл. 14, ал. 1 от НК), случайното деяние (чл. 15 от НК), изпълнението на неправомерна служебна заповед (чл. 16 от НК) и осъществено деяние от лице, жертва на трафик на хора (чл. 16а от НК), при които се изключва обществената опасност или вината. За разлика от тях при давността не се заличава характерът на деянието – било то престъпен или такъв на административно нарушение, а единствено се създава пречка да се започне или продължи производството.

Като допълнителен аргумент следва да се отбележи, че препращането като законодателна техника се използва тогава, когато в съответния нормативен акт липсва изрична регламентация. В случая това не е така, тъй като в чл. 34, ал. 1 – ал. 3 от ЗАНН са посочени давностните срокове, с изтичането на които се препятства възможността за образуване на административнонаказателно производство и за налагане на административно наказание, а в чл. 82 от ЗАНН е предвидена детайлна уредба на спирането, прекъсването и абсолютната давност за изпълнение на административното наказание.

Вярно е, че в ЗАНН липсва норма, съответна на установената в чл. 81, ал. 3 от НК абсолютна давност за наказателно преследване. Тази празнота обаче не може да бъде преодоляна по пътя на тълкуването, а следва да бъде иницирана законодателна промяна.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Пламен Томов:

Споделям мнението на мнозинството, че сроковете по ал. 1 и 2 на чл. 34 ЗАНН са давностни, но не и за срока по ал. 3, който

според мен е преклузивен. В това си разбиране се опирам на разграничението между давностните и преклузивните срокове според критерия дали те се отнасят пряко или косвено към претендираната отговорност, от една страна, или към реда за нейното осъществяване – от друга. Ако съответният срок има пряко отношение към отговорността и косвено – към процесуалния ред, той е давностен. Срокът е преклузивен, ако се отнася пряко към процесуалния ред и косвено – към отговорността. Смятам, че срокът по чл. 34, ал. 3 има пряко отношение само към процеса – съставянето на акта и на наказателното постановление, – но не и към извършеното нарушение и неговия автор. Преклузивният характер на срока по чл. 34, ал. 3 ЗАНН се вижда още по-ясно при сравняването му с аналогичния срок по чл. 84, ал. 1 НК, за който и в теорията, и в съдебната практика е безспорно, че е преклузивен. Приложното поле и на този срок има пряко отношение само към развитието на наказателния процес в зависимост от подаването на тѣжба за престѣплението от частен характер. В НК обаче, за разлика от ЗАНН, е казано изрично, че изтичането на 6-месечния срок, без да бѣде подадена частна тѣжба, е пречка за възбуждане на наказателно преследване, „макар давността за престѣплението да не е изтекла“ – т.е. че шестмесечният срок не е давностен.

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 2

от 19.05.2015 г. по т.д. № 2/2014 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 12.03.2015 г. разглежда т.д. № 2/2014 г., докладвано от съдиите **Таня Куцарова и Илиана Папазова.**

Тълкувателното дело е образувано на основание чл. 125 ЗСВ с разпореждане от 27.06.2014 г. на председателите на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд, допълнено с разпореждане от 25.11.2014 г., за постановяване на съвместно тълкувателно постановление по следните въпроси, свързани с установена противоречива практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС, а именно:

На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от:

1. Незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания. Подлежат ли на обезщетяване направените в тези производства разноски?

2. Незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт.

3. Транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините.

4. Нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането.

5. Незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по глава седемнадесета на АПК.

6. Недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и от други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител.

7. Незаконосъобразни откази, действия и бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър.

8. Незаконосъобразни актове, действия и бездействия на затворническата администрация при и по повод изпълнение на наказанията лишаване от свобода и пробация, или задържане с мярка за неотклонение задържане под стража.

9. Кой съд е компетентен да се произнесе по подадена жалба срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти?

10. Кой съд е компетентен да се произнесе по подадена жалба срещу актове по приложението на чл. 24а от ЗСПЗЗ?

11. Кой съд е компетентен да се произнесе по жалба срещу заповед на кмета на общината за изземване на земи от общинския поземлен фонд по чл. 34, ал. 4 ЗСПЗЗ?

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе по така поставените въпроси, съобрази следното:

1. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания. Подлежат ли на обезщетяване направените в тези производства разноски?

Според първото становище исковете за вреди от отменени незаконосъобразни наказателни постановления, действия или

бездействия по административно наказване, включително и такива за присъждане на разноските в процеса по обжалване, са с правно основание чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) и компетентен да ги разгледа е административният съд. Основен критерий за квалификацията на исковете по чл. 1 ЗОДОВ е не видът на акта, определян според критериите, посочени в Административнопроцесуалния кодекс, а видът на дейността по административно наказване, която, независимо от правораздавателния ѝ характер, е административна, тъй като се осъществява от административни по своя вид органи, извършва се по административен ред чрез упражняване на властнически метод.

Второто становище застъпва тезата, че компетентен да разгледа делото е гражданският съд и редът за реализиране на отговорността за вреди от отменените наказателни постановления е този по чл. 49, вр. чл. 45 и следващите от Закона за задълженията и договорите. Наказателното постановление не представлява административен акт по смисъла на АПК, а налагането на административното наказание не е резултат от типична административна дейност. Това е правораздавателна дейност на администрацията и с нея административнонаказващият орган решава правен спор за това има ли извършено нарушение, виновно ли е извършено то, кой е неговият извършител и налага предвидената в закона санкция, като реализира държавната наказателна репресия.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Разпоредбата на чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК установява подведомствеността на административните дела, като предоставя в компетентност на административните съдилища делата по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица.

Нормата на чл. 1 ЗОДОВ очертава от обективна и субективна страна отговорността на държавата и общините за вредите от незаконосъобразните актове, действия или бездействия на техните органи и длъжностни лица. Държавата и общините отговарят за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. За приложението на разпоредбата е необходимо наличието на вреда, причинена от незаконосъобразни актове, действия или бездействия държавните или общинските органи, които са резултат от тяхната административна дейност.

Видът на незаконосъобразния акт, вредите от който подлежат на обезщетяване, определян по признаците, визирани в АПК, не се сочи като законов критерий за приложението на ЗОДОВ. За разлика от него понятието „административна дейност“ е посочено изрично както в съдържанието на правната норма на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, така и в нейното заглавие: „Отговорност за дейност на администрацията“. Подобен е законодателният подход и в разпоредбата на чл. 2 ЗОДОВ, която установява отговорност на държавата за вреди при осъществяване на правозащитна дейност и е озаглавена „Отговорност за дейност на правозащитните органи“. Отговорността, съобразно фактическите състави на ЗОДОВ, следователно е резултат от незаконосъобразно осъществяване на публични функции – административни и правозащитни, от органите на държавата, общините и съдебната власт.

Спазването на законността и защитата на правопорядъка, като израз на принципа на върховенството на закона, е задължение на всички длъжностни лица и органи на публичната власт. Задълженията, които законите възлагат на административните органи в тази насока, са свързани освен с издаване на индивидуални, общи и нормативни административни актове чрез упражняване на правоприлагаща и нормотворческа дейност, и с налагане на административни наказания. Дейността по административно наказване по естеството си е правораздавателна дейност

на администрацията, насочена е към разрешаване на правен спор, възникнал по повод на конкретно сезиране, при спазване на състезателно производство в условията на независимост и самостоятелност на решаването. Тя е свързана със защитата на реда в областта на държавното управление по аргумент от чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания и представлява санкционираща управленска дейност. Наред с другите правни форми на изпълнителна дейност – правотворческа, правоприлагаща и договорно-правна, класифицирани според предметното им съдържание и цел, тя представлява форма на административна (изпълнителна) дейност, извършва се по административен ред чрез властнически метод, въз основа на законово предоставена административнонаказателна компетентност. Наказателното постановление, като резултат от упражнената дейност по административно наказване, също представлява по естеството си правораздавателен акт, той не се издава по реда на АПК и не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Въпреки това основният вид на дейността по налагане на административно наказание и на извършените действия или бездействия във връзка с административното наказване не дава основание разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ да се тълкува ограничително, като приложното ѝ поле да се ограничи до административните актове, издавани по реда на АПК, а незаконосъобразните наказателни постановления, с оглед на правораздавателния им характер, да бъдат изключени от предметния обхват на закона.

За квалифициране на иска като такъв по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ определяща е не правната природа на отменения акт, а основният характер на дейността на органа, негов издател. Независимо че наказателното постановление не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, определящо за квалификацията на иска за вреди по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е обстоятелството, че актът се издава от административен орган, представлява властнически акт и въпреки че поражда наказател-

ноправни последици, е правен резултат от санкционираща административна дейност. Неговото издаване е последица от изпълнение на нормативно възложени задължения, упражнена административнонаказателна компетентност, законово предоставена на органите в рамките на административната им правосубектност, което по своето съдържание представлява изпълнение на административна дейност.

Законодателят не предвижда ред за присъждане на разноси в производствата по ЗАНН. Доколкото искът по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е за обезщетение за вреди, настъпили вследствие незаконосъобразно наказателно постановление, действия или бездействия в рамките на административно наказване, то и исканията за обезщетяване на направени разноси в производството по обжалване подлежат на разглеждане по същия ред.

2. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт?

Според едното становище когато се претендират вреди, настъпили от действия или бездействия на служители на съда, компетентен да се произнесе съгласно общите правила на чл. 49 ЗЗД е граждански съд. Служителите от администрацията на органите на съдебната власт нямат властнически разпоредителни функции и при упражняване на правата и задълженията си не действат като административен орган, тъй като изпълняваната от тях дейност е техническа, подпомагаща, свързана с обработването, обявяването и съхраняването на образуваните преписки и дела.

Според другото становище отговорността за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт следва да ангажира компетентността на административните съдилища, на основание чл. 203, ал. 1 АПК. Дейността на администрацията на органите на съдебната власт е изпълнителна по своя характер, защото се осъществява в

изпълнение на изричен подзаконов акт за всеки отделен съдебен орган (Правилник) и е проява на държавно управление в тесния смисъл със специфични особености, обусловени от конкретното ѝ предназначение да обслужва съдебната власт.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно чл. 1 ЗОДОВ държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, като тези искиове се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс. Правилата за отговорността за вреди по ЗОДОВ са специални по отношение на общите правила на чл. 45–49 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Разграничителният критерий за приложимия правен ред е основният характер на дейността на органа, от чиито актове, действия или бездействия са причинени вредите. Административните съдилища са компетентни, когато вредите са причинени при или по повод изпълнение на административна дейност.

Администрацията на органите на съдебната власт, съгласно чл. 340, ал. 2 от Закона за съдебната власт, се състои от администрацията на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите, на окръжните следствени отдели и на следствения отдел в специализираната прокуратура. Служителите в администрацията на съдебната власт са съдебни служители (чл. 340, ал. 3). Те не са държавни служители и не осъществяват държавна служба, разбираана като дейност по осъществяване функциите на държавата. Видът на осъществяваната от тях дейност е определен в

закона (чл. 340, ал. 1 ЗСВ) по следния начин: „...органите на съдебната власт се подпомагат от администрация“. Класификаторът на длъжностите в администрацията и броят на съдебните служители се определят от Висшия съдебен съвет (чл. 341), който приема и правилниците за администрацията на органите на съдебната власт. Съгласно чл. 14 от Правилника за администрацията на съдилищата (ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г.) – администрацията на съдилищата е обща и специална, като общата подпомага дейността на административния ръководител на съда, съдебния администратор или административния секретар, и специализираната администрация съобразно класификатора на длъжностите за съдебни служители, а специализираната подпомага и осигурява осъществяването на съдебната дейност.

Съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Предназначението на съдебната администрация е да подпомага съдебната власт именно в тази дейност. Специфичните белези на основната, изпълнявана от администрацията, дейност, определена от законодателя като подпомагача, не дават възможност тя да бъде квалифицирана като изпълнителна (административна) дейност, а като техническа (състои се в издаване на документи и удостоверения, заверка на книжа, извършване на текущи действия, вписване в регистри, снабдяване с преписи, архивиране, даване на информация и др.) и материална (подпомага по необходимост нормалното и редовно функциониране на всички служби и звена). Сама по себе си администрацията на органите на съдебната власт не осъществява властнически правомощия, няма решаващи и управленски функции. Тя не осъществява нито една от функциите на държавно управление като особена държавна дейност по осъществяване на изпълнителна власт – ръководство, организация и контрол, за които държавата носи отговорност за причинени вреди по реда на чл. 1 ЗОДОВ. Организационната, възпитателната и материално-техническата дейност на администрацията са извън приложното поле на чл. 1 ЗОДОВ.

Съдебните служители не са част от държавната администрация, не осъществяват административно обслужване и не извършват административни услуги по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на Закона за администрацията. Те не са служители на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК. Изрично предвиденият за тях отделен, съобразен със спецификата на дейността им статут, уреден в отличие от служителите в държавната администрация, е допълнителен довод в подкрепа на тезата, че изпълняваната от тях дейност не е административна.

Неприложимостта на специалния ред по ЗОДОВ налага извод, че отговорността за причинените вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт следва да се реализира по общите правила на ЗЗД. Неизпълнението на служебните задължения на съдебния служител, изразяващо се в негови незаконосъобразни действия и бездействия, ангажира гаранционната отговорност на възложителя на работата при и по повод, на която е станало увреждането.

3. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините?

Според едното становище компетентен да разреши тези спорове е гражданският съд, защото подлежащите на обезщетение вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, не са причинени от управленска или от публична дейност на държавни или общински органи или длъжностни лица. В този случай отговорността на държавата и на общините произтича от качеството им на собственик. Определящи са вещноправните и облигационните отношения, чийто предмет са тези вещи, а не действията (бездействията) на държавата и общините като административен орган по смисъла на чл. 203 АПК, поради което създадените отношения са между равноправни

гражданскоправни субекти. Поддържането на пътищата не е административна дейност и неизпълнението на задълженията за изграждане, ремонт и поддържане на транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения не е свързано с осъществяването на властнически функции, поради което не е налице специалното основание, което да дерогира общия ред за осъществяване на защитата на засегнатото право. Задължението за стопанисване е на собственика, който носи имуществената отговорност за причинените вреди на трети лица или имоти от своите виновни действия или бездействия.

Според второто становище компетентен да разгледа иска за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, е административният съд. На държавата и на общините, именно заради вменените им властнически функции, са предоставени за управление имащите съществено предназначение и общественополезна функция транспортно-комуникационни мрежи и елементи на техническата инфраструктура, което и надгражда обичайните вещни и облигационни отношения, чийто предмет са тези вещи. Включването на властнически отношения при управлението, стопанисването и поддържането на собствеността води до извод за наличие на квазиадминистративни правоотношения, което предопределя квалификацията на иска по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Вредите произтичат от бездействие на администрацията да изпълни задължението за поддържане на пътища, възложено ѝ със закон. Управлението на общинската собственост, което включва и нейното поддържане в състояние, позволяващо безопасното ѝ ползване, съгласно чл. 11 от Закона за общинската собственост, следва да се извършва винаги в интерес на населението и с грижата на добър стопанин.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съдържанието на понятието „транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения“ се извежда от § 1 от ДР на Закона за

държавната собственост, където в рамките на определението за „национален обект“ е посочено, че транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения са: „пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях“. От тях, с оглед констатираната противоречива практика, в настоящото постановление се визират само пътищата, собственост на държавата и общините и съоръжения към тях.

Пътищата в Република България са републикански и местни. Местните пътища са общински и частни, отворени за обществено ползване, които осигуряват транспортни връзки от местно значение и са свързани с републиканските пътища или с улиците. Пътищата са публична и частна собственост, като републиканските пътища са изключителна държавна собственост, а общинските са публична общинска собственост. Собствеността на пътищата се разпростира върху всички основни елементи – обхват на пътя, пътни съоръжения и пътни принадлежности, като изграждането, ремонтът и поддържането на подземните съоръжения, тротоарите, велосипедните алеи, паркингите, пешеходните подлези, осветлението и крайпътното озеленяване по републиканските пътища в границите на урбанизираните територии се организират от съответната община. Изграждането, ремонтът и поддържането на общинските пътища се осъществяват от общините. На лицата, които стопанисват пътищата, е възложено да ги поддържат изправни, с необходимата маркировка и сигнализация за съответния клас път, да организират движението по тях така, че да осигурят условия за бързо и сигурно придвижване и за опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване от моторните превозни средства. Лицата, които стопанисват пътя, го поддържат в изправно състояние, сигнализират незабавно препятствията по него и ги отстраняват във възможно най-кратък срок. Доколкото гореописаните задължения са нормативно уредени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, чл. 2 от Закона за общинската собственост, чл. 3, чл. 8, чл. 30–32 от

Закона за пътищата, чл. 3, чл. 167, чл. 176 от Закона за движение по пътищата, те са вменени в тежест на общините със закон, а не произтичат от вида на осъществяваната от тях дейност. Наред с публичноправния им статут и свързаната с него административна, властническа и разпоредителна дейност, държавата и общините извършват и друг тип дейност, която им е възложена в качеството на собственик. Възложената отговорност във връзка с изграждането, ремонта и поддържането на пътищата изисква собственикът да отговаря по общия ред за вредите, причинени от неговата вещ, и за възникването на тази отговорност не е необходимо вредата да е причинена при или по повод изпълнение на възложена работа. Дейността по изграждане, ремонт и поддържане на общински пътища не е административна и неизпълнението на това задължение не е свързано с осъществяване на властнически функции, поради което не е налице специалното основание, което да дерогира общия ред за осъществяване на защита на засегнатото право. Когато в резултат на неизпълнение на задължение на общината в качеството ѝ на собственик бъде увредено друго лице, отношенията между страните са равнопоставени. Общината не действа като орган на власт, защото в създадените отношения няма подчинение или зависимост. Не възниква административноправно отношение, което да може да бъде осигурено с държавна принуда. Възникналата между общината и увреденото лице връзка е облигационна, отговорността на общината е деликтна и се реализира по реда на ЗЗД.

4. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането?

Според първото становище исковете за вреди от нарушение на права на граждани, свързани с равенство в третирането от незаконните актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, ще се разгледат по реда на ЗОДОВ от адми-

нистративните съдилища само в случай на успешно приключило административно производство пред Комисията за защита от дискриминацията (КЗД). Приложението на чл. 74, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр) е обусловено от приключило административно производство, в което с влязъл в сила акт е установен правопораждащият правото на обезщетение акт на дискриминация, тъй като в производството по ЗОДОВ административните съдилища не могат да установяват неравенство в третирането, а само наличие на вреди в причинно-следствена връзка с установен от специализирания административен орган акт на дискриминация. Извън тези случаи исковете за присъждане на обезщетение за вреди са подсъдни на гражданските съдилища.

Според второто становище компетентен да разгледа претенцията е административният съд и в случаите, когато не е проведено производство пред Комисията за защита от дискриминация, тъй като за определяне на подсъдността законът не поставя като специално изискване обвързаност на иска за обезщетение за вреди с успешно проведено административно производство пред КЗД. Подсъдността на иска за вреди по чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр зависи от качеството на увреждащия правата на гражданите правен субект, а разпоредбата на чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр следва да се приема за специална спрямо общото правило на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно второто становище.

Съгласно разпоредбата на чл. 74, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация в случаите по раздел първи от закона всяко лице, претърпяло вреди от нарушение на права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите. Съгласно чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр

когато вредите са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Подсъдността на иска по чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр в този случай следва да се определи по правилата за определяне подсъдността на исковете по чл. 1 ЗОДОВ. Съобразно чл. 1, ал. 2 от същия закон тези иски се разглеждат по реда, установен в АПК.

Нормата на чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК въвежда обща компетентност за административните съдилища в материята по делата, отнасящи се до обезщетенията за вреди от незаконосъобразна административна дейност, като я отграничава по този начин от тази на гражданските съдилища. За да се приеме, че искът за вреди от нарушаване на права, уреждащи равенство в третирането, е подсъден на административния съд, е необходимо той да се основава на твърдение за вреди, причинени от незаконен акт, действие или бездействие на държавен орган или длъжностно лице, т.е. от незаконосъобразно упражнена административна дейност. Провеждането на административно производство по установяване на нарушение на антидискриминационно законодателство пред Комисията за защита от дискриминация не е поставено от закона като условие за определяне на подсъдността на иска. Въпросът дали то може да се разглежда като друга положителна процесуална предпоставка за допустимост на иска по чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр, наред с останалите процесуални предпоставки за допустимост, установени в чл. 204 от АПК (напр. отмяната на незаконосъобразния акт), или е елемент от фактическия състав на иска, не влияе върху начина на определяне на подсъдността, който е нормативно установен в чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ.

Разпоредбата на чл. 71, ал. 1, т. 3 ЗЗДискр също предвижда възможност за търсене на обезщетение за вреди от нарушение на антидискриминационното законодателство, като сочи, че извън случаите по раздел първи, в който е уредено производството пред Комисията за защита от дискриминация, вся-

ко лице, чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд, с който да поиска установяване на нарушението, осъждане на ответника да преустанови нарушението, да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения. В този случай може да се предяви и претенция за понесени вреди. Двете норми – тази на чл. 71 и на чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр уреждат правото на обезщетение за вреди от нарушение на антидискриминационното законодателство. Доколкото разпоредбата на чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр въвежда изискване вредите да са причинени от незаконосъобразна дейност на държавни органи и длъжностни лица, тя следва да се приеме за специална спрямо общото правило на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр. В първия случай компетентен да се произнесе е съответният административен съд, а по искове за обезщетения за вреди, произтичащи от отношения между равнопоставени субекти, делата са родово подсъдни на гражданските съдилища.

5. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители?

По посочения въпрос са формирани три становища в практиката. Според едното компетентни да разрешат тези спорове са винаги общите съдилища по реда на ЗЗД, тъй като съдебните изпълнители са органи на изпълнителния процес, които посредством държавна принуда осъществяват специфична процесуална дейност, която не е правосъдна. Давайки дължима защита на накърнено право, те изпълняват функции на правозащитен орган – трето лице между и над срещуположните страни по принудителното изпълнение.

Второто становище е, че предвид специалния характер на дейността на съдебните изпълнители по принудително изпълнение компетентен да се произнесе по искове за вреди от техните

незаконосъобразни актове, действия и бездействия е административният съд.

Третото становище е, че компетентни да разрешат тези спорове могат да са както общите, така и административните съдилища в зависимост от подлежащия на изпълнение акт. Ако той е от посочените в чл. 404 ГПК и изпълнението е по ГПК, съгласно изричната разпоредба на чл. 441 ГПК компетентността е на гражданския съд, като за вредите, причинени от процесуално незаконосъобразно принудително изпълнение частният съдебен изпълнител отговаря по чл. 45 ЗЗД, а държавният – по чл. 49 ЗЗД. Ако актът, който подлежи на изпълнение, е от посочените в чл. 268 АПК и съдебният изпълнител е държавен, отговорността за вреди от незаконосъобразна дейност се реализира по реда на АПК и делата са подсъдни на административните съдилища.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Дейността на частния и на държавния съдебен изпълнител е идентична. По своя характер тя не е административна и съдебните изпълнители не са административни органи по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ. Те извършват специфична процесуална дейност, при която с помощта на принуда, по предвиден от закона ред, се реализират признати, но неудовлетворени доброволно права. Независимо от процесуалния ред, по който се предприема изпълнението, то се осъществява по едни и същи правила и от частния, и от държавния съдебен изпълнител. Съответно едни и същи следва да са правилата, по които се реализира отговорността за вреди, произтичащи от незаконосъобразните актове, действия или бездействия на частните и на държавните съдебни изпълнители. Видът на подлежащия на изпълнение акт (по чл. 404 ГПК или по чл. 268 АПК) не може да е аргумент за различен ред за реализиране на отговорността, защото той не е определящ нито за дейността им, нито за законосъобразността на предприетите от съдебния изпълнител действия, бездействия или

издадени актове, съответно и за причинените на пострадалите лица вреди. Тезата за равенството на средствата при предявяване на искове за обезщетение срещу съдебните изпълнители се подкрепя и от аргумента, че в противен случай би се стигнало до положение, при което две групи ищци (увредените от незаконосъобразните актове, действия и бездействия на частния и на държавния съдебен изпълнител), в едно и също процесуално положение, при идентично увреждане, произтичащо от едно и също основание, биха имали различни процесуални права и възможности, различен процесуален ред и инстанции за защита /в единия случай две, а в другия – три инстанции/, което би довело до различно третиране на две групи участници в процес, намиращи се в еднакво положение, съставляващо нарушение по чл. 6 и чл. 14 ЕКЗПЧ. Няма правнозначим довод, който да обоснове необходимост от по-облекчен ред за обезщетяване на вреди от дейността на държавния съдебен изпълнител в сравнение с вредите, причинени от частния съдебен изпълнител.

Законодателят общо е регламентирал отговорността на съдебните изпълнители в чл. 441 от ГПК, съгласно която норма частният съдебен изпълнител отговаря при условията на чл. 45 Закона за задълженията и договорите за вредите, причинени от процесуално незаконосъобразно принудително изпълнение; за същите вреди, причинени от държавния съдебен изпълнител, отговорността е по чл. 49 Закона за задълженията и договорите. Различието в основанията (чл. 45 и чл. 49 ЗЗД) произтича от спецификата на статута на държавния и частния съдебен изпълнител, свързан в първия случай с частна дейност, а във втория – резултат от трудово правоотношение. В изпълнение на така установения общ принцип е нормата на чл. 74 от Закона за частните съдебни изпълнители, съгласно която частният съдебен изпълнител отговаря за вредите, които неправомерно е причинил при изпълнение на своята дейност (за неговите действия държавата не отговаря). В съдебната практика няма спор, че по своя характер отговорността на съдебния изпълнител е деликтна

и се реализира при наличие на негово незаконосъобразно процесуално действие или бездействие при изпълнение на дейността му. Съдебният изпълнител дължи обезщетение за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането.

В Административнопроцесуалния кодекс (за разлика от Гражданскопроцесуалния кодекс) липсва изрична норма, която да регламентира отговорността за вреди, причинени от съдебни изпълнители в резултат на осъществяването от тях принудително изпълнение. Лимитативно определените в чл. 299, чл. 300 и чл. 203 искове по АПК, които са свързани с отговорността по ЗОДОВ, не съдържат уредба за отговорността на съдебните изпълнители. Регламентацията е в чл. 441 ГПК и систематично не намира място в АПК. Нормата на чл. 299 АПК, според която „за вредите, причинени на граждани и организации от незаконно принудително изпълнение, отговаря имуществено държавата, ако административният орган по изпълнението е държавен, и общината, ако органът е общински, независимо от това дали вредите са причинени виновно“, не предвижда отговорност на съдебния изпълнител като орган на изпълнение, а на административния орган като орган по изпълнение – аргумент от специалната норма на чл. 271, ал. 1, т. 1 АПК. Както бе изтъкнато по-горе, дейността на съдебния изпълнител не е административна по своя характер и той не е административен орган.

6. На кой съд са подсъдни делата по исковете за вреди от недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител?

Според първото становище по иск за присъждане на обезщетение за недопускане до работа за определен период компетентен да се произнесе е административният съд, а по имуществени спорове, извън глава шеста на закона, съобразно правилото на чл. 125 от ЗДСл, компетентен е гражданският съд. Претендира-

ното обезщетение за вреди се основава на незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи, каквито по своя характер на дейност са органите по назначаване и дисциплинарно наказващите органи.

Според второто становище за обезщетенията по чл. 122, ал. 3 от ЗДСл редът по ЗОДОВ не е изрично предвиден, така както това е направено за иски за вреди, пряко произтичащи от отменената като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебното правоотношение. Имууществените спорове по този закон се предявяват по общия исков ред.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно чл. 122, ал. 3 от Закона за държавния служител /ЗДСл/ възстановеният на работа след отмяна на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение държавен служител, в случай че не бъде допуснат да изпълнява съответната служба, има право на обезщетение в размер на brutната заплата от деня на явяването му на работа до действителното му допускане да изпълнява служебните си задължения. В закона е налице непълнота относно реда, по който да се разгледа този иск. При незаконно отстраняване от работа на държавен служител с разпоредбата на чл. 100, ал. 4 ЗДСл е уредено правото на последния да претендира обезщетение за вреди при условията и по реда на ЗОДОВ, които иски се разглеждат по реда, установен в АПК. Случаят е аналогичен на този, уреден в чл. 122, ал. 3 ЗДСл, тъй като и в двете хипотези е налице незаконосъобразно лишаване на служителя от възможност да изпълнява своята длъжност при съществуващо служебно правоотношение.

Правоотношенията между страните във връзка с държавната служба се основават на чл. 1 и чл. 2 от ЗДСл и са административноправни, поради което и в двете хипотези – тази на чл. 104 и следващите и тази на чл. 122, ал. 3 ЗДСл, се претендира обезще-

тение за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи, каквито са органите по назначаване или дисциплинарно наказващите органи. Искът по чл. 122, ал. 3 ЗДСл също следва да се разгледа по реда на АПК от административния съд, тъй като това разрешение съответства на чл. 128, ал. 1, т. 5 от АПК, съгласно който на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи.

Разпоредбата на чл. 124 ЗДСл, която определя подсъдността на споровете, възникнали във връзка с прилагане на закона, повелява споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения, както и тези, свързани с дисциплинарната отговорност на държавните служители, да са подсъдни на административните съдилища или Върховния административен съд по реда на Административно-процесуалния кодекс в зависимост от органа, издал съответния акт. Останалите имуществени спорове, съобразно правилото на чл. 125 ЗДСл, се предявяват по общия исков ред. Нормата на чл. 125 ЗДСл се явява обща спрямо тази на чл. 122 ал. 3 ЗДСл, доколкото последната се основава на незаконосъобразни действия или бездействия на административен орган. Останалите имуществени спорове, извън глава шеста от Закона за държавния служител, които не се основават на незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административен орган или длъжностни лица, се предявяват по общия исков ред пред гражданските съдилища.

7. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрация на Закона за търговския регистър?

Според едното становище компетентен да разреши тези спорове е гражданският съд, защото производство по своята същ-

ност и правни последици е охранително и актът, с който приключва – вписване или отказ за вписване – не е индивидуален административен акт според установените в чл. 21 ал. 1 АПК критерии. Предвиденият контрол за законосъобразност е общ, осъществява се по реда на глава двадесет и първа на ГПК „Обжалване на определенията“, а не пред административните съдилища по реда на АПК. Съответно – вредите, настъпили в резултат на тази дейност, следва да се претендират по общия исков ред.

Според второто становище с приемането на Закона за търговския регистър (ЗТР) търговската регистрация е преуредена от децентрализирано съдебно производство в централизирано административно производство, което се развива пред административен орган – Агенция по вписванията. Последната е изпълнителна агенция, създадена за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавна власт и администрация. Предявеният иск цели да обезщети вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, поради което на основание чл. 1 ЗОДОВ подлежи на разглеждане по реда на АПК.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен приема за правилно първото становище.

Регистърното производство е особено производство, в което длъжностното лице по регистрация е длъжно да извърши предварителна проверка за спазване на предвидените в ЗТР изисквания относно формата на представените документи и съответствието им с материалния закон. Производството е охранително – едностранно и безспорно, целящо да осигури съдебно съдействие на търговци и клонове на чуждестранни търговци за вписване на подлежащи на вписване обстоятелства и за обявяване на подлежащи на обявяване актове. Тази дейност по вписване и обя-

вяване в търговския регистър не е административна. Актовете, с които регистърното производство приключва – вписване, заличаване, обявяване или отказ за вписване – не са индивидуални административни актове, а са актове с правнозначимо действие. Те не съдържат властническо волеизявление, с което да се осъществява държавно управление. Осъществяваната държавна намеса е строго регламентирана, ограничена е до точно изброени действия и не засяга чужда правна сфера. Предвиденият контрол за законосъобразност на постановения отказ е гражданскоправен. Уреден е в чл. 25 от Закона за търговския регистър, като е посочено, че компетентен да се произнесе е окръжният съд по седалището на търговеца или клона на чуждестранния търговец. Съдът разглежда жалбата еднолично, в закрито заседание, по реда на глава XXI от ГПК „Обжалване на определенията“, а неговият акт подлежи на обжалване в 7-дневен срок пред съответния апелативен съд, чието решение е окончателно. Контролът е идентичен с този за охранителните актове и изключва приложимостта на административния. Обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър не може да се търси на основание чл. 1 ЗОДОВ.

8. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на затворническата администрация при и по повод изпълнение на наказанията лишаване от свобода и пробация, или задържане с мярка за неотклонение задържане под стража?

Според първото становище правната квалификация на иска е по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и същият подлежи на разглеждане по реда на чл. 203 и сл. АПК от административния съд. Отношенията между лишените от свобода, осъдените на пробация и лицата, на които е наложена мярка за неотклонение задържане под стража, от една страна, и затворническата администрация, от друга, не са равнопоставени, а са такива по упражняване на държавна

принуда. Специализираните органи по изпълнение на наказанието са административни органи и осъществяват дейността си в изпълнение на предвидени в закона правомощия. Техните актове са актове по изпълнение на административна дейност. Претенциите за вреди от тях подлежат на разглеждане от административните съдилища на осн. чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ и чл. 128, ал. 1 т. 5 АПК.

Второто становище се основава на разбирането, че не всички актове, действия и бездействия на затворническата администрация спрямо лишените от свобода и задържаните са административни. Такива по естеството си са случаите, при които администрацията на затворите упражнява дейност, свързана с управление на местата за лишаване от свобода, както и в случаите на прилагане на превантивни мерки. Промяната на режима на изтърпяване на наказанието и предлагането на промени в този режим, както и налагането на дисциплинарни наказания не е административна (управленска) по естеството си, а правозащитна дейност. Контролът за законосъобразност на тези актове е предоставен на общите съдилища. Специализираните органи със смесен характер като комисията по изпълнение на наказанието и пробационните съвети не са административни, а са обществено-държавни органи, които издават актовете си по чл. 203 и чл. 226 от ЗИНЗС, решавайки правен спор. В тези случаи иските за вреди, причинени при осъществяване дейността на тези органи, следва да се разгледат от гражданските съдилища.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Материалноправният режим на отговорността на държавата за вреди от административна дейност е регламентиран в чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Съгласно разпоредбата на чл. 2 ЗОДОВ държавата отговаря за вредите, причинени на гражданите от разследващите органи, прокуратурата или съда в хипотезите на т. 1–7

вкл. Следователно за вреди, причинени на граждани от мярка за неотклонение, държавата би отговаряла в хипотезата на чл. 2 ЗОДОВ, ако вредите са настъпили в резултат от дейността на правозащитните органи, изброени в ал. 2 ЗОДОВ. Дейността на администрацията на затворите в общия случай при или по повод изпълнение на наказание лишаване от свобода, включително и при задържане с мярка за неотклонение задържане под стража, както и при пробация не попада в приложното поле на чл. 2 ЗОДОВ. Тя не се определя като дейност на правозащитните органи. В този случай отговорът на въпроса за подсъдността на иска за вреди от незаконосъобразна дейност при или по повод изпълнение на наказание лишаване от свобода, пробация и задържане с мярка за неотклонение задържане под стража, се поставя в зависимост от това може ли искът за вреди да се подведе под нормата на чл. 1 ЗОДОВ, или същият следва да се квалифицира като иск по чл. 49, вр. чл. 45 ЗЗД.

В съдебната практика няма противоречие в схващането, че в случаите, когато органите по изпълнение на наказанията упражняват дейност по управление на местата за лишаване от свобода, те извършват административна дейност и вредите от нея следва да се търсят по реда на чл. 1 ЗОДОВ. Тази дейност е свързана с упражняване на държавна принуда във връзка с изпълнение на наказанията. Специализираните органи по изпълнение на наказанията, каквито са главният директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, началниците на затвори и поправителни домове, началниците на областните служби „Изпълнение на наказанията“, началниците на пробационните служби и арестите, по своя характер са административни органи. Те функционално принадлежат към системата на изпълнителната власт и ЗИНЗС им възлага правоприлагачи, контролни и санкционни в определени случаи правомощия във връзка с изпълнение на наказанията, наложени от съдилищата с влезли в сила съдебни актове.

Освен индивидуалните административни органи законът предвижда създаването и на колективни органи със специал-

на компетентност, очертана в закона, каквито са комисиите по изпълнение на наказанията, предвидени в чл. 73 ЗИНЗС и пробационните съвети по чл. 202, ал. 2 ЗИНЗС. Комисията по изпълнение на наказанията има компетентност да заменя режима на изтърпяване на наказанието в по-лек, да премества лишения от свобода в затворническо заведение от по-лек тип, да заменя режима в по-тежък в рамките на определения от съда режим, да предлага на окръжния съд промяна в по-тежък на първоначално определения режим за изпълнение на наказанието и т.н., да предлага на окръжния съд лишени от свобода за преместване в затворническо заведение от по-тежък тип; да предлага на окръжния съд предсрочно и условно предсрочно освобождаване със или без налагане на пробационни мерки и др. Решенията на комисията, с които се заменя режимът в по-тежък в рамките на определения от съда режим, съгласно чл. 74, ал. 2 ЗИНЗС подлежат на обжалване пред окръжния съд по местонахождението на затвора или поправителния дом. Компетентността на пробационния съвет е очертана в чл. 203, ал. 3 и в чл. 226 ЗИНЗС, като решенията му се вземат с обикновено мнозинство.

Комисиите по изпълнение на наказанията и пробационните съвети като колективни органи имат смесен състав, състоящ се както от административни органи и длъжностни лица, така и от лица, които нямат такива качества, а приетите от тях решения, свързани с промени в режима за изтърпяване на наказанията, имат непосредствено отражение върху правното и фактическото положение на осъдените, респ. лишените от свобода. Въпреки това актовете им са свързани пряко с дейността по изпълнение на наказанията, законово възложена за осъществяване на изпълнителната власт. Тази дейност представлява част от държавната политика в наказателно-изпълнителната област и е административна /изпълнителна/ по своя характер. Упражнената от тези органи, в рамките на законовите им правомощия, дискреция, непосредствено свързана с правното и фактическото положение

на осъдените, може да се определи като разрешаване на правен спор. Използваният властнически метод на правна регулация и качеството на органите като специализирани административни орган води до извод, че дейността им не излиза извън рамките на основното разбиране за административна дейност. Тяхната дейност е главно изпълнителна, подчинена е изцяло на специалния закон за постигане посочените в него цели, които се ограничават само до уредба на изпълнение на наказанията, наложени от съдилищата с влезли в сила съдебни актове. По тази причина както дейността на специализираните органи по изпълнение на наказанията, така и всички актове, действия или бездействия по нейното осъществяване са административни и вредите от тях се обезщетяват по реда на чл. 1 ЗОДОВ.

9. Кой съд е компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти?

Нуждата от постановяване на съвместно тълкувателно постановление по въпроса е аргументирана с три определения на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС. В първото изрично е посочено, че разглежданата хипотеза не попада в обхвата на § 19 ЗИД на АПК, тъй като сезиращото искане е за презаверяване на скици за имоти, които не са възстановени по реда на ЗСПЗЗ, ППЗСПЗЗ, ЗВСГЗГФ и ППЗВСГЗГФ и е квалифицирано като такова за извършване на административна услуга по § 1, т. 2 ДР на Закона за администрацията и § 4, т. 1 ПЗР на ЗКИР.

Второто определение е постановено във връзка с направено искане за издаване на скица по отношение на имот с довършена процедура по трансформация на правото на ползване в право на собственост, поради което петчленният състав е приел, че е за извършване на административна услуга във връзка с вече възстановен имот.

Третото посочено определение е по повод искане за издаване на индивидуален административен акт (промяна в карта-

та на възстановената собственост по чл. 18 Наредба № 49 от 5.11.2004 г.), а не за издаване на скица за собствени имоти по действащ план.

Видно е, че от трите определения само едно е относимо към поставения въпрос. Липсата на установена противоречива практика на смесени петчленни състави мотивира Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд да приеме, че по поставения въпрос не са налице предпоставките по чл. 124, ал. 2 от Закона за съдебната власт за приемане на съвместно тълкувателно постановление.

10. Кой съд е компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу актове по приложението на чл. 24а от ЗСПЗЗ?

Според едното становище компетентен да разреши спора за законосъобразността на решение на общински съвет, постановено на основание чл. 24а, ал. 5 ЗСПЗЗ, във вр. с чл. 14 ЗОБС за откриване на процедура по отдаване под наем на имоти – земи по чл. 19 ЗСПЗЗ чрез публичен търг, с явно наддаване за определен срок и за сключване на договор за наем със спечелилите участници е административният съд, защото оспорването е по реда на чл. 45, ал. 3–12 ЗМСМА. Приложими са общите правила на АПК, а не изключението по § 19 ЗИД на АПК, защото определящо е естеството и съдържанието на обжалвания акт, както и авторът му, а не обстоятелството, че имат за предмет земеделска земя.

Според второто становище, доколкото предмет на оспореното решение на общинския съвет е имот по ЗСПЗЗ и същият съставлява административен акт, то съгласно § 19 ЗИД на АПК компетентен да се произнесе по спора е гражданският съд.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Отдаването на земите от общинския поземлен фонд под наем или аренда съгласно чл. 24а, ал. 5 ЗСПЗЗ е акт на управление на общински имот. Това понятие няма легална дефиниция. Съдържанието му е изяснено в доктрината и практиката, които приемат, че управлението включва всички онези действия, които не са свързани с придобиване и разпореждане с имота, или действия, приравнени на тях по силата на изрична законова норма. Отдаването на земите съгласно чл. 24а, ал. 5 ЗСПЗЗ е акт на управление, който общинският съвет извършва в изпълнение на правомощие, предоставено му от специален закон (чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА). Оспорването на актовете на общинския съвет съгласно чл. 45, ал. 11 и ал. 2 ЗМСМА е пред съответния административен съд по реда на АПК.

Гражданските съдилища не са компетентни да преценят законосъобразността на актове на органи на местно самоуправление, независимо че те касаят земеделска земя. Предвиденото в § 19 ЗИД АПК изключение от общата подсъдност не може да бъде тълкувано разширително. Решението на общинския съвет във връзка с отдаването на земи от общинския поземлен фонд е акт по ЗМСМА, а не по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ. Нормата на чл. 24а ЗСПЗЗ посочва начина на управление на конкретно общинско имущество – земя, без да предвижда специален ред за отдаване под наем и аренда на земеделските имоти, включени в държавен поземлен фонд и в общинския поземлен фонд. Тя не урежда конкретна процедура, а възлага правомощия на същия орган (общински съвет), така както и общата норма на чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА.

11. Кой е компетентен да се произнесе по жалба срещу заповед на кмета на общината за изземване на земи от общинския поземлен фонд по чл. 34 ал. 4 от ЗСПЗЗ?

Според едното становище компетентен да се произнесе по спора е административният съд по правилата на АПК. Специалната процесуална разпоредба на § 19 ЗИД АПК (ДВ, бр.39 от 2011 г.) не намира приложение, защото индивидуалният административен акт (заповед за изземване на кмета на община-

та) не е по ЗСПЗЗ, а по чл. 65, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОбС). Актът не е издаден от орган за земеделска реституция при и по повод упражняване на предоставени му със ЗСПЗЗ правомощия, поради което определящи следва да са неговото естество, предмет и съдържание, както и неговият автор, а не обстоятелството, че има за предмет земеделска земя.

Според второто становище компетентен на основание специалната разпореда на § 19 ЗИД АПК е гражданският съд, тъй като заповедта на кмета на община за изземване е индивидуален административен акт относно имот по ЗСПЗЗ.

Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно Тълкувателно решение № 1 от 25.01.2013 г. по т.д. № 3/2011 г. на Общото събрание на колегите на Върховния административен съд – административното производство по чл. 34, ал. 1 ЗСПЗЗ (за изземване на земеделските имоти с възстановено право на собственост) се прилага само в случаите, когато възстановените по реда на ЗСПЗЗ имоти представляват земеделска земя по смисъла на чл. 2 от закона. Предвидената регламентация в чл. 34, ал. 1–9 ЗСПЗЗ води до извод, че целта на законодателя е да създаде единен ред и бърза процедура за изземване на земи със земеделско предназначение, независимо дали са собственост на частноправни субекти, или са собственост на държавата или общините, като по този начин се гарантира защитата на всички видове собственост и равенството им пред закона (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 Конституцията). Този еднакъв ред за всички видове собственост осигурява и стабилност при ползването на земеделските земи като основа за земеделско производство. Определящ при преценката за приложимостта на процедурата по чл. 34, ал. 1 ЗСПЗЗ не е юридическият факт на възстановяване на собствеността, защото законодателят е предвидил с нормата на чл. 34, ал. 4 ЗСПЗЗ само земите от общинския поземлен фонд да се изземват със заповед по чл. 65, ал. 1 ЗОбС (земите от държавния поземлен фонд се изземват по реда

на чл. 34, ал. 1 ЗСПЗЗ). Въведеното в ал. 4 изключение от общия ред за изземване на земеделски земи, предвиден в ал. 1, с прераждане към реда на чл. 65 ЗОБС, дава основание заповедта за изземване на земя от общинския поземлен фонд да се определи като такава по чл. 65 ЗОБС, за която специалната подсъдност на районните съдилища е неприложима. Приложим е общият ред, а не изключението на §19 от преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс.

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

Р Е Ш И:

1. Делата по искове за вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания, включително и такива за присъждане на разноски в производството по обжалване, са подсъдни на административните съдилища.

2. Делата по искове за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт са подсъдни на гражданските съдилища.

3. Делата по искове за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините, са подсъдни на гражданските съдилища.

4. Делата по искове за вреди от нарушение на права на граждани, свързани с равенство в третирането, причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, са подсъдни на административните съдилища и когато не е проведено производство по раздел първи от Закона за защита от дискриминация.

5. Делата по искиове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители, са подсъдни на гражданските съдилища.

6. Делата по искиове за вреди от недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност са подсъдни на административните съдилища. Другите имуществени спорове, извън глава шеста от Закона за държавния служител, които не се основават на незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административен орган или длъжностни лица, се предявяват по общия исков ред пред гражданските съдилища.

7. Делата по искиове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър, са подсъдни на гражданските съдилища.

8. Делата по искиове за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на органите по изпълнение на наказанията при и по повод изпълнение на наказанията лишаване от свобода и пробация, или задържане с мярка за неотклонение задържане под стража са подсъдни на административните съдилища.

9. ОТКЛОНЯВА предложението на председателите на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд, направено с разпореждане от 27.06.2014 г., за приемане на тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд по следния въпрос: Кой съд е компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти?

10. Компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу актове по приложението на чл. 24а от ЗСПЗЗ е административният съд.

11. Компетентен да се произнесе по жалба срещу заповед на кмета на общината за изземване на земи от общинския поземлен фонд по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ е административният съд.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Йовка Дражева, Жанета Петрова, Искра Александрова, Светлозара Анчева, Здравка Шуменска, Николай Гунчев, Атанаска Дишева

Изразяваме становище за недопустимост на настоящото тълкувателно дело, защото няма искане по реда на чл. 125 от Закона за съдебната власт от председателите на ВКС и ВАС. Делото е образувано с разпореждане от 27.06.2014 г. на двамата председатели на ВКС и ВАС на основание чл. 124, ал. 2 от ЗСВ въз основа на внесено предложение на заместник-председатели и ръководители на колегии във ВКС и ВАС. В предложението на заместник-председателите е направен анализ на противоречива съдебна практика на смесени петчленни състави, като е предоставено на преценката на двамата председатели на ВКС и ВАС „дали да упражнят предоставената им по чл. 125 от ЗСВ компетентност и да предложат на Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на ВКС и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд да се произнесат с тълкувателно постановление“. Искане по чл. 125 от ЗСВ обаче не е внесено от председателите на ВКС и ВАС. В разпореждането им от 27.06.2014 г. е отбелязано, че има внесено предложение от заместник- председателите и са посочени въпроси, по които Общо събрание на съдиите в ГК на ВКС и ВАС следва да се произнесе с тълкувателно постановление. В разпоредбата на чл. 125 от ЗСВ са посочени изчерпателно лицата, които могат да правят искане за приемане на тълкувателно решение или постановление. Това са председателите на ВКС и ВАС, главният прокурор, министърът на правосъдието, омбудсманът или председателят на Висшия адвокатски съвет. Заместник-председателите на ВКС

и ВАС нямат право да подават искане до общите събрания на върховните съдилища по чл. 126, т. 1 и т. 2 от ЗСВ. В случая те не са и направили такова искане. Предложението им е адресирано до председателите на ВКС и ВАС, за да преценят дали да подадат искане до ОС на съдиите от ГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС за издаване на тълкувателно постановление. Първото съвместно т.д. №1/2014 г. на ОС на съдиите от НК на ВКС и съдиите от Втора колегия на ВАС е образувано при стриктно спазване на изискванията на чл. 125 и сл. от ЗСВ: искане от двамата председатели на ВКС и ВАС, разпореждане по чл. 128 от ЗСВ за образуване на дело, разпореждане за насрочване. По настоящото съвместно т.д. 2/2014 г. обаче няма такова съвместно искане на двамата председатели.

Сезирането на общи събрания на върховните съдилища за приемане на съвместно тълкувателно постановление става с „искане“ по чл. 125 вр. с чл. 126, т. 2 от ЗСВ, което трябва да отговаря на определени изисквания за форма и съдържание, закрепени в чл. 127 от ЗСВ (посочване на разпоредбата на нормативния акт и изложение на спорните въпроси по прилагането ѝ, влезлите в сила съдебни актове, в които се съдържа противоречива или неправилна съдебна практика, в какво се състои искането). При наличието на искане в хипотезата на чл. 126, ал. 2 от ЗСВ двамата председатели на ВАС и ВКС със съвместно разпореждане по чл. 128, ал. 2 от ЗСВ образуват и насрочват дело.

Изискването е формално, но сезирането на съд винаги почива на формални изисквания, независимо дали става с искова молба, жалба, молба или с искане по чл. 125 от ЗСВ. Не споделяме разбирането, че за искане до Общото събрание на съдиите трябва да се приеме разпореждането за образуване на тълкувателното дело, защото с искане се инициира съдебно производство, а с разпореждането се администрира дело. Разпореждането от 27.06.2014 г. за образуване на тълкувателно дело не замества и не може да замести липсващото искане по чл. 125 вр. с чл. 127 от ЗСВ до Общото събрание.

С разпореждане от 25.11.2014 г. на двамата председатели е разширен предметът на т.д. № 2/2014 г. отново въз основа на предложение на заместник-председателите на ВАС и ВКС за приемане на тълкувателно постановление във връзка с противоречива съдебна практика по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ. Изрично е посочено, че разпореждането следва да се счита и за искане по чл. 125 от ЗСВ, нещо, което липсва в разпореждането от 27.06.2014 г.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 1 на съдиите Жанета Петрова, Искра Александрова, Йорданка Костова, Свилена Проданова, Светлозара Анчева, Маруся Димитрова, Йовка Дражева, Тодор Петков, Олга Керелска

Не споделяме становището на мнозинството от съдиите от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия от Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд, че споровете за обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразна административнонаказателна дейност, са подсъдни на административните съдилища. Извършването на административнонаказателната дейност от административни органи не може да е единствен аргумент за определянето на споровете като подсъдни на административните съдилища. Административните съдилища осъществяват административно правораздаване. Затова възлагането в тяхна подсъдност на искиви производства следва да се разглежда като изключение от правилото, че споровете, свързани със защитата на лични и имуществени права, са подсъдни на гражданските съдилища, и да не допуска разширително тълкуване на норми с процесуалноправен характер. Както е посочено в мотивите на Министерския съвет на Република България като вносител на проекта за Административнопроцесуален кодекс, възлагането на административните съдилища на исковите производства за обезщетяване на вреди от незаконосъобразна административна дейност

има за цел „процесуална икономия и цялостна защита на правата на гражданите“. Създадената с приемането на Административнопроцесуалния кодекс правна уредба следва да се интерпретира в смисъл, че административните съдилища са компетентни да се произнасят по искове за присъждане на обезщетения за вреди, ако те са причинени от актове, действия или бездействия на органи и длъжностни лица, които подлежат на контрол за законосъобразност от същите съдилища. Поради това законодателят е предвидил възможност за съединяване на исковата претенция за обезщетяване на вреди с жалбата срещу незаконосъобразния административен акт, който е причинил вредите. Административнонаказателната дейност не включва издаването на актове и извършването на действия от вида на посочените в Административнопроцесуалния кодекс. Макар в основната си част дейността да се осъществява от административни органи, тя не може да се отъждестви с изпълнително-разпоредителната дейност, при упражняването на която се издават индивидуални и общи административни актове. Същественото, което отличава наказателните постановления от другите административни актове, не е характеристиката на институцията, която ги издава, а осъществяваната от тази институция правна функция. С издаването на наказателните постановления се извършва правораздавателна дейност, насочена към санкциониране на нарушенията на установения ред на държавно управление. Поради това, включително и в решения на Европейския съд по правата на човека, при наличието на определени условия, дейността по налагане на административни наказания се определя като „наказателна“, а не като „административна“. Критериите, въз основа на които Европейският съд по правата на човека извършва тази преценка, са известни под името „критерии Engel“. Освен от квалификацията на нарушението по вътрешното право те се извеждат от вида на това нарушение и от степента на строгост на санкцията за нарушителя. В решение от 14.01.2010 г. на Европейския съд по правата на човека по делото „Цоньо Цонев

срещу България“ съдът, ползвайки посочените критерии, е приел, че жалбоподателят, на когото е наложена глоба от кмета на общината за действия, нарушаващи обществения ред, е бил осъден в „наказателно производство“ съгласно автономния смисъл на това понятие в Конвенцията. Аргумент в тази посока може да се почерпи и от разпоредби на Закона за административните нарушения и административните наказания. Съгласно чл. 11 от Закона за административните нарушения и административните наказания по въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, доколкото в този закон не се предвижда друго. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 63 ЗАНН, която гласи, че касационните жалби срещу решенията на районните съдилища се подават на основанията, предвидени в Наказателнопроцесуалния кодекс. При цялостен, а не при едностранчив анализ на действащата нормативна уредба следва да се приеме, че както преценката за законосъобразност на актовете, издавани при осъществяването на административнонаказателна дейност, така и присъждането на обезщетения за вреди, причинени при упражняването на дейността, е извън компетентността на административните съдилища, които разглеждат само споровете по чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Същевременно следва да се отбележи, че с възприетото от мнозинството на съдиите от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд правно разбиране недопустимо се разширява обхватът на имуществената отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, който не предвижда обезщетяването на вреди от незаконна административнонаказателна дейност по предвидените в него условия и ред. Не сме съгласни и с частта от решението, в която се обсъжда възможността за присъждане на разноските в производството по обжалване на наказателните постановления

като обезщетение за вреди от административнонаказателна дейност. Такъв тълкувателен проблем не е задаван при образуването на делото, поради което решаването на спорове по посочения в тълкувателното решение начин не би могло да е задължително за органите на съдебната власт. Проблемът не е свързан с подсъдността на правните спорове, която именно е предмет на обсъждане от съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд. Възможността за присъждане на направените в производството по обжалване на наказателните постановления разноски е материалноправен въпрос, който следва да бъде разглеждан от съдилищата, компетентни да се произнесат по споровете с такъв предмет. Отделно от това, възприетото от мнозинството от съдиите разрешение би имало за последица нарушаването на принципа за равенството на страните в съдебното производство. При положение, че липсва правна норма за разноските в производствата по обжалване на наказателни постановления, с оглед мотивите на тълкувателното решение, би могло да се формира съответна съдебна практика за присъждане на разноските в полза на жалбоподателите, чиито жалби са били уважени. Административнонаказващият орган обаче не би могъл да получи направените от него разноски при положение, че в тълкувателното решение не се споменава какъв би бил редът за това. Тъй като диспозитивът на тълкувателното решение в частта по точка първа е неясен, което може да стане причина за нова противоречива съдебна практика, намираме за необходимо да отбележим, че разноските на жалбоподателя, направени от производство по обжалване на наказателно постановление, не могат да се претендират по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Проблемът с липсата на правна норма за разноските в административнонаказателните дела може да бъде решен само по законодателен път. По действащата нормативна уредба, която не съдържа правило за възмездяване на направените от жалбоподателя разноски, те остават в негова тежест.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 2 на съдиите Олга Керелска,
Симеон Чаначев

Не споделяме становището на мнозинството от съдиите от Общото събрание на съдиите от ГК на Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд, че споровете за обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт, са подсъдни на гражданските съдилища. Това становище се явява в противоречие с принципно възприетия в тълкувателното решение разграничителен критерий при извършване на преценката относно компетентността на съдилищата за разглеждане делата за вреди, а именно дали вредите произтичат от действия или бездействия на администрация и дали са настъпили при осъществяване на административна дейност. Когато вредите са резултат от действия или бездействия на администрация при осъществяваната от нея административна дейност, компетентен да разгледа спора е съответният административен съд. Във всички останали случаи компетентността е на общия граждански съд. Няма съмнение, че при осъществяване на своите правомощия органите на съдебната власт (следствие, прокуратура, съд) се подпомагат от съдебна администрация, която извършва специфична дейност, обусловена от характера на дейността, която извършват органите на съдебната власт, към които е създадена и съществува. Глава осемнадесета на Закона за съдебната власт регламентира именно дейността на администрацията на органите на съдебната власт. Съгласно чл. 342 от Закона за съдебната власт Висшият съдебен съвет приема правилници за администрацията на органите на съдебната власт, които определят структурата и звената на тази администрация, техните функции, организацията на работа, длъжностните разписания и характеристики на съдебните служители в тази администрация. Такива са Правилникът за администрацията на съдилищата (обн., ДВ, бр. 8/28.01.2014 г.), Правилникът за админи-

страцията на Върховния административен съд, Правилникът за администрацията на Върховният касационен съд, Правилникът за администрацията на Прокуратурата на Република България. Същевременно тази администрация изпълнява специфична административна дейност, която може да има подпомагащ характер и технически елементи, което обаче не променя качествено нейната характеристика. Административна дейност се осъществява не само в изпълнителната, но и в други видове власти, които осъществяват дейността на държавата. Актовете, действията и бездействията на съдебните служители, както с разпоредбата на чл. 340, ал. 3 ЗСВ са обозначени длъжностните лица от съдебната администрация, съставляват административна дейност (регламентирана от посочените закони и подзаконови административни нормативни актове). Поради това, ако при или по повод на осъществяването на такава административна дейност на съдебните служители бъдат причинени вреди на граждани и юридически лица, то ще е налице хипотезата на отговорност на държавата по смисъла на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, а исковете по този текст се разглеждат по реда на Административнопроцесуалния кодекс – тоест от административните съдилища (чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ).

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 3 на съдиите Донка Чакърва и Симеон Чаначев

От значение за правилния отговор на въпроса по т. 3 „На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините“ е историческото тълкуване на правната уредба на отговорността на държавата и общините за вреди. Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, е обнародван в ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г., и влиза в сила на 01.01.1989 г. Законът е приет при действието на Конституцията на Народна република България (Обн., ДВ, бр.

39 от 1971 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г.) и регламентира начина на реализиране на отговорността на държавата, предвидена в конституционната норма на чл. 56, ал. 1, според която държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или незаконни служебни действия на нейните органи и длъжностни лица. Съгласно чл. 7 от действащата Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.) държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. При сравнителен анализ на двете конституционни норми се откроява разширяване на основанията, при които държавата отговаря за вреди. Същественото изменение на закона и неговото заглавие (Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, ЗОДОВ) през 2006 г. отразява новото разширение на хипотезите, в които държавата отговаря за вреди, а именно причинени и на други субекти освен на граждани. Разширява се и приложното поле на закона, като обхваща случаите на отговорност и на общините. В контекста на това историческо развитие може да се разграничи правната уредба на отговорността за вреди, нанесени от административна дейност, в следните етапи: 1. отговорност по реда на чл. 49 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) от държавата и общините като възложители на работа на друг, при или по повод изпълнението на която са причинени вреди с изследване на въпроса за вината при презумпцията на чл. 45, ал. 2 от ЗЗД; 2. обективна отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, причинени на граждани, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от държавни органи или длъжностни лица (чл. 4 от ЗОДОВ); 3. обективна отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, причинени на всички субекти, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от държавни или общински органи или длъжностни лица (чл. 4 от ЗОДОВ). Именно от тази гледна точка следва да разглежда и поставеният

въпрос дали за вредите от транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения се носи отговорност от техния собственик (държавата или общините) при условията на чл. 50 от ЗЗД, или отговорността за вреди следва да бъде реализирана по специалния закон (ЗОДОВ), защото произтичат от осъществяваната дейност по изграждане и поддръжка на транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения, независимо дали са причинени виновно. Съдържанието на понятието „транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения“ може да бъде изведено от § 1 от ДР на Закона за държавната собственост, където в рамките на определението за „национален обект“ е посочено, че транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения са: „пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях“. Съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България републиканските пътища са изключителна държавна собственост. Пътищата в Република България са републикански и местни – чл. 3 от Закона за пътищата (ЗП). Местните пътища са общински и частни, отворени за обществено ползване, които осигуряват транспортни връзки от местно значение и са свързани с републиканските пътища или с улиците. Чл. 8 от ЗП определя пътищата като такива публична или частна собственост, като републиканските пътища са изключителна държавна собственост, а общинските са публична държавна собственост. Собствеността на пътищата се разпростира върху всички основни елементи като обхват на пътя, пътни съоръжения и пътни принадлежности. Според чл. 30, ал. 4 от ЗП изграждането, ремонтът и поддържането на подземните съоръжения, тротоарите, велосипедните алеи, паркингите, пешеходните подлези, осветлението и крайпътното озеленяване по републиканските пътища в границите на урбанизираните територии се организират от съответната община. Изграждането, ремонтът и поддържането на общинските пътища се осъществяват от общините (чл. 31). Съгласно чл. 3 от Закона за движение по пътищата (ЗДП) лицата, които

стопанисват пътищата, ги поддържат изправни с необходимата маркировка и сигнализация за съответния клас път, организират движението по тях така, че да осигурят условия за бързо и сигурно придвижване и за опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване от моторните превозни средства. Разпоредбата на чл. 176 от ЗДП задължава лицата, които стопанисват пътя, да го поддържат в изправно състояние, да сигнализират незабавно за препятствията по него и да ги отстраняват във възможно най-кратък срок. Те не могат да предоставят на трети лица ползването на част от обхвата на пътя, когато това ще затруднява участниците в движението. Според чл. 11 от Закона за общинската собственост имоти и вещи общинска собственост се управляват в интерес на населението в общината съобразно разпоредбите на закона и с грижата на добър стопанин. Задължението за изграждането, ремонта и поддържането на общинските пътища е възложено на общините, защото в качеството им на орган на изпълнителната власт разполагат със средства и способности, които са непристъпи на други лица, могат да упражняват властнически правомощия и непосредствено да ръководят и организират служби и звена, с помощта на които да изпълняват възложените им със закона задачи по управление в обществен интерес (чл. 140 от Конституцията на Република България). Транспортно-комуникационните мрежи и елементите на техническата инфраструктура с оглед на своето предназначение и общественополезна функция са предоставени за управление на правни субекти, притежаващи властнически функции, което надгражда обичайните вещни и облигационни отношения, чийто предмет са тези вещи. Собствеността върху транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения не съответства напълно на института на правото на собственост върху всяка една друга вещь по смисъла на вещното право, включващ правото на владение, ползване и разпореждане. Ползването на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения се осъществява правомерно и необезпокоявано от неограничен кръг субекти поради самото им

естество, а не само от собственика им, който не притежава право да отблъсне ползването от трето лице. Правото на разпореждане също е ограничено поради нормативно установения публичен характер на собствеността. Допълнително следва да се подложи на тълкуване доколко вредите произлизат пряко и непосредствено от транспортно-комуникационните мрежи и елементите на техническата инфраструктура, или са причинени от действия/бездействия на лицата, на които е вменено задължение да ги стопанисват и поддържат, което представлява част от компетентността на държавни/общински органи на управление. Това разграничение е от съществено значение и намира опора и в общата теория за непозволеното увреждане, отграничаваща отговорността по чл. 45, чл. 49 и чл. 50 от ЗЗД. Специалният закон – ЗОДОВ, регламентира, най-общо казано, различни хипотези, при които държавата/общините, когато са възложили някаква работа на свои органи или длъжностни лица, да отговорят за вредите, причинени от тях при или по повод изпълнението на тази работа. Отговорността по ЗОДОВ е обективна на основание чл. 4 от ЗОДОВ, а отговорността за непозволено увреждане по ЗЗД е виновна, независимо че на основание чл. 45, ал. 2 от ЗЗД вината се предполага. Правилната квалификация оказва влияние и върху фактическия състав, който следва да бъде установен от ищеца, за да бъде ангажирана отговорността за причинените му вреди. С оглед очевидната тенденция законодателят да разширява приложното поле на специалния закон, като регламентира по-облекчен ред за реализиране отговорността на държавата и общините за вреди, причинени от дейността на техни органи в повече хипотези, трябва да се извърши и преценката на кой съд са подсъдни иски за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините. Пред общите съдилища споровете трябва да бъдат разглеждани като образувани по иски с правно основание чл. 49 или чл. 50 от ЗЗД, а пред административните съдилища като по иски по чл. 1 от ЗОДОВ. Изложените съображения налагат

извод, че за вреди, причинени от действия/бездействия на лица, на които е вменено задължение да стопанисват и поддържат транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения като от законоустановена компетентност на държавни/общински органи на управление, отговорността следва да бъде реализирана по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, т.е. пред административните съдилища.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 4 на съдиите Илиана Славовска, Маруся Димитрова, Искра Александрова, Йорданка Костова, Жанета Петрова, Свилена Проданова, Донка Чакърова, Весела Павлова, Калина Арнаудова, Милена Златкова

Не споделяме мнението на мнозинството в тази част на решението, с което е прието, че исковете за вреди от незаконни актове, действия и бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането, са подсъдни на административните съдилища и когато не е проведено производство по раздел първи от Закона за защита от дискриминация, поради следните съображения: Законът за защита от дискриминация (33Дискр) в глава четвърта – Производство за защита от дискриминация, урежда два самостоятелни и независими способа за защита на лицата, чиито права във връзка с равенство в третирането са нарушени, които могат да бъдат упражнени по преценка на това лице. В раздел първи е уредено производството пред нарочен специализиран орган – Комисия за защита от дискриминация (КЗД). В това административно по своя характер производство органът постановява административен акт, с който може да установи извършено нарушение по 33Дискр, от кое лице е извършено то, кое е засегнатото лице и да наложи предвидените в 33Дискр санкции и принудителни административни мерки на нарушителя. В раздел втори законодателят е предвидил възможност лицата, чиито права по 33Дискр или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, да предявят иск

пред районния съд, с който могат да поискат: установяване на нарушението, но и осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения, както и да им бъдат присъдени обезщетения за вреди. Предявяването на иска за обезщетение за вреди от нарушение на права по ЗЗД или други закони, уреждащи равенство в третирането, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите (чл. 74, ал. 1 ЗЗДискр), а в случаите, когато те са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на ЗОДОВ (чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр). От така установената нормативна уредба следва извод, че законодателят, уреждайки по този начин защитата на лицата, пострадали от дискриминация, е дал възможност на същите да търсят различен обем защита, като тази пред административния орган е в ограничен обем, за разлика от предвидените възможности за съда. Същевременно изборът по кой ред да защитят правата си е предоставен на засегнатите лица предвид текста на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр – извън случаите по раздел I, всяко лице, чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд. Предявяването на иск за обезщетение за вреди в резултат на извършена дискриминация, в случаите, като такава е установена в производството по раздел I – от административния орган е уредено в разпоредбата на чл. 74 ЗЗДискр. Съгласно ал. 1 лицето, претърпяло такива вреди, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите. С разпоредбата на ал. 2 е предвидено, когато тези вреди са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът да бъде предявен по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). От тази нормативна уредба следва извод, че административните съдилища са компетентни да се

произнесат по осъдителни иски за заплащане на обезщетения за вреди, причинени от неравно третиране, но само в случаите, когато това е установено с акт на компетентния административен орган – Комисия за защита от дискриминация в рамките на приключило административно производство. В останалите случаи исковите са подсъдни на общите съдилища, като същите съгласно разпоредбата на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр се допускат за разглеждане, съединени с иск за установяване на нарушение, представляващо дискриминация. Този извод следва и от определените с разпоредбата на чл. 128 АПК подведомствени дела на административните съдилища, така и от разпоредбите на чл. 203 и чл. 204 АПК, уреждащи приложимия закон и допустимост на иска по ЗОДОВ в производството за обезщетение. От изложено-то следва, че административните съдилища са компетентни да се произнесат по осъдителни иски за заплащане на обезщетение за вреди от неравно третиране, когато те са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица само в случаите, когато това е установено с решение на Комисията за защита от дискриминация. Исковите за присъждане на обезщетение извън този фактически състав са подсъдни на гражданските съдилища.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 7 на съдиите Илияна Папазова, Красимир Влахов, Теодора Гроздева, Веселка Марева, Маргарита Соколова, Добрила Василева, Светла Цачева, Василка Илиева, Бойка Стоилова, Веска Райчева, Драгомир Драгнев, Капка Юстининова, Таня Митова, Стоил Сотиров, Даниела Стоянова, Боян Цонев, Зоя Атанасова, Албена Бонева, Пламен Стоев, Боян Магдалинчев, Виолета Главинова, Донка Чакъррова, Марио Димитров, Милена Славейкова, Аглика Адамова, Соня Янкулова, Таня Куцарова-Христова, Мира Райчева

Считаме, че компетентен да се произнесе по делата по иски за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, дей-

ствия или бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър е административният съд, по следните съображения: Съгласно мотивите на законодателя Законът за търговския регистър, в сила от 1.01.2008 г., е приет, за да преуреди производството по регистрация на търговците от съдебно-охранително (каквото беше до този момент и се водеше от окръжните съдилища) в административна дейност, осъществявана от административни органи. Целта е да се създаде единна и централизирана електронна база данни, съдържаща всички обстоятелства за търговците и клоновете на чуждестранни търговци, подлежащи на вписване по силата на закон, както и всички актовете, които по силата на закон подлежат на обявяване. За да се премине от децентрализирано съдебно производство в централизирано административно производство, се прие специален закон – Закон за търговския регистър, уреждащ търговската регистрация, воденето, съхраняването и достъпа до търговския регистър, както и действието на вписванията, заличаванията и обявяванията в него (чл. 1). Дейността е възложена на специализиран административен орган – Агенция по вписванията, която е администрация към министъра на правосъдието (чл. 2 от Устройствения ѝ правилник), организирана е в Обща и Специализирана администрация, звено „Сигурност на информацията“ и финансов контролър (чл. 3, ал. 1) и се ръководи и представлява от изпълнителен директор (чл. 6, ал. 1). Действията по вписванията, обявяванията и заличаванията в търговския регистър се извършват от служители в дирекция „Длъжностни лица по регистрация“, чиито правомощия са визирани в чл. 15 от Устройствения правилник на Агенцията по вписванията. Агенцията и длъжностните лица по регистрация са административни органи по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, защото принадлежат към системата на изпълнителната власт и са носители на административни правомощия, овластени със закон. Регламентирано е самостоятелно регистърно производство, което по своя характер е административно, едностранно и безспорно, в рамките на

което по искане на заинтересованото лице се извършва вписване или заличаване на вписването, съответно обявяване на представления акт, при наличие на съответните законови предпоставки. Касае се за административна дейност по смисъла на § 1 от ДР на Закона за администрацията, която се изразява в административно обслужване на физически и юридически лица (т.е. „дейност по извършване на административни услуги от структура на администрацията“) и в извършване на административни услуги (по смисъла на § 1, б. „в“ – „извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице“). Действията във връзка с обявяванията и заличаванията в търговския регистър имат характера на административна дейност, извършавана от длъжностни лица, при и по повод нейното изпълнение. Когато административен орган осъществява административна дейност, възложена му със закон и причини вреди, отговорността му следва да се реализира по реда на чл. 1 от ЗОДОВ. Начинът, по който се осъществява регистърното производство по Закона за търговския регистър, видът на органите, отговорни за изпълнението му и най-вече характерът на извършваната от длъжностните лица дейност, изключват възможността производството да бъде характеризирано като охранително по смисъла на част шеста, глава четиридесет и девета от ГПК (чл. 530–607 „Охранително производство“), поради което и не обуславя компетентност на гражданския съд да се произнася по иски за причинени вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностните лица по регистрация. Основание за обратен извод не дава и нормата на чл. 25 от Закона за търговския регистър, защото тя регламентира конкретна хипотеза – реда, по който се обжалва мотивираният отказ на длъжностното лице по регистрация (пред окръжния съд по седалището на търговеца или клона на чуждестранен търговец по реда на глава XXI от ГПК „Обжалване на определенията“). Регистърното производство, което се развива пред административен орган, в рамките на нормативно

установена пред него процедура и приключва с акт, с който се осъществява административна дейност, е административно производство. Определящи следва да бъдат видът на извършваната дейност и на осъществяващия я орган, а не дали обжалването на постановления от административния орган отказ е пред граждански съд. Въпрос на законодателна преценка е по какъв начин ще бъде уредена защитата срещу отказите на администрацията да издаде благоприятстващ лицето акт и дали тази защита ще бъде по общия ред за обжалване на административните актове, или ще бъде предвиден специален ред. В случая – по всяка вероятност законодателят е предвидил обжалването да е пред окръжния съд – предвид трайно установената в гражданските съдилища (и в частност в техните търговски отделения) практика във връзка с регистърното производство. В теорията – този начин на обжалване се определя като специфична особеност на регистърното производство по Закона за търговския регистър, но не се спори по административния характер на дейността, изпълнявана от длъжностните лица по регистрация.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т. 11 на съдиите Йовка Дражева, Марина Михайлова, Милена Златкова, Маруся Димитрова, Даниела Мавродиева, Калина Арnaudова, Илиана Славовска, Искра Александрова, Кремена Хараланова, Галина Матейска, Любомира Мотова, Мадлен Петрова, Аглика Адамова, Николай Гунчев, Свилена Проданова, Атанаска Дишева, Симеон Чаначев

Не споделяме т. 11 от тълкувателното решение, защото считаме, че делата по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ са подсъдни на районния съд като първа инстанция по следните съображения: Съгласно чл. 34, ал. 1 от ЗСПЗЗ, приет със ЗИДЗСПЗЗ, ДВ, бр. 98/1997 г., по искане на собствениците с възстановено право на собственост върху земеделски земи, кметът на общината по местонахождение на имотите издава заповед за изземването им от лицата, които ги ползват без правно основание. Целта е създава-

не на по-бърза процедура за защита по административен, а не по исков ред. Обжалването е по реда на ЗАП (вече отм.), а споровете са подсъдни на окръжните съдилища. По сега действащия чл. 34, ал. 2 от ЗСПЗЗ заповедта по ал. 1 подлежи на обжалване по реда на АПК. Разпоредбата на чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ е приета със ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 10 от 2009 г. Със заповед на кмета на общината се изземват и земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ. Това са земи, които са останали след възстановяването на правата на собствениците и поради това са предоставени на общината за стопанисване и управление. Стават общинска собственост след влизане в сила на плана за земеразделяне и одобрената карта на съществуващи и възстановими стари реални граници. Правната норма създава задължение за кмета на общината да издава заповед „по реда на чл. 65 от ЗОС“ за изземване на тези земи, но хипотезата е в чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ: земите трябва да са посочените в чл. 19 от ЗСПЗЗ и да се ползват без правно основание. Основанието за изземване е различно, защото е без значение дали земите са станали общинска собственост, докато по чл. 65, ал. 1 от ЗОС се изземват само имоти общинска собственост. Към този момент е в сила Административнопроцесуалният кодекс и жалбите се подават до административните съдилища. Разликата в хипотезите на ал. 1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ е в предмета на заповедите за изземване. Направеното изменение в ал. 4 на чл. 34 от ЗСПЗЗ със ЗИДЗСПЗЗ ДВ, бр. 62/2010 г., е само относно предмета на изземване – земи от общинския поземлен фонд. Не е променено задължението на кмета на общината да издава заповед по реда на чл. 65 от ЗОС, който в ал. 3 предвижда защита по реда на АПК. Но правното основание не е в чл. 65, ал. 1 от ЗОС, а в чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ. Разпоредбата на пар. 19, ал. 1 от ЗИД на АПК, ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г., е последваща на чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ и гласи, че индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ и правилникът за прилагането му и отказите за издаването им, с изключение на тези, издадени от министъра на земеделието и храните, могат да се обжалват пред

районния съд по местонахождение на имота по реда на АПК, а постановените по този ред актове на районния съд подлежат на касационно обжалване пред административния съд по реда на АПК. Съгласно втората алинея образуваните дела до влизането в сила на този закон се довършват по досегашния ред, по който административните съдилища са първа инстанция, а Върховният административен съд е касационна инстанция. Две са съображенията за приемането на пар. 19 от ЗИД на АПК, което може да се види от протокола на заседанието на Народното събрание от 12.05.2011 г., на който е приет законопроектът на второ четене: 1). да се възложат споровете по жалби срещу издадени индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ (с изключение на заповедите на министъра на земеделието и храните) за разглеждане на районните съдилища като първа инстанция и на административните съдилища като касационна инстанция, за да бъде разтоварен Върховният административен съд като един от най-натоварените съдилища в страната и 2). правораздаването да се осъществява от районния съд, в района на който е имотът, като икономически оправдан вариант за получаване на правосъдие. Пар. 19 от ЗИД на АПК е приет след изменението на чл. 34 от ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 62 /2010 г., и въвежда обща подсъдност за всички жалби срещу индивидуални административни актове, издадени по ЗСПЗЗ. Спрямо чл. 128 и чл. 132 от АПК разпоредбата е специална. Логическо, смислово и историческо тълкуване на измененията на чл. 34 от ЗСПЗЗ налагат извод, че заповедите за изземване на земи от общинския поземлен фонд са индивидуални административни актове и попадат в приложението на пар. 19 от ЗИД на АПК. Изразът „по реда на чл. 65 от ЗОС“ означава, че заповедта по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ се издава от кмета на общината като компетентен административен орган, издаването и оспорването е по реда на АПК, жалбата не спира изпълнението, а изпълнението става по административен ред със съдействието на полицията (чл. 65, ал. 3 и ал. 4 от ЗОС). В чл. 65 от ЗОС няма специална разпоредба относно подсъдността, посочено е,

че „обжалването е по реда на АПК“, а пар. 19 от ЗИД на АПК е специален на чл. 128 и чл. 132 от АПК. Заповедите за изземване на земеделски земи по чл. 34, ал. 1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ са индивидуални административни актове и по силата на пар. 19 от ЗИД на АПК жалбите срещу тях са подсъдни на районните, а не на административните съдилища. Разбирането, че само заповедите по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ са подсъдни на административните съдилища, не съответства на логиката на закона. Разрешението, което се дава в т. 11 от настоящото тълкувателно постановление, противоречи на пар. 19 от ЗИД на АПК поради неправилно тълкуване на волята на законодателя. В случая законодателната промяна е предприета и извършена, за да се промени родовата и функционална подсъдност на споровете по жалби срещу индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2015**

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Николай Алексиев
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84 Печатни коли 10,75

Сиела Норма АД