

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2017

*Тълкувателни решения на Общото събрание
на колегите от
Върховния административен съд*

Година XI, брой 1

Периодично издание, 2018 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор
Георги Чолаков

Заместник главни редактори
Румяна Монова, Милка Панчева

Редакционен съвет
*Ваня Пунева, Ваня Анчева, Анна Димитрова, Йордан
Константинов, Мариника Чернева, Мирослав Мирчев,
Надежда Джелепова*

Коректор
Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2018
© Издателство Сиела Норма АД, 2018

**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 15.03.2017 по т.д. № 2/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в съдебно заседание на 23 ноември 2016 г., разгледа тълкувателно дело № 2/2016 г., докладвано от съдия Панайот Генков.

Производството е по реда на раздел X от гл. IV на Закона за съдебната власт. Образувано е по искане на Главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегии във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„При предявени пред административните съдилища иски по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за имуществени вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, представляват ли пряка и непосредствена последица по смисъла на чл. 4 от този закон изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната им?“

Искането е допустимо. Вносителят на искането е в кръга на лицата по чл. 125 ЗСВ, легитимирани да сезират Общото събрание на колегии във ВАС за приемане на тълкувателно решение.

Искането е във формата по чл. 127, ал. 1 ЗСВ и притежава съдържанието по чл. 127, ал. 2 ЗСВ. Посочена е правната разпоредба, при чието прилагане са възникнали спорни въпроси.

Индивидуализирани в искането и приложени към него са влезлите в сила съдебни актове на ВАС, в които е обективизирана противоречива съдебна практика.

В съответствие с разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от ЗСВ за участие в заседанието на Общото събрание на колегиите на ВАС, освен лицата по чл. 129, ал. 1 от ЗСВ, са поканени да изразят становище и деканите на юридическите факултети на СУ „Св. Климент Охридски“, гр. София; Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“; Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“, Бургаския свободен университет и Варненския свободен университет.

В проведеното на 25 октомври 2016 г. заседание на Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд участие са взели прокурор Ася Петрова – заместник на главния прокурор и ръководител на Върховната административна прокуратура и адвокат Кина Чутуркова – представител на Висшия адвокатски съвет. Останалите поканени за заседанието лица не са изпратили представители, но от тях са постъпили писмени становища.

Изразените становища по делото накратко са следните:

– становището на главния прокурор е, че при предявени пред административните съдилища искиове по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за имуществени вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната им, не представляват пряка и непосредствена последица по смисъла на чл. 4 от този закон. Аргументи в подкрепа на това становище главният прокурор намира в липсата на причинно следствена връзка между отмененото като незаконосъобразно наказателно постановление и адвокатското възнаграждение, изплатено от наказаното лице в полза на адвокат в процеса на неговата отмяна, в уредбата на НПК, която при признаване на подсъдимия за невинен или при прекратяване на на-

казателното производство, изключва възстановяването на направените разноси, а предвижда оставянето им в тежест на страните така, както са направени, в косвения характер на облигационното правоотношение, което възниква между наказаното лице и адвоката по повод сключения договор за процесуално представителство и свободното определяне на размера на адвокатското възнаграждение, което би могло да бъде несправедливо завишено, и други.

В този смисъл по аналогични съображения е и становището на декана на юридическия факултет на Пловдивския университет.

– становището на Висшия адвокатски съвет е, че произнасянето по отправеното от главния прокурор питане следва да се отклони, тъй като с т. 1 от Тълкувателно постановление № 2/19.05.2015 г. по съвместно т.д. № 2/2014 г. на съдебните колегии във ВКС и ВАС е дадено разрешение на въпроса, и то е, че „делата по искове за вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания, включително и такива за присъждане на разноси в производството по обжалване, са подсъдни на административните съдилища“. Алтернативно, ако общото събрание не възприеме това становище, Висшия адвокатски съвет застъпва разбиране, че заплатените разноси за адвокат от спечелилата отмяната на незаконосъобразно наказателно постановление страна следва да се възстановят от държавата под формата на обезщетение за имуществени вреди на основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, тъй като е несправедливо тази страна да понесе направените не по нейна вина разноси за адвокатска защита пред съд по повод обжалване на един незаконосъобразен акт на държавен орган.

– становището на министъра на правосъдието е, че при предявени пред административните съдилища искове по чл. 1,

ал. 1 от ЗОДОВ за имуществени вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната им, представляват пряка и непосредствена последица по смисъла на чл. 4 от този закон, тъй като гражданите и организациите, упълномощили адвокат за процесуално представителство при обжалване на наказателно постановление упражняват равни процесуални права с административно наказващия орган и именно необходимостта да обжалват това наказателно постановление поражда необходимостта да упражнят правото си на защита. Според министъра на правосъдието реално заплатеното от страната адвокатско възнаграждение за обжалване и отмяна на незаконосъобразно наказателно постановление представлява вреда за нея по смисъла на чл. 1, ал. 1 във връзка с чл. от ЗОДОВ, тъй като това възнаграждение е заплатено във връзка с издадения незаконосъобразен акт в резултат на неизпълнение на задължение на административно наказващия орган да спазва закона при осъществяване на дейността си.

В този смисъл по аналогични съображения е и становището на декана на юридическия факултет на Великотърновския университет.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе по отправеното питане, съобрази следното:

Изразеното от Висшия адвокатски съвет становище, че питането следва да се отклони е неоснователно, тъй като с т. 1 от Тълкувателно решение № 2/19.05.2015 г. по т.д. № 2/2014 г. на ВКС и ВАС е даден отговор не на поставения материално правен въпрос - вреди ли са или не по смисъла на ЗОДОВ платените адвокатски възнаграждения по обжалването на наказателните постановления, а е даден отговор на процесуалния въпрос – на кой съд са подсъдни тези дела.

За да се даде отговор на поставеното питане, следва да се отговори на въпроса какво е съдържанието на употребените в чл. 4 от ЗОДОВ понятия – пряка и непосредствена последица от увреждането. Легална дефиниция на тези понятия законодателят не е дал нито в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, нито в чл. 51 от действащия Закон за задълженията и договорите, към който препраща параграф 1 от ПЗР на ЗОДОВ, нито в действалия от 1893 до 1950 г. Закон за задълженията и договорите, нито в други нормативни актове от действащото право. Както правната теория, така и съдебната практика, обаче, е приела критерии, от които да се изхожда при дефинирането на тези понятия.

Според правната доктрина водещи при определянето на съдържанието на понятията „пряка и непосредствена последица“ са теорията за равноценността, според която един факт е причина за резултата, когато, ако този факт е липсвал, то резултатът не би настъпил, и адекватната теория, съгласно която причина са тези условия, които причиняват резултата нормално, типично, адекватно, а не по изключение.

В практиката на Върховния касационен съд, изразена в Решение № 81/27.1.2006 г. по гр.д. № 23/2005 г. на 4 гражданско отделение на ВКС, Решение № 129/25.07.2005 г. по гр.д. № 2439/2003 г. на същото отделение на ВКС и други, е възприето разбирането, че „...непосредствени вреди са тези, които по време и място следват противоправния резултат, а преки са тези, които обосновават причинната връзка между противоправността на поведението на деликвента и вредите“. Основавайки се на това разбиране, гражданските съдилища и Върховния касационен съд безпротиворечиво приемат като вреди по смисъла на чл. 45 във връзка с чл. 51 ЗЗД платените от гражданин с телесно увреждане хонорари за преглед и лечение от лекар и зъболекар, платените от собственик на увредена вещ хонорари за нейното възстановяване от съот-

ветен специалист, и други подобни, макар и да няма законово задължение да бъде потърсено съдействие от специалист в съответната област. Това е така, тъй като се приема, че разходите за хонорари на тези специалисти са неотменно свързани с увреждането, че без тяхна помощ увреденото лице не би се справило адекватно с последиците от това увреждане, и, че те са породени единствено и само от това увреждане, и ако то не беше налице, те не биха били направени.

Водени от това разбиране, гражданските съдилища и Върховният касационен съд безпротиворечиво приемат като пряка и непосредствена последица от увреждането по смисъла на чл. 4 от ЗОДОВ и платените от гражданите хонорари за адвокатска защита в хипотезите на т. 1–7 на ал. 1 на чл. 2 от ЗОДОВ, макар и адвокатската защита да не е задължителна, тъй като според тези съдилища „...разходите по ангажирането на адвокатска защита представляват непосредствена вреда от неправомерното задържане, чието пряко следствие е дължимост на хонорар, който следва да е съответен на правната защита, необходима на лицето, с оглед повдигнатото обвинение.“ В този смисъл са Решение № 81/27.1.2006 г. по гр.д. № 23/2005 г. на 4 отделение на ВКС, Решение № 843/23.12.2009 г. по гр.д. № 5235/2008 г. на 4 г.о. на ВКС, Решение № 126/10.5.2010 г. по гр.д. № 55/2009 г. на 4 г.о. на ВКС, Решение № 355/3.8.2010 г. по гр. Д. № 1651/2009 г. на 3 г.о. на ВКС, Решение № 433/23.6.2010 г. по гр.д. № 563/2009 г. на 4 г.о. на ВКС, Решение № 781/30.11.2010 г. по гр.д. № 511/2010 г. на 4 г.о. на ВКС и много други.

Адвокатската защита е конституционно гарантирана от чл. 56 от Конституцията на Република България и законово регламентирана със Закона за адвокатурата дейност, която се осъществява от адвокати – лица с висше юридическо образование, които не са държавни служители и които за висококвалифицирания си труд получават хонорар от доверителя си

на принципа на свободното договаряне при нормативно определен минимум. Тази защита е по закон задължителна само по определена категория дела и за определен кръг от лица, но на практика за всеки един чужденец, български гражданин без юридическо образование, а още повече за неграмотен или гражданин с начално или основно образование, би било много трудно, граничещо с невъзможното да се справи със защитата си по каквото и да е съдебно дело, особено ако насрещната страна, както е в случая с издателя на наказателното постановление, е държавен орган, носител на властнически правомощия, съветван и подпомаган от платени държавни служители с висше юридическо образование -юрисконсулти.

Правото на обезщетяване на вреди, причинени от неправомерно увреждане, институт, познат от римското право и е бил прилаган още в българското обичайно право. Той стои в основата и на чл. 45 и следващите от действащия Закон за задълженията и договорите, и изцяло на него е базиран и Законът за отговорността на държавата и общините за вреди. Член 4 от този закон предвижда, че „държавата дължи обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице.“. Едно от условията на чл. 204, ал. 1 от АПК за допустимост на иска за реализиране на отговорността на държавата и общините за вреди по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е административния акт да е отменен по „съответния ред“, който е обжалване по административен или (и) съдебен ред. Това обжалване, във всичките му фази, включително и чрез касация – за индивидуалните административни актове пред ВАС и за наказателните постановления пред административните съдилища, не е задължително да бъде осъществено с помощта на адвокат, но както бе отбелязано по-горе, гражданина изключително трудно, почти невъзможно би се справил със

съдебното обжалване без неговата помощ. В подкрепа на това становище е въведеното с чл. 284, ал. 2 от ГПК задължително приподписване на касационната жалба до ВКС от адвокат, необяснимо защо не възпроизведено и в АПК.

Следователно, след като едно от условията на АПК за образуване на производство по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е административния акт да е отменен по административен или (и) съдебен ред и след като в тези производства гражданинът е ползвал адвокатска защита, защото не е могъл сам да се защити, то хонорара, платен на адвокат за осъществяване на тази защита не е нищо друго, освен имуществена вреда, която е в пряка причинна връзка с отменения като незаконосъобразен административен акт (в случая наказателно постановление) и е непосредствена последица от него, а не неприсъщ или луксозен разход. Неразделната взаимовръзка между издаденото наказателно постановление и потърсената от наказаното лице адвокатска защита е пряка и непосредствена, тъй като те се намират в отношение на обуславяща причина и следствие – гражданина не би потърсил адвокатска помощ, ако срещу него не е издаден акт, увреждащ неговите законни права и интереси. Безспорно, потърсената адвокатска помощ и платения адвокатски хонорар е пряка и непосредствена последица от издаденото наказателно постановление, тъй като обжалването на този акт е законово регламентирано и е единствено средство за защита на лицето, което твърди, че не е виновно и че неговите права са накърнени неправомерно от административния орган. В тази връзка нелогично е да се твърди, че лицето безпричинно е платило хонорар на адвокат, без да е мотивирано от издаденото срещу него наказателно постановление, с цел то да бъде отменено по предвидения от закона ред, който изисква специални познания, каквито имат адвокатите.

В потвърждение на горния извод е и обстоятелството, че както ЗАНН, така и НПК, към който той препраща, не пред-

виждат друга законова възможност за осъждане на държавата да заплати на признатия за невиновен за извършено административно нарушение направените от него разноски, включващи и адвокатски хонорар по защитата му пред съда, а това е условие на чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ за приложението на чл. 1, ал. 1 от този закон.

Да се приеме, че заплатения адвокатски хонорар на адвокат за обжалването на едно отменено като незаконосъобразно наказателно постановление не е имуществена вреда за обжалващия, тъй като адвокатската защита по тези дела не е по закон задължителна и този хонорар е платен по силата на свободно договаряне, и че за гражданина е нормално сам да се защитава пред съда, е все едно да се приеме абсурдната теза, че заплатения хонорар за преглед и лечение при лекар или зъболекар е луксозен разход и не е имуществена вреда за лицето, на което е причинена телесна повреда от непозволено увреждане, тъй като лекарската помощ не е по закон задължителна и лекарския хонорар също е на свободно договаряне и за увредения е нормално да се самоллекува, като тук могат да се посочат и много други подобни абсурдни примери.

Правно неиздържано и неоснователно е и изтъкваното становище, че процесните искове са недопустими, тъй като държавата не би могла да защити правата си чрез възражение за прекомерност на адвокатския хонорар в това производство по ЗОДОВ и би се стигнало до присъждане на несправедливо високи хонорари, несъответстващи на реално извършената услуга.

Възникването и признаването на право на обезщетение от непозволено увреждане не е функция и не зависи от неговия претендиран размер. Основно задължение на съда при тези производства е първо да установи дали искането се основава на действително настъпил в житейския мир правно релевантен факт – издадено незаконосъобразно наказателно

постановление, отменено по съответния ред с помощта на адвокатска защита, за която ищецът е заплатил хонорар, и едва след това да установи неговия действителен размер.

Възражението по чл. 78, ал. 5 от ГПК за прекомерност на платения адвокатски хонорар при несъответствие с действителната фактическа и правна сложност на делото и възможността на съда да го намали до минималния такъв, определен от наредбата по чл. 36, ал. 2 от Закона за адвокатурата, е действително една от възможностите на страната, в случая държавата, да защити правата си и да не позволи на ответната страна да бъде присъден хонорар, несъответстващ на критериите на този член от закона – „справедлив и обоснован“. Делата за обезщетения по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ са искови производства, те се развиват по правилата на ГПК, доколкото материята не е уредена от АПК, и в тях страните могат да представят всички относими доказателства в подкрепа на твърденията си, да навеждат всякакви доводи в тяхна защита, да правят възражения и да се защитават с всички допустими от закона средства. Институтът на обезщетението от непозволено увреждане не е и не може да се превърне обаче в средство за неоснователно обогатяване, поради което и съдът, спазвайки принципа на справедливостта и съразмерността, следва да присъди само и единствено такъв размер на обезщетение, който да отговаря на критериите на чл. 36, ал. 2 от Закона за адвокатурата – да е „обоснован и справедлив“, т.е. да е съразмерен на извършената правна защита и съдействие и да обезщети страната за действително понесените от нея вреди от причиненото и от държавния орган непозволено увреждане, без да накърнява или да облагодетелства интересите на която и да е от страните в производството.

По изложените съображения на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегите във Върховния административен съд

РЕШИ:

При предявени пред административните съдилища иски по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ за имуществени вреди от незаконосъобразни наказателни постановления изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната им представляват пряка и непосредствена последица по смисъла на чл. 4 от този закон.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдиите Искра Александрова, Кремена Хараланова, Тодор Петков и Весела Андонова.

Платените от жалбоподателите адвокатски възнаграждения за адвокатска защита при обжалване на наказателни постановления, не могат да се претендират като вреди по реда на чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) по три групи съображения.

Първата група включва съображенията, че заплатеният адвокатски хонорар за адвокатска защита и процесуално представителство не е вреда. Приема се, че вреда е всяко отрицателно изменение в имущественото състояние на ищеца, т.е. намаляване на патримониума, активите му. Заплатеното от жалбоподателя адвокатско възнаграждение за адвокатска защита и процесуално представителство по дело с предмет обжалване на НП не води до увреждане в патримониума му, тъй като срещу него, той е получил адвокатската услуга. Тоест, патримониумът на лицето не е намалял вследствие на направения разход след като срещу него той е получил приход – предоставената услуга. Поради тази причина разходът за адвокатско възнаграждение не може да се квалифицира като вреда.

От друга страна, разноските, направени за адвокатско възнаграждение във връзка със съдебното обжалване на наказателно постановление, не могат да се интерпретират като

имуществена вреда по смисъла на чл. 4, връзка с чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, при положение, че не произтичат пряко и непосредствено от административното разпореждане, а от договор за правна помощ и съдействие. Пряка и непосредствена е тази последица, която безусловно е налице по отношение на лицето, засегнато от акта. Тази безусловност не е налице в казусите, решенията по които провокираха настоящото тълкувателно решение. В тълкувателното решение като такава последица се възприема заплатеното възнаграждение на адвокат при положение, че лицето може и да не ползва услугата на адвокат, тъй като адвокатската защита не е задължителна. Излиза, че административният акт причинява имуществена вреда само в някои случаи, а именно, ако засегнатото от НП лице ползва адвокат и не причинява такава, ако не е сключен договор за правна помощ.

Втората група съображения са свързани с точното спазване на закона и принципите в съдебния процес. Приложимите процесуални закони, които уреждат реда за обжалване на наказателните постановления – Законът за административните нарушения и наказания и Наказателно-процесуалния кодекс, не признават правото на жалбоподателя да възстанови направените от него разноски по административнонаказателното дело, поради което държавата не дължи заплащането им при условията на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и те остават в тежест на лицето. Претендирането на разноски на това основание представлява заобикаляне на процесуалния закон.

Също така, в мотивите към Тълкувателно решение № 2 от 3.06.2009 г. по т.д. № 7/2008 г. на ВАС, ОСК изрично е посочено, че в касационното производство по чл. 63, ал. 1 ЗАНН не се дължат разноски, тъй като такива не са предвидени в първоинстанционното производство. По изложените съображения в посоченото тълкувателно решение е прието, че адми-

нистративните съдилища не присъждат разноски в производствата по касационни жалби срещу решенията на районните съдилища по административнонаказателни дела.

Нарушава се и принципа за равенството на страните в процеса. В случаите, в които жалбата срещу НП е отхвърлена, ответникът, за който изхода на делото е благоприятен, не би могъл да претендира заплатеното от него адвокатско възнаграждение, ако е защитаван от адвокат или юрисконсултско възнаграждение чрез иск по чл. 1 от ЗОДОВ.

От друга страна, в теорията и съдебната практика се приема, че отговорността за разноски е изградена върху разбирането за неоснователно предизвикания правен спор и е своеобразна санкция за страната, която е станала причина за това. Преценяването на направените от жалбоподателя разходи за адвокатска защита като вреда за него и присъждането на обезщетение по реда на ЗОДОВ за тази вреда, ще доведе в тези случаи до по-тежка санкция за държавата в лицето на нейните органи, тъй като държавата ще бъде осъдена да заплати на лицето не само обезщетение в размер на причинената вреда, но и законната лихва върху тази сума, което в класическия случай на присъждане на разноски не се прави със съдебното решение, с което те се присъждат. Същевременно, при наличието на документ, удостоверяващ направените разноски, съдът следва да ги присъди в пълен размер и за ответника не съществува възможност да приложи механизма, предвиден в чл. 78, ал. 5 ГПК.

Третата група съображения са свързани с приетото в мотивите на решение на Конституционния съд № 10 от 29.09.2016г. по к.д. № 3/2016 година, в които е посочено:

В правната доктрина се приема, че отговорността за разноските в съдебното производство в чл. 81 във връзка с чл. 78 ГПК е правото на едната страна, в чиято полза съдът е решил делото, да иска и задължението на другата страна да плати направените от нея разноски. Тази отговорност се определя като гражданско облигационно правоотношение, произ-

тичащо и уредено от процесуалния закон (проф. Ж. Сталев, Българско гражданско процесуално право, 2012 г., стр. 378). По своята правна същност тя е обективна, безвиновна отговорност и не е отговорност за вреди, тъй като обхваща само направените разноски в съдебното производство. Изградена е върху разбирането за неоснователно предизвикан правен спор и е своеобразна санкция за това.“

Изводът, който следва от посочения цитат е, че отговорността за разноски не е отговорност за вреди и, че за разноските може да се произнесе само съдът, който решава делото, тъй като те са последица от произнасянето му по предмета на спора.

По тези съображения, отговорът на зададения въпрос следва да е, че изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната на незаконосъобразни наказателни постановления, не представляват пряка и непосредствена последица по смисъла на чл. 4 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

от 12.04.2017 по т.д. № 3/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в съдебно заседание на 23 ноември 2016 г. разгледа тълкувателно дело № 3/2016 г., докладвано от съдия Аглика Адамова.

Производството е по реда на раздел X от гл. IV на Закона за съдебната власт.

Образувано е по искане на Председателя на Върховния административен съд на Република България до Общото събрание на колегията на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„Кой давностен срок се прилага при изпълнение на административно наказание „глоба“ след прекъсване на давността в хипотезата на чл. 82, ал. 2 ЗАНН – този по чл. 171 ДОПК или този по чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН ?“

Искането е обосновано с констатацията за противоречива практика между административните съдилища по посочения въпрос.

Според една част от съдебните състави, за изпълнителската давност се прилага чл. 82 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), специален по отношение на чл. 171, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Поради това започналият да тече след прекъсването на давността нов давностен срок е двугодишният по чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН. Чл. 82, ал. 4 ЗАНН изключва единствено приложението на алинея 3.

Други състави приемат, че след прекъсването на давността по смисъла на чл. 82, ал. 2 ЗАНН започва да тече петго-

дишна давност по чл. 171, ал. 1 ДОПК. Според тяхното становище, след образуване на изпълнителното производство, редът за събирането на глобата е този по ДОПК, а институтът на давността по ДОПК е специален по отношение на този по ЗАНН.

Становищата на Министъра на правосъдието, Висшия адвокатски съвет и Юридическия факултет на Великотърновския университет са, че давностният срок за изпълнение на административното наказание глоба, който започва да тече след прекъсване на давността по чл. 82, ал. 2 ЗАНН, е двегодишен. Мнения в тази насока са постъпили и от Административен съд Смолян, Административен съд Перник, Административен съд Добрич и Инспектората към ВСС.

Позицията, изразена от заместника на главния прокурор при ВАП в заседанието на 11.10.2016г. и в писмено становище, е, че при изпълнение на административното наказание глоба след прекъсване на давността в хипотезата на чл. 82, ал. 2 ЗАНН е приложим срокът по чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН. В становището се изтъква още, че систематическото тълкуване на четирите алинеи на чл. 82 ЗАНН, обосновава извода, че срокът по чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН е прекратителен, краен срок и с изтичането му се преклудира всяка възможност да бъде изпълнено административното наказание глоба.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид:

Поставеният въпрос е свързан с тълкуването и прилагането на разпоредбите на чл. 82 ЗАНН и чл. 171 ДОПК.

Глобата е вид административно наказание, предвидено в чл. 13, б. „б“ ЗАНН. Съгласно чл. 79, ал. 1 ЗАНН, наказателните постановления и решения на съда, с които са наложени глоби или са присъдени парични обезщетения в полза на държавата, се изпълняват по реда за събиране на държавните

вземания.

Разпоредбата на чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН предвижда, че административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли две години, когато наложеното наказание е глоба. Алинея две на същия текст гласи, че давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено наказанието, и се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието. След завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност. Съгласно чл. 82, ал. 3 ЗАНН, независимо от спирането или прекъсването на давността административното наказание не се изпълнява, ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1. Текстът на чл. 82 е допълнен с разпоредбата на алинея 4 (Нова – ДВ, бр. 28 от 1982 г.), която изключва приложението на предходната алинея по отношение на глобата, когато за събирането ѝ в срока по ал. 1 е образувано изпълнително производство. Това се отнася и за висящите дела, давността по които не е изтекла до влизането на тази алинея в сила.

Данъчно-осигурителният процесуален кодекс в чл. 162 определя кои са публичните държавни и общински вземания, като в ал. 2, т.7 сочи като такива вземанията по влезли в сила наказателни постановления. Разпоредбата на чл. 168, т.3 ДОПК предвижда възможността за погасяване на публичността вземане по давност.

Съгласно чл. 171, ал. 1 ДОПК, публичните вземания се погасяват с изтичането на 5-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, освен ако в закон е предвиден по-кратък срок. Алинея две предвижда и абсолютна погасителна давност от 10 години, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, се погасяват всички пу-

блични вземания независимо от спирането или прекъсването на давността, освен в случаите, когато задължението е отсрочено или разсрочено, или изпълнението е спряно по искане на длъжника.

Общото събрание поддържа становището, че след прекъсване на изпълнителската давност по ЗАНН започва да тече нов двугодишен срок.

Глобата е вид административно наказание по смисъла на чл. 13, б. „б“ ЗАНН, което се налага с наказателно постановление за извършено административно нарушение.

Давността за изпълнение на административно наказание, наричана още изпълнителска давност, е изтичане на установен от закона срок от време, в който надлежният орган на публичното право проявява пасивност по отношение на правомощието си да приложи административно-наказателна репресия спрямо извършителя на административно нарушение. Видовете изпълнителска давност са обикновена и абсолютна. Настоящото решение касае обикновената изпълнителска давност.

Спорът по приложението на закона произтича от обстоятелството, че глобата, освен административно наказание, е и публично вземане, каквито са и останалите изброени в чл. 162, ал. 2 ДОПК вземания – данъците, осигурителните вноски, митните сборове и др. Разликата между глобата и останалите публични държавни и общински вземания е, че глобата е административно наказание, резултат от упражнена административно-наказателна репресия. Докато в общия случай основанието и размерът на публичното вземане се определят в административния процес, основанието и размерът на глобата се определят в административно-наказателния процес, в който се прилагат не само общите принципи на административния процес, но и общите принципи на санкционното право.

Именно спецификата на глобата като вид административно наказание е факторът, който е в основата на сравнително по-кратките давностни срокове за реализиране на административно-наказателната отговорност и за изпълнението на административното наказание.

Фактът, че глобата е публично вземане, не означава, че изпълнителската давност за нея следва да е еднаква с тази за останалите публични вземания. Давността, включително тази, касаеща изпълнението на наказанието, е материално-правен въпрос. Чл. 79 ЗАНН препраща към ДОПК само относно процесуалния ред за събиране на държавните вземания. Поради това не следва от разпоредбата на чл. 79 ЗАНН да се извежда аргумент в подкрепа на приложението на чл. 171, ал. 1 ДОПК.

Породеният в практиката проблем възниква във връзка с въвеждането на чл. 82, ал. 4 ЗАНН, който изрично изключва приложението на чл. 82, ал. 3 ЗАНН по отношение на глобата, за която в срока по ал. 1 е образувано изпълнително производство. Нормата на чл. 82, ал. 4 ЗАНН изразява идеята за засилена защита на фиска и обезпечаване събиране на публичните вземания. Не може обаче да се поддържа, че с разпоредбата на чл. 82, ал. 4 ЗАНН законодателят цели да удължи срока за изпълнение на административното наказание глоба на пет години, след като веднъж е започнало изпълнението. Подобно разбиране би било предпоставка за възникване на административен произвол.

Такова удължаване противоречи на целите на административното наказание, визирани в чл. 12 ЗАНН. Съгласно този текст административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правен ред и се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани. Ако това въздействие не бъде осъществено в относително кратки срокове за

леките нарушения, които се наказват с глоба, постигането на заложените в закона цели става по-трудно или невъзможно, което обезсмисля и административно-наказателната репресия.

Аргументът, изразен в решенията от втората разгледана група, че чрез давността по ДОПК се погасяват публичните вземания, а чрез давността по ЗАНН се изключва административно-наказателната отговорност, поради което тя не е приложима, е погрешен. Изпълнителската давност не е обстоятелство, изключващо отговорността по смисъла на чл. 11 ЗАНН, както неправилно приемат някои състави, споделящи второто становище, а обстоятелство, изключващо принудителното изпълнение на административното наказание.

Разпоредбата на чл. 82, ал. 4 ЗАНН изключва приложението само на чл. 82, ал. 3 ЗАНН. Тя не изключва приложението на чл. 82, ал. 2 ЗАНН, който предвижда прекъсването на давността с всяко действие, предприето за изпълнение на наказанието, нито правилото, че след завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност. Неприложимостта на чл. 82, ал. 3 ЗАНН обаче не е достатъчно основание, за да се приложи давността по чл. 171, ал. 1 ДОПК.

След като се налага прилагане по аналогия, и то във връзка с наказание, това означава, че приложение ще намери чл. 82, ал. 1 б. „а“ ЗАНН и новата давност, която започва да тече след прекъсване на давността поради предприемане на действия по изпълнение на административното наказание, ще е отново две години.

Това е в съответствие с принципа, че за административните нарушения административно-наказателната отговорност следва да се наложи и изпълни достатъчно бързо, за да може административното наказание да осъществи предвидените в чл. 12 ЗАНН цели. Не на последно място, доколкото

глобата е резултат на реализирането на административно-наказателната репресия, не е оправдано тя да рефлектира върху правната сфера на административния нарушител прекалено дълго във времето.

Затова, когато се разглежда правната природа на глобата, превес следва да има нейният характер на административно наказание, а не нейният характер на публично вземане. Изключвайки кратката абсолютна давност по чл. 82, ал. 3 ЗАНН, законодателят вече е обезпечил в достатъчна степен интересите на фиска. Именно това обуславя неприложимостта на общия давностен срок за събиране на публични държавни вземания, предвиден в чл. 171, ал. 1 ДОПК.

Срокът по чл. 171, ал. 1 ДОПК не би следвало да намери приложение за глобата и поради това, че в общия случай той започва да тече от първи януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение. При данъците, таксите, осигурителните вноски, митните сборове задължението за внасяне в бюджета възниква въз основа на закона, което обяснява и защо определянето на началния момент, в който започват да текат давностните срокове, няма връзка с евентуална ревизия и издаден ревизионен акт. Ето защо сроковете по чл. 171 ДОПК са достатъчно дълги, така че да гарантират събираемостта на вземанията и интереса на фиска, дори ако се наложи провеждане на административно производство за установяване на публичното вземане.

При глобата обаче, определянето на толкова дълги давностни срокове не е оправдано. Задължението за плащане на глобата не възниква по силата на закона, а в резултат на проведено административно-наказателно производство и след влизане в сила на наказателното постановление. Давностните срокове за изпълнение текат от влизане в сила на наказателното постановление. Освен това, в общия случай целта на пу-

бличното вземане не е нито превантивна, нито възпитателна, както е при глобата.

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

Р Е Ш И:

След прекъсване на давността в хипотезата на чл. 82, ал. 2 ЗАНН при изпълнение на административното наказание „глоба“, се прилага давностният срок по чл. 82, ал. 1, б. „а“ ЗАНН“.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

от 12.04.2017 по т.д. № 5/ 2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в съдебно заседание на 24 януари 2017 г. разгледа тълкувателно дело № 5/2016 г., докладвано от съдия Галина Матейска.

Производството по делото е образувано по постъпило искане от Председателя на Върховния административен съд на Република България до Общото събрание на съдиите от двете колегии на Върховния административен съд, за приемане на тълкувателно решение по следните два въпроса:

1. Дължи ли се държавна такса при подаване на частна жалба против съдебни актове по административни дела съгласно чл. 213, т. 3 във вр. чл. 236 АПК, във вр. т. 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието?

2. Съгласно чл. 151, т. 3 АПК във връзка с т. 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, за подадена жалба срещу един административен акт се дължи една такса, независимо от броя на жалбоподателите или такава е дължима за всеки един от жалбоподателите?

По отношение на първия въпрос, който е поставен и в постъпил сигнал от Инспектората на Висшия съдебен съвет (ИВСС), е констатирана противоречива съдебна практика. Една част от съдебните състави на Върховния административен съд приемат, че за подаване на частна жалба по админи-

стративни дела държавна такса не се дължи, а друга част от съдебните състави и администриращите частни жалби съдии от административни съдилища (в която връзка е и извършената проверка от ИВСС) считат, че при подаване на частна жалба против актове на административните съдилища се дължи държавна такса.

По отношение на втория въпрос също е констатирана противоречива съдебна практика, като някои от съдебните състави във Върховния административен съд приемат, че за подадена жалба срещу един административен акт (респ. съдебно решение) се дължи една такса, независимо от броя на жалбоподателите, а други съдебни състави посочват в съдебните си актове, че държавната такса, определена с т. 26 от Тарифа № 1 е дължима от всеки от жалбоподателите.

На основание чл. 129 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), са изпратени покани за участие до: Главния прокурор на Република България, министъра на правосъдието, председателя на Висшия адвокатски съвет, Министерски съвет на Република България, министъра на финансите, Инспектората към Висшия съдебен съвет, декана на Юридическия факултет на Софийски университет „Климент Охридски“, декана на Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ и декана на Юридическия факултет на Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“.

Освен това, с оглед характера на двата въпроса, засягащи пряко и непосредствено дейността на административните съдилища, е разпоредено да се уведомят и председателите на 28-те административни съдилища в страната, които могат да изразят писмено становище. В откритото заседание на Общото събрание по приемане на тълкувателното решение са взели участие: Заместник на главния прокурор при Върховната административна прокуратура и министъра на финансите, чрез процесуален представител, които са представили и

писмени становища.

Писмени становища са постъпили още от: ръководителя на катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Инспектората към Висшия съдебен съвет, председателя на Висшия адвокатски съвет и министъра на правосъдието. Писмени становища са постъпили и от Административен съд – Добрич, Административен съд – Смолян, Административен съд – Перник и Административен съд – Варна.

За да се произнесе по двата въпроса, с които е сезирано, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд взе предвид следното:

По отношение на първия въпрос от искането до Общото събрание на двете колегии във Върховния административен съд:

„Дължи ли се държавна такса при подаване на частна жалба против съдебни актове по административни дела съгласно чл. 213, т. 3 във вр. чл. 236 АПК, във вр. т. 26 от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието?“.

На този въпрос положително са отговорили в смисъл, че се дължи държавна такса при подаване на частна жалба: Зам.-главният прокурор при Върховната административна прокуратура, министърът на финансите, министърът на правосъдието и Административен съд – Добрич.

Останалите институции отговарят отрицателно, а именно, че не се дължи държавна такса при подаване на частна жалба и това са: Юридическият факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, Административен съд – Смолян, Административен съд – Перник и Административен съд – Варна.

За да се произнесе по първия въпрос, с който е сезирано, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд взе предвид следното:

В Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) – от чл. 208 до чл. 228 вкл. е регламентирано касационното производство, а в Глава тринадесета от Административно-процесуалния кодекс (АПК), която е наименована „Обжалване на определенията и разпорежданията“, е регламентирано производството по частните жалби – от чл. 229 до чл. 236 включително.

Съгласно чл. 231 АПК, по отношение на частната жалба се прилагат съответно разпоредбите на чл. 212, 213 и 216, а според чл. 236 АПК, доколкото в тази глава няма особени правила, за производството по частните жалби се прилагат съответно правилата за касационното производство. Разпоредбата на чл. 213, т. 3 АПК предвижда, че към жалбата се прилага „документ за платена държавна такса, ако такава се дължи“.

Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, „Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество“.

Материята за таксите е уредена в два основни закона – Закон за държавните такси (ЗДТ) и Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), като вторият посочен закон е неотносим за настоящия разглеждан въпрос.

Законът за държавните такси (обн. в ДВ, бр. 104 от 28.12.1951 г., в сила от 1.01.1952 г., с редица изменения и допълнения), в чл. 1, ал. 1 предвижда, че „държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго“. В Закона за съдебната власт (ЗСВ) е предвидено дру-

го в Глава деветнадесета, наименована „Бюджет на съдебната власт“, но тази факт не влияе на същността на основния разглеждан въпрос за дължимостта на таксите при подаване на частна жалба.

Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗДТ, държавните такси са прости и пропорционални, а съгласно чл. 3 ЗДТ, „държавната такса се заплаща при предявяване на искането за извършване на действието и/или при издаване на документа, за който се плаща такса, така както е указано в тарифата“.

Народното събрание като законодателен орган определя основанието за плащане на таксите, а Министерският съвет като орган на изпълнителната власт определя техния размер. Според Решение № 10 от 26.06.2003 г. на КС на Република България по конст.д. № 12/2003 г., многочислеността на институциите прави невъзможно изброяването им в чл. 1, ал. 1 от ЗДТ, но такса следва да се заплаща съобразно конституционната повеля на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Само размерът на данъците се определя от Народното събрание, но не и размера на таксите, които са въведени със закон, като правото да определя техния размер е предоставено на Министерския съвет.

В изпълнение на делегираното от закона правомощие да одобрява тарифи, Министерският съвет е приел поредната ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието (одобрена с ПМС № 167 от 28.08.1992 г., обн. в ДВ, бр. 71 от 1.09.1992 г., също с многобройни изменения и допълнения като ЗДТ, включително и в заглавието ѝ). Само за пълнота следва да се посочат отменените Тарифа № 1 на Министерството на правосъдието към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата и нотариалните служби, утвърдена с Разпореждане № 501 на Министерския съвет от 1969 г. (обн., ДВ, бр.

1 от 1970 г.) и Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата и от Министерството на правосъдието (одобрена с ПМС 175 от 1991 г., обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г.).

С изменение и допълнение на действащата ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието, в „Държавен вестник“, **бр. 20 от 18.02.1998 г.**, в сила три дни след 18.02.1998 г., в Раздел А. „Такси, събирани от съдилищата“, **е създадена нова точка 2б**, според която (след деноминацията на лева от 5 юли 1999 година), „По жалби срещу административни актове се събира проста такса, както следва:

а) от юридическите лица с нестопанска цел и от физическите лица, които не са търговци – 10 лв.;

б) от юридически лица, без посочените в буква „а“, и от физическите лица – търговци по смисъла на Търговския закон – 50 лв.;

в) за касационни жалби таксите се събират в половин размер“.

С изменение и допълнение в ДВ, **бр. 66 от 25.07.2003 г.**, в сила три дни след 25.07.2003 г., **т. 2б, придобива следната редакция:** „По жалби срещу административни актове се събира такса, както следва:

а) от юридически лица с нестопанска цел и от физически лица, които не са търговци – 50 лв.;

б) от юридически лица, без посочените в буква „а“, и от физически лица – търговци по смисъла на Търговския закон – 100 лв.;

в) по касационни жалби – 50 на сто от таксите по букви „а“ и „б“;

г) по жалби срещу административни актове, издадени в производство за възлагане на обществена поръчка, търг или

конкурс:

– от физически лица – 200 лв.

– от всички останали – 2000 лв.;

д) по жалби срещу данъчни актове:

– от физически лица – 150 лв.

– от юридически лица – 1000 лв.;

е) по жалби срещу административни актове по Закона за устройство на територията:

– от физически лица – 30 лв.

– от всички останали – 300 лв.;

ж) в неупоменатите случаи при образуване на административно дело (частна жалба) по молба на:

– физически лица – 20 лв.

– всички останали – 100 лв.;

з) по молби по чл. 37, ал. 3, изречение второ от Закона за административното производство за спиране изпълнението на административния акт:

– от физически лица – 50 лв.

– на всички останали – 300 лв.“.

Обаче с Решение № 295 от 16.01.2004 г. на петчленен състав на Върховния административен съд по адм.д. № 7738/2003 г., постановено в производство по чл. 23 във връзка с чл. 5, т. 1 от действащия по това време Закон за Върховния административен съд (ЗВАС), образувано по жалба на „Съюз за подпомагане на малките и средните предприятия“, със седалище гр. Варна, са били **отменени като незаконосъобразни** разпоредбите на § 1 на ПМС № 154 от 15 юли 2003 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет (обн., ДВ, бр. 66 от 2003 г.), с който се правят изменения и допълнения в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието, одобрена с Постановление № 167 на

Министерския съвет от 1992 г. (обн., ДВ, бр. 71 от 1992 г.). Това съдебно решение, което не е подлежало на обжалване, е обнародвано в „Държавен вестник“ бр. 6 от 23.01.2004 г. и е влязло в сила от същата дата. Накратко мотивите на съда са, че увеличението на таксите от 2 до 30 пъти не съответства на социално-икономическите условия, на равнището на доходите на гражданите и на инфлационните процеси в страната. Таксата, като парично задължение към държавата, дължима в лицето на компетентен държавен орган при извършването на определена дейност, следва да бъде разходоориентирана и икономически обоснована. Финансовата достъпност на съдебните услуги е гаранция за упражняване на правото на съдебна защита на гражданите.

След тази отмяна, редакцията на т. 2б от ТАРИФА № 1 остава същата, каквато е била първоначално в редакция ДВ, бр. 20 от **18.02.1998 г.** (като се има предвид деноминацията на лева от 5 юли 1999 година), и досега не е променяна, а именно:

„По жалби срещу административни актове се събира проста такса, както следва:

а) от юридическите лица с нестопанска цел и от физическите лица, които не са търговци – 10 лв.;

б) от юридически лица, без посочените в буква „а“, и от физическите лица – търговци по смисъла на Търговския закон – 50 лв.;

в) за касационни жалби таксите се събират в половин размер“.

Както се вижда, в тази действаща към настоящия момент редакция на т. 2б, няма буква, която изрично да регламентира заплащане на държавна такса за частни жалби, както е било предвидено в буква „ж“ преди отмяната от петчленния състав на Върховния административен съд по адм.д. № 7738/2003 година.

Не може да бъде споделено становище, че тъй като изразът „касационни жалби“ включва в себе си и „частните жалби“, следва да се приложи буква „в“ на т. 2б. Действително, частните жалби също като касационните жалби се подават пред по-горна съдебна инстанция, но съществуващите различия в срока, реда за разглеждането им, характера на производството – по частните жалби спорният въпрос е процесуален, а по касационните жалби е материалноправен, правят невъзможно уеднаквяването на събирането на държавните такси в половин размер, още повече, че в АПК законодателят е използвал различни термини за „частни“ и „касационни“ жалби за конкретните случаи.

Други две точки от същата тази ТАРИФА № 1 в същия Раздел А. „Такси, събирани от съдилищата“, касаят **наказателни дела** и по обясними причини са неотносими за административните дела. Това са т. 9, която регламентира 12 лв. държавна такса за тълкувателни жалби, по които се образуват **наказателни дела** от частен характер и т. 14, която регламентира 5 лв. държавна такса за частни жалби по **наказателни дела** от частен характер.

В „Държавен вестник“ бр. 22 от 28.02.2008 г. е обнародвано Постановление на Министерски съвет № 38 от 27.02.2008 г. за приемане на Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс. В т. 19 от тази нова Тарифа, която е приложима единствено и само за делата по Гражданския процесуален кодекс (ГПК), в сила от 1.03.2008 година, изрично е предвидено, че „за частна жалба по гражданско дело се събира такса 15 лв.“. Безспорно тази точка не може да се приложи по аналогия за събиране на държавни такси за частни жалби и по административни дела.

Необходимо е да се отбележи, че изрични правила за събиране на държавни такси по частни жалби в администра-

тивните производства са предвидени в специалните закони – в Закон за обществените поръчки (ЗОП) и в Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). По-конкретно, в приетата с Постановление № 73 на Министерския съвет от 5 април 2016 г. на основание чл. 220, ал. 1 ЗОП, ТАРИФА за таксите, които се събират за производства по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд, обн. в ДВ, бр. 28 от 8 април 2016 г., в сила от 15 април 2016 година, в чл. 2, ал. 1 е регламентирано, че „за касационното производство пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в половин размер на таксите по чл. 1“, а според ал. 2 – **„За производства по частни жалби пред Върховния административен съд, образувани по реда на Закона за обществените поръчки, се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от внесените или дължимите такси по чл. 1 и по ал. 1, но не по-малко от 100 лв.“**. С изменение в ДВ, бр. 74 от 20.09.2016 г., чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ е със следната редакция: „при оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. **За производства по частни жалби** пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв.“.

За пълнота на изложението следва да се констатира, че в действащата ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, съществува точка 12, която към настоящия момент в редакция в

ДВ, бр. 22 от 28.02.2008 г., в сила от 1.03.2008 година е със следното съдържание: „при обжалване пред по-горен съд и по молби за отмяна се събират такси в половин размер върху обжалваната част“. Извън случаите на „молби за отмяна“, изразът „при обжалване пред по-горен съд“ евентуално би могъл да се изтълкува като за подаване на частни жалби, които по принцип се разглеждат от по-горен съд, а не от същия съд. Но изразът, че „се събират такси в половин размер върху обжалваната част“ не може да има приложение в административното производство, в което по принцип се обсъжда законсообразността на издаден административен акт, независимо от посочената в него парична стойност, тоест т.н. „обжалвана част“ е характерна за гражданското производство, а не за административното, и на практика няма конкретно определен размер за събиране на държавна такса по частните жалби по административните дела. Следователно тази точка 12 не може да намери приложение, а отделно от това, питането е дължат ли се държавни такси по т. 2б от Тарифа № 1, а не дължат ли се държавни такси по т. 12, поради което е недопустимо Общото събрание да дава отговор извън рамките на поставения въпрос.

В ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието **липсва конкретен разпоредба**, която да определя дължимост на държавни такси по основание и размер при подаване и разглеждане на частни жалби в производства по чл. 229 АПК. Събирането на държавни такси не може да се извлича чрез тълкуване или чрез препращане от други норми.

От изложеното до тук следва извода, че заплащането на държавни такси, което безспорно представлява финансова тежест за лицата, не може да се прилага по аналогия от други закони или тарифи. Трябва изрично да е предвидено такъв

вид плащане към бюджета. Затова при тази нормативна законна и подзаконна уредба, не се дължи държавна такса при подаване на частна жалба против съдебни актове по административни дела съгласно чл. 213, т. 3 във вр. чл. 236 АПК, във вр. т. 26 от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието.

По отношение на втория въпрос от искането до Общото събрание на колегите във Върховния административен съд:

„Съгласно чл. 151, т. 3 АПК във връзка с т. 26 от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, за подадена жалба срещу един административен акт се дължи една такса, независимо от броя на жалбоподателите или такава е дължима за всеки един от жалбоподателите?“.

На този въпрос са отговорили в смисъл, че се дължи една такса, независимо от броя на жалбоподателите: министърът на финансите и Висшият адвокатски съвет.

Останалите институции отговарят, че таксата е дължима за всеки един от жалбоподателите и това са: Зам.-главният прокурор при Върховната административна прокуратура, министърът на правосъдието, Юридическият факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Административен съд – Добрич, Административен съд – Смолян, Административен съд – Перник и Административен съд – Варна.

За да се произнесе по втория въпрос, с който е сезирано, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд взе предвид следното:

Преди всичко останало, следва да се уточни, че тъй като

въпросът в искането се отнася за чл. 151, т. 3 АПК, то отговорът следва да касае държавните такси в първоинстанционните производства, а не държавните такси в касационните производства, дължими на основание чл. 213, т. 3 АПК. В тази връзка не следва да се обсъжда въпросът кой следва да внася държавните такси в касационното производство пред Върховния административен съд при обжалване на решенията на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), постановени по Закона за обществените поръчки (ЗОП) – консорциумите по Търговския закон (чл. 275 ТЗ), респективно гражданските дружества по Закона за задълженията и договорите (чл. 357 – 364 ЗЗД), или отделните участници в обединението според Договора за учредяване, независимо как са наречени: учредители, участници, съдружници, партньори и т.н.

Необходимо е и да се направи кратък исторически преглед на нормативната уредба по въпроса за държавните такси по административни дела и как е била регламентирана в законодателството тази материя през годините.

Още през далечната 1912 година в чл. 25 от Законъ за административното правосъдие (обн. ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г.) е било предвидено, че „Жалбите и заявленията до върховния административен съдъ, както и всички преписи, приложения и съобщения по тяхъ, се освобождаватъ отъ гербовъ налогъ и всякакви мита и берии“. Остарялото понятие „налог“ означава данък, такса, а „берия“ е такса, събирана от държавни органи за направени услуги.

В Наредба – Законъ за административното правосъдие, обн. в притурка към ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г. е предвидено представяне на „зalogъ“, чиито размери са определени в Закона за гражданското съдопроизводство за Върховния касационен съдъ.

Според чл. 70, ал. 1 от Закон за административното производство (ЗАП) – обн., ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от

7.10.1970 г., отменен в бр. 90 от 13.11.1979 г.)), „По производствата за издаване, обжалване и изпълнение на административните актове не се събират държавни такси освен в случаите, предвидени в специалните закони и тарифи“.

В чл. 5 от Закон за административното производство (ЗАП), обн. в „Държавен вестник“, бр. 90 от 13.11.1979 г. (отменен изцяло от 01.03.2007 г.) е било предвидено, че по производствата за издаване, обжалване и изпълнение на административните актове не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в друг закон. С допълнение в ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г., чл. 5 ЗАП придобива следната редакция: „По производствата за издаване, обжалване и изпълнение на административните актове не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в друг закон, **както и в случаите на обжалване по съдебен ред по този закон**“.

В чл. 48 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), обн. в „Държавен вестник“, бр. 122 от 19.12.1997 г., отменен от 01.03.2007 г. съгласно § 142, т. 1 във връзка с § 2, т. 1 от ПЗР на Административнопроцесуалния кодекс, е регламентирано, че „За воденето на делата по този закон се събират държавни такси по тарифа, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на правосъдието и правната евроинтеграция“.

Разпоредбата на чл. 12, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), обн. в „Държавен вестник“, бр. 30 от 11.07.2006 г. предвижда събиране на държавни такси **в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред**.

Съгласно чл. 151, т. 3 АПК, към жалбата се прилага документ за платена държавна такса, ако такава се дължи.

Конституционният съд на Република България в редица свои решения се е произнасял по същността на държавните

такси, в които решения непротиворечиво приема с оглед изискванията за правов ред и стабилност, че „държавните такси са финансово плащане със задължителен характер, което са налага едностранно от държавата. Таксата е плащане от конкретно физическо или юридическо лице, затова че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Таксата е публично вземане и има възмезден и доброволен характер. Възмездността се изразява в получената услуга или в предизвиканото действие, а доброволното плащане е свързано с това, че платецът сам търси услуга или предизвиква действието на държавен орган в свой интерес“ (Решение № 13 от 31.07.2014 г. на КС по конст.дело № 1/2014 г.).

За отговора на този въпрос са изцяло относими същите съображения, които бяха изложени при отговора на първия въпрос, които съображения за яснота следва да се повторят, а именно, че:

„Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България „Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество“. Материята за таксите е уредена в два основни закона – Закон за държавните такси (ЗДТ) и Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), като вторият посочен закон е неотносим за настоящия разглеждан въпрос. Законът за държавните такси (обн. в ДВ, бр. 104 от 28.12.1951 г., в сила от 1.01.1952 г., с редица изменения и допълнения), в чл. 1, ал. 1 предвижда, че държавните такси се събират от органите на съдебната власт, от другите държавни органи и бюджетни организации в размери, определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, и постъпват в държавния бюджет, освен ако със закон е предвидено друго. В Закона за съдебната власт (ЗСВ) е предвидено друго в Глава деветнадесета, наименована „Бюджет на съдебната власт“, но тази факт не влияе на същността

на основния разглеждан въпрос за дължимостта на таксите в първоинстанционните съдебни производства. Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗДТ, държавните такси са прости и пропорционални, а съгласно чл. 3 ЗДТ, „държавната такса се заплаща при предявяване на искането за извършване на действието и/или при издаване на документа, за който се плаща такса, така както е указано в тарифата“. Народното събрание като законодателен орган определя основаниято за плащане на таксите, а Министерският съвет като орган на изпълнителната власт определя техния размер. Според Решение № 10 от 26.06.2003 г. на КС на Република България по конст.д. № 12/2003 г., многочислеността на институциите прави невъзможно изброяването им в чл. 1, ал. 1 ЗДТ, но такса следва да се заплаща съобразно конституционната повеля на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Само размерът на данъците се определя от Народното събрание, но не и размера на таксите, които са въведени със закон, но правото да определя техния размер е предоставено на Министерският съвет. В изпълнение на делегираното от закона правомощие да одобрява тарифи, Министерският съвет е приел поредната ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Министерството на правосъдието (одобрена с ПМС № 167 от 28.08.1992 г., обн. в ДВ, бр. 71 от 1.09.1992 г., също с многобройни изменения и допълнения като ЗДТ, включително и в заглавието ѝ)“.

Съобразявайки уредбата на чл. 5 от Закона за административното производство (ЗАП) и чл. 48 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС), които въвеждат събирането на държавни такси при обжалване по съдебен ред, тоест дължимост на такси в съдебната фаза на административното производство, с изменение и допълнение на действащата ТАРИФА № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и от Ми-

нистерството на правосъдието, в „Държавен вестник“, **бр. 20 от 18.02.1998 г.**, в сила три дни след 18.02.1998 г., в Раздел А. „Такси, събирани от съдилищата“, е създадена нова точка т. 2б, според която (след деноминацията на лева от 5 юли 1999 година), „По жалби срещу административни актове се събира проста такса, както следва:

а) от юридическите лица с нестопанска цел и от физическите лица, които не са търговци – 10 лв.;

б) от юридически лица, без посочените в буква „а“, и от физическите лица – търговци по смисъла на Търговския закон – 50 лв.;

в) за касационни жалби таксите се събират в половин размер.“.

Тази редакция на т. 2б от Тарифа № 1 остава да действа след като с Решение № 295 от 16.01.2004 г. на петчленен състав на Върховния административен съд, постановено по адм.д. № 7738/2003 г., обн. в ДВ, бр. 6 от 23.01.2004 г., в сила от същата дата, са отменени като незаконосъобразни измененията и допълненията, направени с § 1 на ПМС № 154 от 15 юли 2003 г., обн. в ДВ, бр. 66 от 25.07.2003 г., в сила три дни след 15.07.2003 година. Конкретните мотиви на съда за да постанови този резултат, са посочени при отговора на първия въпрос от искането.

Относима за повдигнатия въпрос е б. „а“ и б. „б“ от т. 2б, според която, „по жалби срещу административни актове“ се събира проста такса в съответните размери – 10 лева и 50 лева. Изразът „по жалби срещу административни актове“ е непроменен от първоначалната редакция на ТАРИФА № 1 до настоящия момент.

Съгласно чл. 147, ал. 1 АПК право да оспорват административните актове имат тези граждани и организации, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени, или за които тези актове пораждат задължения.

Правото на жалба е лично, осъществява се самостоятелно и с подаването на жалба се придобива качеството на страна по делото – жалбоподател (оспорващ), наред с другите страни, посочени в чл. 153, ал. 1 АПК.

В разпоредбата на чл. 150 АПК, която регламентира формата и съдържанието на жалбата, няма ограничение в броя на жалбоподателите при подаване на жалба срещу един административен акт, тоест жалба може да бъде подадена от различен брой жалбоподатели. Законодателят не е регламентирал изрично често случващата се житейска хипотеза, при която с една обща жалба няколко лица – жалбоподатели (при всички случаи повече от един), едновременно оспорват един и същ административен акт, издаден от един и същ административен орган. Това е възможно както при оспорване на индивидуални административни актове (Глава десета, Раздел I от АПК), така и при оспорване на общи административни актове (Глава десета, Раздел II от АПК), и на подзаконови нормативни актове (Глава десета, Раздел III от АПК). Изискването на чл. 151, т. 3 АПК за прилагане към жалбата на документ за платена държавна такса е приложимо и за общите, и за подзаконовите нормативни актове на основание препращащите норми на чл. 184 и чл. 196 АПК, като изключенията са конкретно посочени.

Субективното съединяване на жалбите на всеки жалбоподател в една жалба срещу един и същ административен акт не означава, че жалбата е една, защото обективизирана по този начин в един документ, общата жалба инкорпорира в себе си жалбата на всеки един отделен жалбоподател, който е упражнил своето лично процесуално право на жалба, тоест налице са няколко самостоятелни жалби.

Всеки жалбоподател иска от съда процесуално съдействие за разрешаване на възникнал правен спор и защита на нарушените си лични или имуществени права. Това поставя началото на съдебното производство съгласно чл. 126 АПК.

По принцип, спрямо всяка жалба и всеки жалбоподател се извършват различни процесуални действия както по отношение на редовност на жалбата, така и по отношение на нейната допустимост. Освен проверката за форма и съдържание на жалбата по чл. 150, ал. 1 АПК, проверката обхваща и посочените в чл. 151 АПК задължителни изисквания за приложения, като липсата им представлява нередовност, която е основание по чл. 158, ал. 1 АПК за оставяне на жалбата без движение, а при неотстраняване на нередовностите в законоустановения 7-дневен срок, е налице основание жалбата да се остави без разглеждане, а производството да се прекрати – чл. 158, ал. 3 АПК. Това процесуално действие на съда обаче се прилага само по отношение на този жалбоподател, който не е изпълнил указанията за отстраняване на нередовностите (без спорното за държавната такса), а производството по делото продължава по жалбата на останалите оспорващи.

Проверката за допустимост също се извършва по отношение на всяка жалба и всеки жалбоподател и при наличие на някоя от хипотезите, посочени в чл. 159 АПК, само тази жалба се оставя без разглеждане, а образуваното съдебно производство се прекратява, но производството по делото продължава и не се отразява на допустимостта на жалбата на останалите жалбоподатели. В хода на съдебното производство всеки един жалбоподател има правната възможност да се разпорежда едностранно с предмета на делото – да оттегли оспорването или да се откаже от него изцяло или отчасти – чл. 155, ал. 1 АПК, който текст не се прилага само при общите административни актове според изключението, изрично посочено в чл. 184 АПК. При тази хипотеза съдът оставя жалбата без разглеждане и прекратява образуваното съдебно производство на основание чл. 159, т. 8 АПК, но производството по делото продължава по жалбата на останалите податели на жалбата. Такава хипотеза е напълно възможна и на

практика съществува дори при наследници на общ наследодател, които вместо да имат еднакви интереси, имат противоречия помежду си.

Всеки един жалбоподател има правото да поиска освобождаване от заплащането на държавни такси и разноски по реда на чл. 83 ГПК, който намира приложение по силата на препращащата норма на чл. 144 АПК, и преценката на съда за липсата на достатъчно средства за заплащане на дължимата се държавна такса се прави само за този жалбоподател, въз основа на доказателства, изрично изброени в ал. 2, а именно – доходите не само на лицето, но и на неговото семейство; имущественото му състояние, удостоверено с декларация; семейното положение; здравословното състояние; трудовата заетост; възрастта на лицето и други констатирани обстоятелства.

Освен това, всеки един жалбоподател има правото да поиска предоставяне на правна помощ на основание чл. 95 ГПК, който също се прилага според препращащата норма на чл. 144 АПК, като произнасянето на съда по този въпрос касае само този оспорващ и не засяга останалите.

В случай на подадена т.н „обща“ или „съвместна“ жалба (която не е регламентирана изрично от законодателя), ако само един от жалбоподателите е внесъл държавната такса, но точно той не е отстранил констатирани от съда други нередовности или който не е правосубектен, който няма правен интерес от оспорването, жалбата му е просрочена или е оттеглил оспорването, респективно е направил отказ от него, поради които причини спрямо него съдебното производство се прекратява, означава ли това, че делото ще продължи да се разглежда за останалите без каквато и да е такса. Такъв извод би довел до прилагане на неблагоприятните последици от разпоредбата на чл. 6 ЗДТ, че отговорните частни и длъжностни лица за неплатени по тяхна вина такси или платени в по-

малко се задължават да платят същите и се наказват с глоба до троен размер. В чл. 129, ал. 6 ГПК също е предвидено, че длъжностно лице, което даде ход на молбата (има се предвид исковата молба), без да е внесена напълно държавната такса, отговаря по чл. 6 от Закона за държавните такси, която разпоредба е идентична с тази по чл. 100, ал. 5 от предходния ГПК от 1952 година, отменен понастоящем.

Като се изключат случаите на обжалване с една жалба на един административен акт от няколко физически лица – например наследници на един общ наследодател (по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ)), или от няколко юридически лица – производители на енергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), които са с еднакви интереси по отношение на определената им цена по Закона за енергетиката (ЗЕ), напълно възможна, а и често срещана е комбинацията една и съща първоинстанционна жалба да е подадена и от физическо лице, и от юридическо лице, например за жалба срещу решение на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), постановено в производство по Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Според т. 2б от Тарифа № 1 за физическото лице таксата е 10 лева, а за юридическото лице таксата е 50 лева и тогава неминуемо се поставя въпроса в какъв размер държавна такса трябва да бъде събрана ако се приеме за меродавен отговора, че се дължи само една такса, независимо от броя на жалбоподателите. Предвид факта, че всеки от жалбоподателите е упражнил процесуалното си право на жалба и е поискал защита на своите си засегнати права, и че спрямо всеки жалбоподател поотделно ще се извършва преценка не само за допустимост, но и за основателност на жалбата му, таксата следва да се заплати от всеки отделен подател на жалбата. В тази връзка обстоятелството, че предметът на спора е един и същ – законосъобразността на обжалвания административен акт, не може да служи като

аргумент за извод, че е дължима само една държавна такса.

Извън случаите на първоначално подаване на т.н. „обща или съвместна“ жалба, е възможно за процесуална икономия последващо съединяване на висящи дела по жалби, които са насочени срещу един и същ административен акт или срещу една и съща част от него, на основание чл. 213 ГПК във връзка с чл. 144 АПК, за съвместно разглеждане и постановяване на общ съдебен акт. Тези дела са образувани по самостоятелни жалби и са администрирани от конкретно определения на принципа на случайното разпределение докладчик в административните съдилища или от председателите на отделенията във Върховния административен съд, поради което по отделните дела вече е платена дължимата се по чл. 151, т. 3 АПК държавна такса. Съединяването в едно дело означава ли, че тези държавни такси се явяват недължимо внесени и следва да бъдат възстановени по предвидения за това във Вътрешните правила ред? Въпросът е реципрочен и отговорът е, че не трябва да се връщат внесените държавни такси, които и без това са в изключително достъпен размер както за юридическите лица, така и за физическите лица, и който размер не е променян от 2004 година.

Възможност за съединяване на жалби, когато законосъобразността на административен акт е оспорена едновременно и пред по-горестоящия административен орган и пред съда, е предвидена в разпоредбата на чл. 129 АПК, но разсъжденията за жалбоподателите (ако е един и същ или са различни) и таксите в административното производство пред административните органи и тези в съдебното производство, на база чл. 12, ал. 3 и чл. 151, т. 3 АПК, биха били твърде хипотетични и следователно ирелевантни за отговора на поставения в питането въпрос.

Предвиденото в чл. 5 ЗДТ освобождаване от заплащане на държавни такси не обосновава извод за недължимост на

държавна такса от всеки жалбоподател в административното производство в съдебната му фаза. В тази разпоредба са посочени документите и правните субекти, които се освобождават от заплащане на държавни такси, тоест, това са законови изключения и в тези случаи по принцип не се искат държавни такси. Например, ако подател на жалбата е Българският Червен кръст, никой съд няма да иска от този жалбоподател заплащане на държавна такса, защото в този случай тя не се дължи и това е предвиденото в чл. 151, т. 3 АПК изключение, че към жалбата се прилага документ за платена държавна такса, **ако такава се дължи**.

Както се каза по-горе, таксата е плащане от конкретно физическо или юридическо лице затова, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Без значение дали правосъдието, респективно правораздаването може да се квалифицира като „услуга“ или „действие“, то е иницирано от този, който е сезирал съда с жалба и следователно подателят на жалбата дължи заплащане на предвидената в нормативния акт държавна такса.

Предвид изложеното до тук, крайният правен извод е, че съгласно чл. 151, т. 3 АПК във връзка с т. 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, за подадена жалба срещу един административен акт се дължи такса за всеки един от жалбоподателите.

С оглед изложеното и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд,

Р Е Ш И:

1. Не се дължи държавна такса при подаване на частна жалба против съдебни актове по административни дела съгласно чл. 213, т. 3 във вр. чл. 236 АПК, във вр. т. 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието.

2. Съгласно чл. 151, т. 3 АПК във връзка с т. 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, за подадена жалба срещу един административен акт се дължи такса за всеки един от жалбоподателите.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 5

от 30.05.2017 по т.д. № 1/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС, в съдебно заседание на 21 февруари 2017 г. разгледа тълкувателно дело № 1/2016 г., докладвано от съдия Пламен Петрунов.

Тълкувателно дело № 1/2016 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд е образувано с разпореждане на председателя на Върховния административен съд, по постъпило искане на омбудсмана на Република България до Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„Подлежат ли на оспорване по реда на чл. 128, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс актовете за гражданско състояние, съставени по реда на Закона за гражданската регистрация?“

Искането, по което е образувано настоящото производство, се основава на установена от вносителя му противоречива практика относно възможността да се оспори пред административните съдилища акт за гражданско състояние, съставен по реда на Закона за гражданската регистрация, както и да се предяви иск за установяване на неистинността му, съгласно определената в чл. 128, ал. 1, т. 1 и т. 9 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) подведомственост.

В първата група съдебни актове е приета липса на възможност за контрол на актовете за гражданско състояние по административен ред, в това число и исковата защита по чл. 128, ал. 1, т. 9 АПК, като е извършено разграничение

между индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 2 и 3 АПК – наличие на волеизявление за деклариране или констатиране на вече възникнали права или задължения или волеизявление за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения и отказа да се издаде такъв акт и характера на актовете за гражданско състояние – официални свидетелстващи документи. Приема се в тях, че от гледна точка на процеса административните актове представляват диспозитивни официални писмени документи и притежават формална, но не и материална доказателствена сила, каквато имат свидетелстващите документи, каквито са актовете за гражданско състояние. Съответно неверността на вписаните в актовете за гражданско състояние данни, като неотговарящи на действителното фактическо положение следва да бъде установена по реда, предвиден в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), но не и чрез оспорването им като административен акт, съответно чрез предявяване на иск по чл. 128, ал. 1, т. 9 от АПК за установяване неистинност на административен акт. Като водещо се извежда съдържанието на актовете за гражданско състояние.

Според другото становище актовете за гражданско състояние са индивидуални административни актове съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 3 АПК, като съдържащи волеизявление за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения и подлежат на оспорване пред административен съд. Проверката върху законосъобразността им предполага изследване на правомощията, спазването на правилата и на материалния закон от страна на неговия издател. Актовете за гражданско състояние се съставят от длъжностно лице по гражданското състояние и признават факти, засягащи права и задължения на гражданите, възникнали в посочените от закона случаи.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд намира за правилно първото становище.

Законът за гражданската регистрация (ЗГР) изрично определя актовете за гражданско състояние, които са акт за раждане, акт за сключване на граждански брак и акт за смърт, като официални писмени документи, в които по законов ред се регистрират събитията раждане, брак и смърт. Съставят се от длъжностните лица по гражданското състояние в общината или кметството, на чиято територия са станали събитията, които след като констатираят съобразно разписаните в закона общи и специални правила наличието на определени факти, материализират чрез удостоверителното си изявление настъпването им.

Административнопроцесуалният кодекс (Обн. ДВ, бр.30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.) е приет значително време след приемането на специалния закон – ЗГР (Обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.). С чл. 21, ал. 2 и 3 АПК се определят като индивидуални административни актове волеизявлението, с което се декларира или констатира вече възникнали права и задължения, волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права и задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. След приемането на АПК неколккратно са извършени изменения и допълнения на ЗГР, като не са въведени разпоредби, предвиждащи оспорване по реда, предвиден в кодекса на актовете за гражданско състояние, като изявление на публичен орган, дължимо се след извършена констатация за настъпило по установения ред събитие. Изрично препращане към оспорване по реда, предвиден в кодекса, е налице единствено в разпоредбите на чл. 19а, чл. 92, ал. 12 и чл. 107 ЗГР, които разпоредби не визират оспорване на акт за гражданско състояние.

При даденото легално определение на актовете за гражданско състояние като официални писмени документи, съста-

вени след констатация на настъпилото събитие на формуляри по установен образец, с разпоредбата на чл. 34, ал. 2 ЗГР е придадена доказателствена сила на отразените в тях данни до доказване на тяхната неистинност. Като издадени от длъжностно лице, в кръга на службата му по установените форма и ред, съгласно чл. 179 ГПК те се явяват доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия.

Заинтересованите лица имат право да установят наличието на вписани неверни данни в актовете за раждане или смърт, което право според разпоредбата на чл. 38, ал. 4 ЗГР следва да се реализира по съдебен ред. Съгласно чл. 73 ЗГР промяна в данните за гражданско състояние на лицата в съставените актове за гражданско състояние се извършва по съдебен или административен ред.

Следователно истинността на акта за гражданско състояние, законово определен като официален документ, подлежи на установяване чрез предявяване на иск по чл. 124, ал. 4, изр. първо ГПК, а не чрез оспорване на съдържащото се в него удостоверително изявление на длъжностното лице по гражданското състояние или по пътя на исковата защита по реда на чл. 128, ал. 1, т. 9 АПК, касаеща установяване неистинността на административни актове по АПК. В производството по чл. 125 и сл. ГПК със сила на пресъдено нещо подлежи на установяване както автентичността, така и верността на документа – съставянето му от длъжностно лице в кръга на дадените му правомощия, по установените от специалния закон форма и ред, при което ще бъде потвърдена или отречена придадената му от закона материална доказателствена сила.

Актовете за гражданско състояние удостоверяват факти с правно значение, определящи гражданското състояние на лицата, чрез регистрация на събитията раждане, брак и смърт. Иск за установяване на съществуването или несъществува-

нето на факти с правно значение се допуска само в случаите, предвидени в закон, каквито са тези, уредени в Глава петдесета ГПК – Установяване на факти. Разпоредбата на чл. 542 ГПК изрично предвижда при несъставяне, невъзможност за съставяне, унищожаване или изгубване на съставения акт за гражданско състояние лицето, което черпи права от твърдения факт, с молба до районния съд да поиска установяването на подлежащия на удостоверяване факт, а когато това е необходимо и разпореждане да се състави съответният документ. Допуснати грешки в документите по чл. 542 ГПК (сред които документи изрично са посочени и актовете за гражданско състояние) се поправят по същия процесуален ред, когато закон не предвижда друг ред за поправянето им съгласно чл. 547 ГПК. Това трайно законодателно решение е потвърдено с ГПК (Обн. ДВ, бр.59 от 20.07.2007 г.), приет по-късно от АПК и отрича възможността за установяване на факти, подлежащи на удостоверяване с акт за гражданско състояние по пътя на установяване неистинността му с иск, основан на чл. 128, ал. 1, т. 9 АПК.

Друг ред по смисъла на чл. 547 ГПК е предвиден в чл. 76, ал. 1, ал. 2 и 4 ЗГР, съгласно които разпоредби по административен ред, по молба на заинтересованите лица, въз основа на официални документи, може да се извърши промяна в актовете за гражданско състояние, когато: се отстраняват допуснати технически грешки и неточности в изписване на името на заинтересованото лице; следва да се отрази промяна в имената, настъпила по силата на нормативен акт, както и промяна в имената по чл. 19а ЗГР. Само по административен ред се извършва и промяна на ЕГН на титуляра – чл. 77 ЗГР.

Извън изрично предвидените в специалния закон случаи за промяна на актовете за гражданска регистрация по административен ред, заинтересованото лице следва да упражни правата си, с оглед конкретните обстоятелства, чрез предявя-

ване на иск по чл. 124, ал. 4 или в производство по чл. 542 и чл. 547 ГПК.

По изложените съображения Общото събрание на колегията във Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Актовете за гражданско състояние, съставени по реда на Закона за гражданската регистрация не подлежат на оспорване по реда на чл. 128, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 6

от 22.06.2017 по т.д. № 6/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС, в съдебно заседание на 26 април 2017г., разгледа тълкувателно дело № 6/2016 г. докладвано от съдия Наталия Марчева.

Тълкувателното дело е по реда на чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт. Образувано е по искане на Главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„При неизпълнение на повече от едно условие на комплексното разрешително, извършва ли операторът на инсталация едно или няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 125, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 164, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда и във връзка с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания“.

По така постъпилото искане, с разпореждане от 23.06.2016 г., Председателят на Върховния административен съд е постановил да се образува тълкувателно дело № 6/2016 г. по описа на съда.

По поставения правен въпрос е налице противоречива практика, формирана с решения на административните съдилища, в производства по чл. 208 и сл. АПК във връзка с чл. 63, ал. 1, предложение второ ЗАНН.

В първата група съдебни актове е застъпена тезата, че нарушаването на повече от едно от условията в комплексното разрешително винаги води до нарушение на изискването на чл. 125, ал. 1, т. 2 ЗООС и е налице едно административно

нарушение по чл. 164, ал. 1 ЗООС. Прието е, че операторът е длъжен да изпълнява условията на комплексното разрешително и при неизпълнение, независимо на едно или на няколко условия на това разрешително, се ангажира административно-наказателната отговорност. Самият факт на неизпълнение води до отговорността по чл. 164, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 1, т. 2 ЗООС и е налице едно административно нарушение, а не отделни за всяко от условията на комплексното разрешително и не е приложима нормата на чл. 18, ал. 1 ЗАНН. Според мотивите на обсъжданата група съдебни актове, анализът на чл. 125, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 164 ЗООС налага извода, че законът вмениява в задължения за оператора да спазва условията като цяло в обема и вида, изброени в разрешителното, поради което не са налице самостоятелни фактически основания за отговорност.

Във втората група съдебни актове се приема, че неизпълнението на всяко едно от условията на комплексното разрешително представлява отделно административно нарушение по чл. 164, ал. 1 във връзка с чл. 125, ал. 1, т. 2 ЗООС и за всяко от тези нарушения, съобразно разпоредбата на чл. 18, ал. 1 ЗАНН, следва да се наложи отделна санкция, тъй като с отделните условия са въведени различни задължения, неизпълнението на всяко от които е с различен фактически състав. В този смисъл се обосновава реализиране на отделна отговорност, съобразно правилото на чл. 18 ЗАНН, за самостоятелно санкциониране на всяко отделно административно нарушение.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, счита за правилно първото становище по следните съображения:

С оглед примата на правото на Европейския съюз по отношение националното право се съобразява, че липсва хармонизация на законодателството на Съюза относно санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени

от установения в това законодателство режим в областта на околната среда. В член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), предишен чл. 174 ДЕО, се прокламират цели на политиката на Съюза в посочената област, а именно тя да допринася за:

- опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда;
- защита на здравето на хората;
- разумно и рационално използване на природните ресурси;
- поощряване на мерките на международно ниво за справяне с регионалните и световни проблеми в областта на околната среда;
- постигането на високо равнище на защита, като взема предвид различното състояние на регионите в Съюза.

Според чл. 191 ДФЕС, политиката на Съюза в областта на околната среда се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.

В § 1 от член 20 „Наказания“ от Регламент (ЕО) № 166/2006 година на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 година за създаване на Европейски регистър за изпускането и преноса на замърсители и за изменение на Директиви 91/689/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета, който регламент е цитиран в чл. 22а, ал. 1 и 23ООС, е посочено, че държавите членки определят правила за наказания, приложими при нарушения на разпоредбите на настоящия регламент, и предприемат всички необходими мерки, за да се гарантира изпълнението на наказанията. Предвидените наказания трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. Същият подход е възприет и в член 79 „Санкции“ на Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010

година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (преработена). Съгласно тази норма държавите членки установяват система от санкции, приложими при нарушения на националните разпоредби, приети съгласно настоящата директива. Предвидените санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи.

Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (преработена), както и изменените с нея Директива 78/176/ЕИО на Съвета от 20 февруари 1978 г. относно отпадъци от производството на титанов диоксид, Директива 82/883/ЕИО на Съвета от 3 декември 1982 г. относно процедури за наблюдение и контрол на околни среди, засегнати от отпадъци от производството на титанов двуокис, Директива 92/112/ЕИО на Съвета от 15 декември 1992 г. относно процедурите за хармонизиране на програмите за намаляване и евентуално премахване на замърсяването, причинявано от отпадъците от производството на титанов двуокис, Директива 1999/13/ЕО на Съвета от 11 март 1999 г. за ограничаване на емисиите на летливи органични съединения, дължащи се на употребата на органични разтворители в определени дейности и инсталации, Директива 2000/76/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2000 г. относно изгарянето на отпадъците, Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 г. за ограничаване на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от големи горивни инсталации и Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, съдържат само обща рамка за контрол на основните промишлени дейности.

Това означава, че при липса на хармонизация на законодателството на Съюза по отношение на санкциите, приложи-

ми при неспазване на условията, предвидени от установения в законодателството режим в областта на околната среда, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. Те, въпреки това, са задължени да упражняват компетентността си при спазване на правото на Съюза и на неговите общи принципи, а следователно и при спазване на принципа на пропорционалност.

Цитираната нормативна уредба налага извод, че правото на Европейския съюз не съдържа отговор на въпроса, предмет на настоящето дело, а и така както е зададен касае тълкуване на норми от националното законодателство.

В чл. 3, ЗООС са прогласени принципите, на които опазването на околната среда се основава, а именно: устойчиво развитие; предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве; предимство на предотвратяването на замърсяване пред последващо отстраняване на вредите, причинени от него; участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; замърсителят плаща за причинените вреди; съхраняване, развитие и опазване на екосистемите и присъщото им биологично разнообразие; възстановяване и подобряване на качеството на околната среда в замърсените и увредените райони; предотвратяване замърсяването и увреждането на чистите райони и на други неблагоприятни въздействия върху тях; интегриране на политиката по опазване на околната среда в секторните и регионалните политики за развитие на икономиката и обществените отношения; достъп до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда.

Според чл. 2, т. 6 ЗООС, едно от средствата за постигане на целите на закона е издаването на разрешителни за предотвратяване, ограничаване и контрол на замърсяването.

Комплексните разрешителни са уредени в Раздел II на Глава седма от ЗООС именувана „Предотвратяване и ограни-

чаване на промишленото замърсяване“, която включва също така Раздел I „Контрол на опасностите от големи аварии“ и Раздел III „Схеми за подобряване на резултатите в опазване на околната среда“. Нормата чл. 152 ЗООС възприема комплексните разрешителни, като една от формите на превантивен контрол, наред с екологичната оценка при одобряването на планове и програми, чрез ОВОС като условие в развитието на инвестиционния процес и издаването на други разрешителни. При упражняване на текущ и последващ контрол по чл. 154а, ал. 5 и ал. 6, т. 2 ЗООС, контролният орган извършва проверка за съответствието на дейността с условията на разрешителното, а при системната оценка на риска за околната среда по ал. 4 се прилага и критерия „спазване на условията на разрешителното“.

Съгласно чл. 117, ал. 1 ЗООС, изграждането и експлоатацията на нови и експлоатацията на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение № 4 от закона, се разрешават след издаването на комплексно разрешително, съгласно разпоредбите на тази глава.

Според чл. 119, ал. 1 ЗООС, условията и редът за издаване на комплексни разрешителни по чл. 117 се определят с наредба на Министерския съвет. По силата на тази законова делегация е издадена действащата Наредба за условията и реда за издаване на комплексни разрешителни, приета с ПМС № 238 от 2.10.2009 г., обн., ДВ, бр. 80 от 9.10.2009 г., попр., бр. 97 от 8.12.2009 г., изм. и доп., бр. 69 от 11.09.2012 г., в сила от 11.09.2012 г., бр. 5 от 19.01.2016 г., в сила от 19.01.2016 г.

Параграф 1, т. 39 от Допълнителните разпоредби ЗООС, дефинира комплексното разрешително като индивидуален административен акт, предоставящ разрешение за експлоатация на определена инсталация или на дадена част от нея при определени условия, които гарантират съответствието на инсталацията с изискванията на глава седма. Посочено е също така,

че едно разрешително може да се отнася до една или повече инсталации (или до части от различни инсталации), които са разположени на една и съща площадка, са експлоатирани от един и същ оператор и някои от които могат да не попадат в обхвата на приложение № 4.

Следователно законодателят възприема комплексното разрешително като единен документ и административен акт, независимо от текстовете на чл. 123, ал. 1 ЗООС, където в тринадесет точки са посочени задължителните му реквизити.

Съгласно чл. 164, ал. 1 ЗООС, за неизпълнение на изискванията по чл. 125 на оператора на инсталацията – юридическо лице или едноличен търговец, се налага имуществена санкция от 10 000 до 500 000 лв. Следователно цитираната санкция е уредена със закон.

Според чл. 125, ал. 1 ЗООС, операторът на инсталацията е длъжен да:

1. информира министъра на околната среда и водите и компетентния орган по чл. 120, ал. 1 за всяка планирана промяна на работата на инсталацията;

2. изпълнява условията в комплексното разрешително;

3. изготвя и изпълнява съгласуван план за собствен мониторинг, в съответствие с условията в комплексното разрешително;

4. информира редовно контролиращия орган за резултатите от мониторинга и незабавно да го осведомява за всички инциденти или аварии със значително отрицателно въздействие върху околната среда;

5. осигурява условия на представителите на контролиращия орган при всички необходими проверки на инсталацията за вземането на проби и събирането на необходимата информация за изпълнението на задълженията им по закона;

6. изготвя и предоставя на контролиращия орган годишен доклад за изпълнение на дейностите, за които е предоставено

комплексно разрешително.

Следователно, задължението на оператора на инсталацията да изпълнява условията в комплексното разрешително е само едно от формулираните в тази норма задължения.

В чл. 125, ал. 2 и 3 ЗООС са посочени мерките, които операторът трябва да вземе при нарушаване условията на разрешителното и при възникване на инциденти или аварии със значително отрицателно въздействие върху околната среда, и при невземането на които подлежи на самостоятелна отговорност по чл. 164, ал. 1 ЗООС.

Предвид съдържанието на текста на чл. 164, ал. 1 ЗООС, същият следва да се тълкува и прилага само във връзка с този на чл. 125 от същия закон. Това е така, с оглед изричното законово препращане към последната разпоредба. Следва да се има предвид, че чл. 164, ал. 1 ЗООС не кореспондира с нормата на чл. 123, ал. 1 ЗООС, уреждаща задължителните реквизити на комплексното разрешително по чл. 117 ЗООС.

При съвместното тълкуване на разпоредбите на чл. 164, ал. 1 ЗООС във връзка с чл. 125, ал. 1, т. 2 ЗООС се налага извод, че законодателят възприема за административно нарушение по смисъла на чл. 6 ЗАНН, както ако операторът на инсталацията не изпълни едно от посочените в комплексното разрешително условия, а също така и при неизпълнението на две или повече условия. И в двата случая става дума за нарушение на задължението на оператора на инсталацията да изпълнява условията в комплексното разрешително.

Така, както са формулирани задълженията по чл. 125 ЗООС, чието неизпълнение води до имуществената санкция по чл. 164, ал. 1 ЗООС, повече от едно нарушение ще бъде налице, ако операторът на инсталацията, наред с процесното нарушение, извърши и други такива по чл. 125 ЗООС. Във втората хипотеза ще е приложима нормата на чл. 18 ЗАНН, регламентираща отговорността при извършване на няколко

отделни нарушения. Имуществената санкция варира в диапазона от 10 000 до 500 000 лв. и при налагането ѝ може да бъде съобразена както заплахата/опасността за човешкото здраве и/или заплахата/отрицателното въздействие върху околната среда, които нарушенията/нарушенията са предизвикали. Задълженията на операторите на инсталации, чието неизпълнение води до санкции по чл. 164, ал. 1 ЗООС, са изрично посочени в чл. 125 ЗООС.

Нормата чл. 164, ал. 1 ЗООС, която има санкционен характер, се съдържа в Глава десета ЗООС именувана „Принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност“ и разширителното ѝ тълкуване не следва да се допуска, тъй като в този случай административно отговорните лица биха били поставени в по-тежко положение, от това регламентирано в закона. Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗАНН, деянията, които съставляват административни нарушения и съответните за тях наказания, се определят със закон.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд:

Р Е Ш И:

При неизпълнение на повече от едно условие на комплексното разрешително, операторът на инсталация извършва едно нарушение по смисъла на чл. 125, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 164, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда и във връзка с чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 7

от 30.06.2017 по т.д. № 7/2015 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в съдебно заседание на 22 януари 2017 г. разгледа тълкувателно дело № 7/2015 г., докладвано от съдия Тодор Тодоров.

Тълкувателно дело № 7/2015 г. на Общото събрание на колегията на Върховния административен съд е образувано по искания на председателя на Върховния административен съд на основание чл. 125 и чл. 126, т. 1 във връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), по следните въпроси:

1. „Какво е правомощието на Върховния административен съд след отмяна на решение на Висшия съдебен съвет (ВСС), с което е наложено дисциплинарно наказание на магистрат, да върне преписката на компетентния административен орган за ново произнасяне със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона по чл. 173, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), или само да отмени решението, без да връща преписката на органа за ново произнасяне, независимо от наличието на дисциплинарно нарушение?“.

2. „Съставлява ли съществено нарушение на административнопроизводствените правила и принципа за безпристрастност по чл. 10, ал. 2 от АПК участието на членовете на Висшия съдебен съвет в дисциплинарен състав, когато същите са и вносители на предложение за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 312, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 311, т. 2, б. “в“ и чл. 307, ал. 2 от ЗСВ

за изборните членове на Висшия съдебен съвет, и по чл. 312, ал. 1, т. 4 от ЗСВ за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор, следовател, на административен ръководител или заместник на административния ръководител?“

3. „В хипотезата на чл. 310, ал. 1, изр. 1 от Закона за съдебната власт, при наличие на искане по чл. 27, ал. 4 от ЗСВ или на предложение по чл. 312, ал. 1 от ЗСВ за образуване на дисциплинарно производство срещу избран член на ВСС, съдия, прокурор, следовател, административен ръководител или заместник на административен ръководител, отговарящо на формалните изисквания за сезиране на Висшия съдебен съвет, съществува ли задължение за Висшия съдебен съвет да образува дисциплинарно производство или ВСС има право на преценка за обоснованост на предложението преди образуване на дисциплинарното производство?“.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, за да се произнесе по поставените въпроси, съобрази следното:

По първия въпрос:

В практиката на Върховния административен съд са застъпени две противоречиви становища.

Според едното становище, след отмяна на решението на Висшия съдебен съвет, с което е наложено наказание на привлечения към дисциплинарна отговорност магистрат и е безспорно установено извършеното дисциплинарно нарушение, съдът на основание чл. 173, ал. 2 АПК връща преписката на Висшия съдебен съвет за издаване на нов акт, със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, в това число и относно вида на дисциплинарното наказание. Основанието за връщане на преписката за издаване на нов

акт е продиктувано от обстоятелството, че правомощието за налагане на дисциплинарно наказание е от изключителната компетентност на Висшия съдебен съвет. Преценката за вида на дисциплинарното наказание е изцяло в дискрецията на административния орган, която за да бъде упражнена законосъобразно следва да е мотивирана и съобразена с критериите по чл. 309 ЗСВ. Съдът не разполага с дисциплинарна власт и не може да замести преценката на административния орган, а само да упражни контрол за законосъобразност спрямо оспореното решение.

Според другото становище, след отмяна на решението на Висшия съдебен съвет за налагане на дисциплинарно наказание, Върховният административен съд няма правомощия по чл. 173, ал. 2 АПК да върне преписката на дисциплинарно наказващия орган за издаване на нов акт. Съдът разполага с правораздавателна власт, но не и с дисциплинарна власт и в този контекст е недопустимо след упражняване на контролно-отменителните си правомощия да дава указания на дисциплинарно наказващия орган във връзка с процесуалните правила и материалноправните основания за ангажиране на дисциплинарната отговорност на магистрата, както и относно вида и размера на дисциплинарното наказание, което следва да се наложи. Повторното реализиране на отговорност след осъществен контрол за законосъобразност по съществото на фактите и приложимия закон означава повторно налагане на дисциплинарно наказание, което е в противоречие с основните правни принципи по чл. 6, ал. 2, чл. 8, ал. 2 и чл. 13 АПК.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира за правилно второто становище.

Въпросът за правомощията на Върховния административен съд при обжалване на решения на Висшия съдебен съвет, свързани с дисциплинарната отговорност на магистратите може да бъде отнесен, както към случаите когато съдът дей-

ства като първа инстанция в тричленен състав по смисъла на чл. 323, ал. 1 и ал. 2 ЗСВ, вр. с чл. 173, ал. 2 АПК, така и когато постановява решение като касационна инстанция в петчленен състав по чл. 323, ал. 4 ЗСВ.

Решението на Висшия съдебен съвет не е типичен административен акт, който се издава в хода на дейност по държавно управление. То е акт по осъществяване на дисциплинарната отговорност на лица, работещи в системата на съдебната власт.

Администрирането, извършвано от Висшия съдебен съвет не го превръща в част от изпълнителната власт, нито рефлектира върху статута му на орган на съдебната система. Висшият съдебен съвет е колективен, висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт и неговата основна цел е да осигурява нейната независимост (Решение № 8 от 15.09.1994 г. на Конституционния съд на Република България по конст.д. № 9/1994 г. и Решение № 10 от 15.11.2011 г. на Конституционния съд по конст.д. № 6/2011 г.), но той нито може да правораздава, нито да реализира контрол при осъществяване на функцията по правосъдие от магистратите.

Дисциплинарната власт не е власт за пряко осъществяване на политиката на държавата в съответната област. Тя е власт, която произхожда от съдържанието на правоотношение по престиране на труд. Този характер на дисциплинарната власт предопределя и дискрецията, при която тя се упражнява.

Дисциплинарите нарушения не са *numerus clausus* за разлика от административните. Те са уредени общо, като нарушения на служебната дисциплина и действия, уронващи престижа на съдебната власт. Законодателят не борави с конкретиката на фактическия състав, което обосновава и дискрецията на органа.

Съдът, от своя страна, разполага с правораздавателна власт, но не и с дисциплинарна власт, поради което не може да осъществява вмешателство в дисциплинарната дейност на Висшия съдебен съвет посредством указания по прилагането на материалния и процесуалния закон или чрез произнасяне по същество, след като отмени по жалба на засегнатия магистрат дисциплинарнонаказателния акт.

До същия извод се стига и тълкувайки разпоредбата на чл. 313, ал. 2 ЗСВ, когато привлеченото към дисциплинарна отговорност лице не е било изслушано или не са били искани писмените му обяснения, съдът отменя наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество, освен ако лицето е отказало да даде обяснения или да бъде изслушано.

Разпоредбата не изброява изчерпателно всички възможни административнопроизводствени нарушения, представляващи основания за унищожаваност на дисциплинарнонаказателния акт. Тя обаче урежда правомощията на съда при наличие на някои от тези нарушения. Тези правомощия са ограничени само и единствено до отмяна на акта на ВСС и не допускат връщане на преписката на дисциплинарно наказващия орган с цел отстраняване на допуснатите от него административнопроизводствени нарушения и повторно произнасяне, като по този начин се дерегира чл. 173 АПК. Законодателят утвърждава принципа за еднократност в упражняването на дисциплинарната компетентност от Висшия съдебен съвет. Именно с оглед на този принцип съдът няма правомощието да върне преписката на ВСС, за да упражни последният своята компетентност повторно.

Решението на ВСС, с което се налага дисциплинарно наказание носи белезите на административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и поради това предмета на контрол за законосъобразност обхваща всички основания по чл. 146, т.1-5

АПК. Проверката е по същество и независимо от порока, от който страда този акт и води до отмяната му. Единствено в хипотезата на чл. 313, ал. 2 ЗСВ решението се отменя без да се разглежда спора по същество, но дори и при нея отмяната на решението на дисциплинарно наказващия орган не води до връщането му за ново разглеждане.

По втория въпрос:

Противоречивата практика по прилагането на 10, ал. 2 АПК във връзка с чл. 312, ал. 1, т. 4, чл. 311, т. 2, б. “в” и чл. 307, ал. 2 от Закона за съдебната власт (отменени редакции – ДВ, бр. 62 от 2016 г. в сила от 09.08.2016 г.) е постановена от съдебни състави на Върховния административен съд.

Независимо от промяната в съдържанието на посочените разпоредби от Закона за съдебната власт, въпросът поставен за тълкуване не е изгубил значението си досежно висящите спорове, по които съдебните дела са спрени в изчакване решението на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд и предвид § 208 ЗИДЗСВ, в който е предвидено заварените случаи да се разглеждат по досегашния ред.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт – обн. ДВ, бр. 62 от 09.08.2016 г., в сила от 09.08.2016 г. е ограничен кръга от лицата, на които законодателят е предоставил възможност надлежно да правят предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, като от този кръг са изключени членовете на Висшия съдебен съвет. Такова правомощие съгласно старата редакция на чл. 312, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт, която е предмет на тълкуване, имаха не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет.

В практиката на Върховния административен съд са застъпени две противоречиви становища.

Според едното становище, ако някой от предложителите по чл. 312 от Закона за съдебната власт бъде избран чрез жребий в дисциплинарния състав, това няма да опорочи процедурата, тъй като такова основание за отвод не е сред изброените по чл. 35 от същия закон. Висшият съдебен съвет е органа, който взема решението за налагане на дисциплинарно наказание и той не е обвързан от предложението на вносителите. Ако се приеме, че изборът на вносителя на предложението в дисциплинарния състав е дефект на процеса, допуснат от самия законодател, той не може да бъде преодолян чрез корективно тълкуване, а следва да бъде избегнат чрез въвеждане на изрична законова забрана. Пример в тази насока е хипотезата на чл. 316, ал. 3 ЗСВ, съгласно която членовете по право на Висшия съдебен съвет не могат да бъдат членове на дисциплинарния състав.

Според другото становище формирането на дисциплинарния състав по правилата на случайния избор само по себе си не може да преодолее съществуващата заинтересованост на този член на Висшия съдебен съвет, който е вносител на предложението за образуване на дисциплинарното производство, защото винаги ще са налице обстоятелства, пораждащи съмнение в неговата безпристрастност, тъй като в качеството си на предложител той веднъж вече е проучвал материалите, формирал е и е изразил външно своето становище. Подобно нарушение на чл. 10 АПК, който регламентира основополагащ принцип на процеса следва да се цени като съществено, тъй като би могло да повлияе съдържанието на издавания акт.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира за правилно второто становище.

Законът за съдебната власт в редакцията му преди ДВ, бр. 62/2016 г. не съдържа изрична забрана за вносителите на

дисциплинарно предложение да участват в дисциплинарния състав. Съществува обаче нормативен принцип, от който произтича такава забрана.

Висшият съдебен съвет, упражнявайки правомощията си по глава шестнадесета на Закона за съдебната власт, действа, освен по правилата на тази глава, но и съобразно нормите и принципите на АПК (чл. 328 ЗСВ). Това обуславя приложимостта на принципа по чл. 10, ал. 2 АПК, който задължава административните органи да упражняват властта си безпристрастно. ВСС налага дисциплинарни наказания в качеството си на административен орган и неспазването на посочения принцип представлява основание за оспорване по чл. 145, т. 3 АПК – съществено нарушение на административно-производствени правила.

В относимата редакция на чл. 312, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт предложението за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител или заместник на административен ръководител може да се направи от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет. Въз основа на предложението се образува дисциплинарно производство, при което ВСС чрез жребий определя измежду членовете си тричленен дисциплинарен състав.

Дисциплинарният състав заема особено място в дисциплинарното производство. От една страна, той е помощен орган на Висшия съдебен съвет, определен измежду състава на изборните членове чрез жребий, а от друга – на него му е възложена функцията на арбитър, който следва да определи кръга на релевантните доказателства съобразно твърдяното дисциплинарно нарушение, да даде възможност на всяка от страните да изрази и развие своето становище по предмета на дисциплинарното производство и приложи, съответно иска, събирането на относимите за спора доказателства или

служебно да събере същите с цел вярно изясняване на фактите по спора. След това, дисциплинарният състав предлага на Висшия съдебен съвет, респ. съответната колегия на ВСС, съобразно действащата редакция на закона – решение, с което установява подлежащите на доказване факти, изразява становище по тях и предлага вида и размера на дисциплинарното наказание, посочвайки правното основание за налагането му (чл. 319, ал. 1 ЗСВ).

Гореописаните функции на дисциплинарния състав показват необходимостта от гаранции за неговата независимост и безпристрастност. Последната би била накърнена, ако не бъдат изключени от случайния подбор по чл. 316 ЗСВ вносителите на предложението за налагане на дисциплинарно наказание, тъй като въпросните вносители, от една страна, и членовете на дисциплинарния състав, от друга страна, упражняват несъвместими функции в една състезателна по своя характер процедура. Европейският съд по правата на човека квалифицира съвместяването на такива функции като нарушение на правото на справедлив процес по смисъла на чл. 6, параграф 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (вж. делата „Пирсак срещу Белгия“, „Волков срещу Украйна“, „Митриновски срещу Македония“ и др.).

Това произтича от измеренията на принципа за безпристрастност в рамките на административните производства: 1. придържане на водещия процеса орган към предоставената му компетентност и съобразяване на всички други органи с нея и 2. предотвратяване на всеки възможен конфликт на интереси, изразяващ се в евентуална заинтересованост на длъжностните лица от съответната администрация от съдържанието на крайния акт.

По аргумент за противното, „пристрастен“ орган е този, който участва в разглеждането на дисциплинарното произ-

водство, в нарушение на принципа на самостоятелност и безпристрастност, установен в чл. 10 АПК.

Всичко гореизложено налага извода, че участието на едни и същи членове на Висшия съдебен съвет в подготвителния етап на дисциплинарното производство (проверка, проучване на информацията за извършено дисциплинарно нарушение и изготвяне на предложение за образуване на дисциплинарно производство) и в процеса по фактическо установяване на извършеното нарушение чрез събиране, анализиране и оценка на събраните доказателства в хода на производството пред дисциплинарния състав на ВСС, не издържа теста за безпристрастност при упражняване на компетентността за реализиране на дисциплинарната отговорност на магистрата. Висшият съдебен съвет е длъжен във всеки случай и на всяка фаза на дисциплинарната процедура да гарантира правото на справедлив процес на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице, независимо от липсата на изрична законова забрана за формиране на дисциплинарния състав с участието на вносителите на предложението за налагане на дисциплинарно наказание.

По третия въпрос:

Искането на приемане на тълкувателно решение е за неправилна съдебна практика по смисъла на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт по тълкуването и прилагането на разпоредбите на чл. 27, ал. 4 и чл. 312, ал. 1 във вр. с чл. 310, ал. 1 и чл. 311, т. 2, б. „а“, „б“ и „в“ ЗСВ относно задължението на наказващия орган да образува дисциплинарно производство срещу избран член на Висшия съдебен съвет от квотата на съдебната власт, съдия, прокурор, следовател, административен ръководител или заместник на административен ръководител, когато предложението на компетентния орган отговаря на формалните изисквания за сезиране на Висшия съдебен съвет.

Вносителят на искането – председателят на Върховния административен съд е възприел като неправилна практиката, материализирана в Определение № 9195/03.08.2015 г. по адм.д. № 5340/2015 г. на Върховния административен съд, тричленен състав на шесто отделение. Според вносителя, съдът неточно е приел, че когато предложението отговаря на формалните изисквания за неговата допустимост и не са изтекли давностните срокове по чл. 310, ал. 1 от Закона за съдебната власт, при липса на нормативно установени изисквания, на които то да съответства, не трябва да се изследва неговата обоснованост преди образуването на дисциплинарното производство. Отбелязва се възможното засягане на чувствителни интереси за магистрата във връзка с уредените права по чл. 166, ал. 3 ЗСВ, чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията на Република България, във връзка с чл. 308, ал. 3 ЗСВ, чл. 225, ал. 1 ЗСВ.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира за неоснователно искането предвид липсата на неправилна съдебна практика.

Налице е припокриване между изразените от вносителя тези и изложените в Определение № 9195/3.08.2015 г. по адм.д. № 5340/2015 г. на Върховния административен съд мотиви. И в двете позиции има съгласие, че в Закона за съдебната власт не са конкретизирани и обособени процесуалните предпоставки за образуване на дисциплинарно производство. Липсва както примерно, така и изчерпателно изброяване на необходимото съдържание на предложението за налагане на дисциплинарно наказание. В чл. 27, ал. 4 и чл. 312, ал. 1 ЗСВ са изброени активнолегитимираните органи. Налице е яснота и досежно сроковете за образуване на дисциплинарното производство (чл. 310, ал. 1 ЗСВ).

При липса на нормативно установени изисквания, на които следва да съответства предложението на органа по чл. 312,

ал. 1 ЗСВ за налагане на дисциплинарно наказание, съдържанието му следва да бъде преценено съобразно общите правила за сезиране на компетентен орган по АПК, като се отчетат спецификите на дисциплинарното производство по Закона за съдебната власт.

В този смисъл трябва да се прецени дали искането е подписано (чл. 29 АПК); дали съдържа изложение на фактически обстоятелства, за които се твърди, че съставляват дисциплинарно нарушение; дали съдържа ясно формулирано и разбираемо посочване на основанието, по което се претендира ангажиране на дисциплинарната отговорност на магистрата; дали е налице влязъл в сила акт за същото дисциплинарно нарушение (чл. 308, ал. 4 ЗСВ); дали е налице друго дисциплинарно производство със същия предмет (чл. 27, ал. 2, т. 2 АПК) и др. По своята правна природа примерно изброените изисквания регламентират процесуалните предпоставки (положителни и отрицателни), от които зависи съществуването и надлежното образуване на дисциплинарното производство.

Различен е въпросът за наличието на достатъчно данни за извършено дисциплинарно нарушение. Той е свързан с правна преценка, при която значение би могло да има всяко фактическо обстоятелство, индикиращо нарушението и станало достояние на компетентния дисциплинарно наказващ орган по предвидения в закона ред. Налице е необходимост от установяването на определени факти, чиято даденост прави възможно формулирането на изводи досежно извършването на нарушение. Акумулирането на релевантни спрямо предмета на бъдещото дисциплинарно производство данни е наложително, като източниците и материалните носители на същите биха могли да бъдат от най-различно естество.

Проверката обаче, не следва да обсъжда въпросите относно евентуалната основателност на предложението за ангажи-

ране на дисциплинарната отговорност, нито годността на представените доказателствени средства, респ. тяхната едностранчивост или противоречивост, изчерпателност или изолираност. Това са все въпроси по същество, които не могат да бъдат преценявани на този предварителен етап, поради което не могат и да послужат и като основания за отказ за образуване на дисциплинарно производство. Не е допустимо изземването на правомощия на дисциплинарния състав, респ. на колегиите на Висшия съдебен съвет или Пленума на Висшия съдебен съвет за решаване въпроса по същество на този още предварителен етап от образуване на дисциплинарното производство.

Дали твърденията в направеното предложение за налагане на дисциплинарно наказание съответстват на обективната действителност, както и дали могат да бъдат доказани с допустими доказателствени средства, е въпрос по основателността на искането. Поради тази причина изясняването на фактите и обстоятелствата, които са релевантни за налагане на дисциплинарно наказание се случва в рамките на образуваното производство. Ето защо обективната или субективна невъзможност за доказване на определен факт или обстоятелство, не представлява пречка за образуване на дисциплинарно производство.

Решението на Висшия съдебен съвет, с което се отказва образуване на дисциплинарно производство е акт по чл. 197 АПК и подлежи на съдебен контрол по реда на раздел IV, глава десета АПК.

По изложените съображения Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

1. Върховният административен съд няма правомощието след отмяна на решението на Висшия съдебен съвет, с което е наложено дисциплинарно наказание да върне преписката на органа за ново произнасяне.

2. Участието на членовете на Висшия съдебен съвет в дисциплинарния състав, когато същите са и вносители на предложение за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 312, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 311, т. 2, б. "в" и чл. 307, ал. 2 от Закона за съдебната власт за изборните членове на Висшия съдебен съвет, и по чл. 312, ал. 1, т. 4 от Закона за съдебната власт за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор, следовател, на административен ръководител или заместник на административния ръководител е съществено нарушение на административно-производствените правила.

3. Отхвърля искането за тълкуване поради неправилна съдебна практика по зададения въпрос: „В хипотезата на чл. 310, ал. 1, изр. 1 от Закона за съдебната власт, при наличие на искане по чл. 27, ал. 4 от ЗСВ или на предложение по чл. 312, ал. 1 от ЗСВ за образуване на дисциплинарно производство срещу избран член на ВСС, съдия, прокурор, следовател, административен ръководител или заместник на административен ръководител, отговарящо на формалните изисквания за сезиране на Висшия съдебен съвет, съществува ли задължение за Висшия съдебен съвет да образува дисциплинарно производство или ВСС има право на преценка за обоснованост на предложението преди образуване на дисциплинарното производство?“.

Особено мнение по първия въпрос от т.д. № 7/2015 г. по описа на ВАС от съдиите Наталия Марчева, Румяна

Папазова, Теодора Николова, Милена Златкова, Тодор Тодоров и Николай Гунчев

Погрешно е разбирането, че Висшият съдебен съвет при упражняването на своите правомощия на дисциплинарно наказващ орган действа при условията на оперативна самостоятелност.

Законът за съдебната власт не дефинира магистратското правоотношение. Конституцията на Република България дори не работи с този термин. Разбираемо е затруднението на обикновения законодател да даде легална дефиниция предвид спецификата и многообразието на правоотношенията в съдебната власт като държавна власт, както я определя чл. 8 от Конституцията и чл. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

ЗСВ категоризира като магистрати само съдиите, прокурорите и следователите и приравнява към тях членовете на Висшия съдебен съвет и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет. Терминът „магистрат“ е употребен в четири от действащите разпоредби на ЗСВ – чл. 28, ал. 2; чл. 50, ал. 2; чл. 204 ал. 5 и чл. 227, ал. 5 ЗСВ. В поясненията към Кодекса за етично поведение на българските магистрати (приет на основание чл. 30, ал. 1, т.12 ЗСВ (ред. – ДВ, бр. 33 от 2009 г., бр. 1 от 2011 г., в сила от 4.01.2011 г.) с Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г. (изм. с решение на ВСС по протокол № 2/18.01.2011 г.) е уточнено, че „магистрати“ по смисъла на този кодекс са съдиите, прокурорите, следователите, членовете на ВСС, инспекторите от Инспектората на ВСС.

Предвид предметните предели на зададения въпрос магистратското правоотношение може да бъде дефинирано като възникваща въз основа на действащата система от правни норми индивидуализирана правна връзка между конкретните субекти на правото (субекти на правоотношението), коя-

то се създава с цел да се осъществи правното регулиране на конкретното обществено отношение посредством предоставянето на субективните юридически права и възлагането на субективните юридически задължения, и която правна връзка се гарантира от принудителната сила на държавата. Въз основа на тази дефиниция можем да приемем, че магистратското правоотношение е създадена въз основа на Конституцията на Република България, Закона за съдебната власт, Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ) и др. правна връзка с публичноправен характер между Висшия съдебен съвет и конкретния магистрат, генерирана от правопораждащ юридически факт – решение на ВСС за назначаването на съдия, прокурор или следовател по изпълнение на държавна служба при осъществяване на съдебната власт като отделен вид държавна власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията.

При осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона (чл. 117, ал. 2, изр. второ от КРБ). Те не престириат труд срещу заплащане, насочено към задоволяване на икономически интереси на работодател, който упражнява работодателската си власт. Те са персонални носители на съдебната власт, осъществяващи конституционно регламентирани правомощия, свързани с реализацията на правосъдието като дейност. Властническата инвеститура, която обладават субектите на съдебната власт е по-различна от тази на държавните служители и е принципно несъвместима за работещите по трудови правоотношения.

Администрирането на съдебната власт от Висшия съдебен съвет не го превръща в част от държавната администрация в изпълнителната власт, нито рефлектира върху статута му на орган на съдебната система (неговите членове не стават държавни служители, а са магистрати, съгласно КЕПБМ).

Висшият съдебен съвет е колективен, висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт и неговата основна цел е да осигурява нейната независимост – Решение № 8 от 15.09.1994 г. на Конституционния съд на Република България по конст.д. № 9/1994 г. и Решение № 10 от 15.11.2011 г. на Конституционния съд по конст.д. № 6/2011 г., но той нито може да правораздава, нито да реализира контрол при осъществяване на функцията по правосъдие от магистратите. Дейността на магистратите, изразяваща се в упражняване на предоставени от закона правомощия за постановяване на решение в резултат на оценка на доказателствата и приложение на закона не може да бъде обект на дисциплинарно преследване.

Основните правомощия на ВСС са конституционно установени и едно от тях е да налага дисциплинарни наказания, понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите – чл. 130, ал. 6, т. 2 от Конституцията на Република България (след измененията ДВ бр. 100 от 2015 г. – чл. 130а, ал. 5, т.3). Това свое правомощие Висшият съдебен съвет осъществява по правилата на глава XI на ЗСВ, а доколкото в тази глава няма особени правила се прилагат правилата на АПК.

Дисциплинарната отговорност като институт е пряко свързана със съществуването и прекратяването на магистратското правоотношение.

Дисциплинарната отговорност е един от видовете юридическа отговорност и като такава при нейното дефиниране следва да бъдат използвани атрибутивните признаци на последната.

В широк смисъл дисциплинарната отговорност се отнася към т.нар. „наказателна юридическа отговорност“, към която спадат също така наказателноправната и административнонаказателната отговорност.

Юридическият факт, генериращ дисциплинарната отговорност е дисциплинарното нарушение. То предопределя и персоналният субстрат на изграждащите го правоотношения.

Общ институт на дисциплинарната отговорност, включващ норми с различни отраслови характеристики не съществува. Налице са множество сходни, но все пак твърде диференцирани отраслови институти като например дисциплинарната отговорност на работниците и служителите по КТ, института на дисциплинарната отговорност на държавните служители по ЗДСл, по ЗМВР и др. – по съответния специален закон. Един от многото институти на дисциплинарната отговорност е и този на магистратите, уреден в Закона за съдебната власт.

Субекти на правоотношенията, образуващи дисциплинарната отговорност при магистратите, са извършилият дисциплинарно нарушение магистрат и персонално детерминираният носител на дисциплинарната власт (Висш съдебен съвет в лицето на съответната колегия или на пленума, а в конкретни хипотези от ЗСВ и прекия (съответния) административен ръководител).

Производството, в рамките на което се реализира дисциплинарната отговорност, приключва със санкционен акт, а съдебният контрол, който касае неговата законосъобразност, представлява своеобразна гаранция срещу възможен произвол на дисциплинарно наказващия орган.

Процесуалноправните аспекти във връзка с издаването на санкционния акт са детерминирани от правилата за издаване на индивидуален административен акт. Друг метод за реализиране на дисциплинарната отговорност е чрез юрисдикционно производство и юрисдикционен акт. Такъв е бил процесуалния ред по Закона за устройство на съдилищата от 1889 г. и Закона за устройство на съдилищата от 1934г., осъществяван от т.нар дисциплинарни съвети.

Понастоящем при дисциплинарната отговорност на магистратите законодателят (ЗСВ) е съчетал тези две възможности. Дисциплинарният състав, който е помощен орган на Висшия съдебен съвет има частично юрисдикционни функции. Налице е сезиране, формиране на състав чрез жребий и независимост на същия при провеждане на производството пред него, състезателност и акт по приключване на процедурата. Санкционният акт обаче не се издава в производството пред дисциплинарния състав, който само подпомага ВСС при издаването на акта, дори в случаите, когато съвета изцяло възприеме изводите на дисциплинарния състав. Висшият съдебен съвет разглежда предложението за налагане на дисциплинарно наказание в 14-дневен срок от внасянето му. Той може да отхвърли предложението за налагане на дисциплинарно наказание или да наложи такова (чл. 320, ал. 2 и ал. 3 ЗСВ).

Въвеждайки този „смесен“ административнопроизводствен ред законодателят цели максимално точно изясняване на фактите в дисциплинарните производства, образувани срещу магистрати, при гарантиране принципите на законност, истинност, равенство, служебно начало, самостоятелност и безпристрастност, достъпност, публичност и прозрачност.

За колегиалния орган ВСС законодателят е оставил правото и задължението да наложи или да не наложи наказание. Решението на дисциплинарния състав няма свое самостоятелно битие на юрисдикционен акт. Актът, завършващ дисциплинарното производство е този на ВСС, за който законодателят е приел, че контрола му ще се осъществи по реда на АПК (чл. 323 ЗСВ).

Обстоятелството, че санкционният акт се издава от ВСС, който е страна по материалното правоотношение, игнорира възможността за разглеждането му като юрисдикционен акт.

Наличието на юрисдикционни белези във функциите на помощния орган – дисциплинарния състав обаче е допълни-

телен аргумент в подкрепа на тезата, че ВСС действа при условията на обвързана компетентност. Юрисдикционните производства по принцип изключват дискрецията.

Действащият в наше време законодател търси максимална изчерпателност при изброяването на основанията в хипотезите на правните норми, касаещи функционирането на държавните органи, притиснат от изискванията за законови гаранции в борбата срещу корупцията (виж мотивите към проекта за Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, приет ДВ бр. 62 /9.08.2016 г.). Фактическите състави на дисциплинарните нарушения са изчерпателно изброени в разпоредбите на чл. 307 от Закона за съдебната власт, Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ), Правилата за дисциплинарна дейност на Висшия съдебен съвет и др.

Висшият съдебен съвет при установено нарушение, за което той е надлежно сезиран, не може да не накаже извършилия го магистрат.

Важният въпрос, който следва да получи отговор е дали основанията, при които се налагат дисциплинарни наказания на магистратите са с достатъчно висока степен на конкретност и доколко Законът за съдебната власт и КЕПБМ определят (индивидуализират) дисциплинарните нарушения и съответстващите им дисциплинарни наказания?

Разбира се, типичната за съставите на престъпленията конкретика не може и не бива да се търси при дисциплинарните нарушения. Последните са хетерогенен правен феномен, чийто нормативни параметри са детерминирани от норми, често принадлежащи дори към различни правни отрасли.

Разпоредбата на чл. 320, ал. 3 ЗСВ не урежда списък от равностойни законосъобразни възможности, а различни правомощия, предпоставящи наличието на различни факти. Обратното би означавало, че дисциплинарно наказващият орган

би могъл да не наложи наказание, респ. да наложи несъразмерно леко наказание, въпреки че е налице тежко нарушение на служебните задължения от страна на магистрата. Подобна теза е очевидно немислима с оглед на конституционния принцип за законност.

В чл. 307 ЗСВ вр. с КЕПБМ изчерпателно се изброяват дисциплинарните нарушения. В чл. 308 ЗСВ детайлно се изброяват дисциплинарните наказания. В чл. 309 ЗСВ изрично се указва как се определят дисциплинарните наказания: „При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя“.

Същественото е, че ЗСВ указва нарушенията, наказанията и изискванията на закона за прилагане на наказанията. След като има изисквания на закона, независимо дали са малко по-конкретно или малко по-общо формулирани, то определянето на наказанията е въпрос на законосъобразност, т.е. на обвързана компетентност.

Дори и да приемем, че критериите са повече или по-малко абстрактни (вж. чл. 309 ЗСВ) абстрактността не означава дискреция, а по-ниско ниво на конкретизация на нормативните хипотези. Щом обаче се направи извод, че съответната абстрактна хипотеза е налице, трябва да се направи също така и заключение за една единствена възможна правна последица, произтичаща от тази хипотеза. С други думи, на дадено дисциплинарно нарушение с определена тежест съответства само едно дисциплинарно наказание по вид и размер.

Основните правомощия на съда при оспорване на административен акт са следните: да обяви нищожността на акта, да го отмени изцяло или отчасти, да го измени или да отхвърли оспорването (чл. 172, ал. 2 АПК).

Съгласно разпоредбата на чл. 173 АПК, упражняването на две от тези правомощия – обявяването на нищожност и

отмяната – „отключват“ едно допълнително съдебно правомощие, а именно: решаването на делото по същество.

В хипотеза на обвързана компетентност след отмяна на санкционния акт Върховният административен съд е задължен да реши спора по същество, освен ако не се касае за наказание на магистрат, наложено от надлежно сезиран, но некомпетентен, дисциплинарно наказващ орган (чл. 173, ал. 2 ЗСВ). Тогава, след обявяване нищожността, ВАС следва да изпрати преписката на компетентния орган – ВСС. В хипотезата на чл. 313, ал. 2 ЗСВ, „когато привлеченото към дисциплинарна отговорност лице не е било изслушано или не са били искани писмените му обяснения, съдът отменя наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество, освен ако лицето е отказало да даде обяснения или да бъде изслушано“.

Горните правомощия на съда се дефинират в тези рамки защото дисциплинарно наказващият орган по ЗСВ е компетентен, но не и изрично компетентен да издава дисциплинарно наказателни актове. Обратното би означавало, че във всички случаи, когато законът посочва компетентен орган за издаването на даден административен акт, изключвайки по този начин правилата на общата компетентност (чл. 23 АПК), органът винаги ще трябва да се счита за изрично компетентен и издадените от него актове винаги ще са от естество, препятстващо произнасянето по същество от съда. Това би обезсмислило съществуването на чл. 173, ал. 1 АПК.

От всичко изложено по-горе се налага извода, че, след отмяна на дисциплинарно наказателния акт по ЗСВ, съдът следва да реши делото по същество, освен когато актът е засегнат от процесуален порок, който не позволява произнасяне по материалноправния спор, както и когато надлежно сезираният автор на акта е некомпетентен.

Особено мнение по втория и третия въпроси на т.д. № 7/2015 г. по описа на Върховния административен съд от съдиите Йовка Дражева, Атанаска Дишева, Соня Янкулова, Георги Георгиев, Тодор Тодоров и Николай Гунчев

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд при еднаква фактология, изразяваща се в пълна липса на съдебна практика и по трите поставени въпроса в частта им досежно изборните членове на ВСС (институционално обособени с измененията на Закона за съдебната власт ДВ, бр. 103 от 2009 г., в сила от 29.12.2009 г.) прие с протоколни определения от заседанието от 07.06.2016 г., че по първи въпрос в тази му част искането за тълкуване следва да бъде отклонено като недопустимо, а по втори и трети въпроси трябва да остане за разглеждане по същество.

По аргумент от чл. 127, ал. 2, т.2 ЗСВ – съдебна практика са само влезлите в сила съдебни актове, в които се съдържа противоречива или неправилна съдебна практика.

Процесуалните предпоставки за приемане на тълкувателно решение се съдържат в чл. 124, ал. 1 ЗСВ – противоречива или неправилна практика.

Процесуални правила, касаещи допустимостта на производството по чл. 124 и сл. от ЗСВ се съдържат и в 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.

Липсата на съдебна практика досежно изборните членове на Висшия съдебен съвет е процесуална пречка за образуване на тълкувателно дело по тази част от поставените въпроси.

По тези съображения тълкувателно решение по втори и трети въпроси на Общото събрание на съдиите от колегиите

на Върховния административен съд е частично недопустимо в посочените му части.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ 21.02.2017 г.

по т.д. № 8/2016 г.

ПРОТОКОЛ

София, 21.02.2017 година

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в съдебно заседание на 21 февруари 2017 г., разгледа тълкувателно дело № 8/2016 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България и по искане на председателя на Върховния административен съд.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: РУМЯНА МОНОВА – заместник председател и ръководител на Първа колегия на ВАС

ДОКЛАДЧИК: АНЕЛИЯ АНАНИЕВА – съдия във Второ отделение на ВАС

СЕКРЕТАР: НИНА СПАСОВА – административен секретар на ВАС

РУМЯНА МОНОВА: Колеги, след направената проверка се установи, че на заседанието присъстват 83 съдии. На лице е необходимият кворум за провеждане на заседанието на Общото събрание на колегииите на ВАС.

ДАВА ХОД НА ДЕЛОТО И ДОКЛАДВА, че същото е образувано по искане на главния прокурор на Република България до ОССК на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ(ДВ, бр. 101/22.12.2015 г.) окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнася-

щи се за обекти с национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?“ и по искане на председателя на ВАС до ОССК на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ(ДВ, бр. 101/22.12.2015 г.) окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове, с които се отказва одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се до обекти от национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?“.

РУМЯНА МОНОВА: По делото са депозирани две писма – от главния прокурор на Република България от 16.02.2017 г. и от председателя на Върховен административен съд от 20.02.2017 г., с които си оттеглят исканията до Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС за приемане на тълкувателно решение, тъй като въпросът е разрешен по законодателен път, поради което производството по делото следва да бъде прекратено.

Който е съгласен производството по делото да бъде прекратено поради оттегляне на исканията, моля да гласува.

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 83 съдии, „ПРОТИВ“ – няма, поради което Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

ОПРЕДЕЛИ :

ПРЕКРАТЯВА производството по тълкувателно дело № 8/2016 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България до ОССК на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „ След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ(ДВ, бр. 101/22.12.2015 г.) окончателни ли са ре-

шенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се за обекти с национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?“ и по искане на председателя на ВАС до ОССК на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „След изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ(ДВ, бр. 101/22.12.2015 г.) окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове, с които се отказва одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се до обекти от национално значение, или за общински обекти от първостепенно значение?“, поради оттегляне на исканията.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
№ 4
от 12.04.2017 по т.д. № 9/2016 г.

Върховният административен съд на Република България – Общо събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС, в закрито заседание на 24 януари 2017 г., разгледа тълкувателно дело № 9/2017 г., докладвано от съдия Василка Шаламанова.

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

Образувано е по искане на Министъра на правосъдието до Общото събрание на колегията във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„Следва ли да са изпълнени предвидените по чл. 329 от Търговския закон особени правила за транзитна продажба на стока, за да се признае наличието на доставка, за същата стока, по смисъла на чл. 6 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), съответно по смисъла на чл. 14, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ДДС Директива), между продавача и купувача, когато тя директно е превозена или транспортирана до следващия купувач?“.

Искането за приемане на тълкувателно решение Министърът на правосъдието е обосновал с наличието на противоречива съдебна практика в съдебните актове на Върховния административен съд. За да обоснове твърдението си вносителят е посочил, че в случаите на закупуване на стоки – родово определени вещи от данъчно задължено лице (първи купувач), които не му се предават директно от

доставчика, а са превозени или транспортирани към втори купувач – негов клиент, някои съдебни състави на ВАС признават извършването на последователни доставки, които обуславят възникването и упражняването на правото на данъчен кредит, само ако са изпълнени условията за т.нар. „транзитна продажба“ по смисъла на чл. 329 от Търговския закон. В този смисъл са следните решения на ВАС: № 3223/6.03.2014 г. по адм.д. № 9543/2013 г., I отд., № 7778 от 6.06.2013 г. по адм.д. № 7290/2012 г., I отд., № 2297 от 18.04.2014 г. по адм.д. № 6407/2013 г., VIII отд., № 7402 от 18.06.2015 г. по адм.д. № 4337/2015 г., II отд., № 2996 от 4.03.2014 г. по адм.д. № 9297/2013 г., I отд., № 7899 от 29.06.2015 г. по адм.д. № 9265/2014 г., VIII отд., № 189 от 7.01.2016 г. по адм.д. № 11134/2015 г., I отд. и № 11445 от 2.11.2015 г. по адм.д. № 8377/2015 г., VIII отд. При липса на доказателства за изпълнението на особените правила за транзитна продажба на стока в някои от цитираните съдебни решения на ВАС се приема дори, че е налице посредническа дейност (решения по адм.д. № 4337/2015 г. II отд., адм.д. № 9543/2013 г., I отд. и адм.д. № 7290/2012 г., I отд.), като операцията на първия купувач се квалифицира като услуга, а не като две последователни доставки на стоки, докато всъщност е установено, че той купува стоки от свое име, а след това ги препродава на своя клиент, като стоките се предават директно на последния.

В същия случай, други съдебни състави на ВАС без да изискват изпълнение на всички условия за транзитна продажба по чл. 329 ТЗ признават осъществяването на две последователни доставки (към първия купувач – посредник и от него към неговите клиенти) за целите на облагането с ДДС, както и правото на приспадане на данъчен кредит при първия получател и/или при втория получател. В този смисъл са решения на ВАС № 11166 от 27.10.2015г. по адм.д. № 15201/2014 г., I отд., № 1537 от 4.02.2014 г. по адм.д. № 13095/2013 г., I отд.

и № 2424 от 19.02.2014 г. по адм.д. № 6062/2013 г., VIII отд.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира, че искането за тълкуване следва да бъде отклонено поради следните съображения:

При задълбочен анализ на съдебната практика на ВАС, включително и на цитираната в искането на Министъра на правосъдието за тълкуване, не се установи наличие на влезли в сила съдебни решения, в чийто мотиви да е прието наличие (реалност) на доставка на стока между продавач и купувач, когато тя е превозена (или транспортирана) директно до следващ купувач, само ако са изпълнени особените правила за транзитна продажба на стока, предвидени в чл. 329 от ТЗ.

Във всички посочени от вносителя съдебни решения съдът е извършил преценка за придобиване правото на фактическо разпореждане със стоки, като предпоставка за законосъобразното възникване и упражняване на правото на данъчен кредит – чл. 6, ал. 1, чл. 25, ал. 2 чл. 68, ал. 1 и чл. 69, ал. 1 ЗДДС. В съответствие с правилата за доказване е извършена обща преценка на всички доказателства и фактически обстоятелства, относими към процесните доставки на стоки, след което са формирани мотиви дали доставките са действително осъществени и дали съответно за тях може да бъде упражнено право на приспадане.

Съгласно нормите на ЗДДС и в съответствие с константната практика СЕС по тълкуване на чл. 167, чл. 168 и чл. 178 от Директива 2006/112/ЕО е обоснован изводът, че възникването и надлежното упражняване на правото на приспадане на данъчен кредит изисква установяване преди всичко наличието на действително осъществени облагаеми доставки на стоки и услуги. Нормата на чл. 68, ал. 2 от ЗДДС обвързва възникването на правото на данъчен кредит с настъпването на данъчно събитие. При доставка на стоки, съгласно чл. 25, ал. 2 от ЗДДС правопораждащ юридически факт за настъпва-

не на данъчно събитие е прехвърлянето на правото на собственост върху стоката.

Във връзка с упражняването на правото на приспадане на данъка върху добавената стойност понятието „доставка на стока“ по смисъла на Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006г. относно общата система на данъка върху добавената стойност не се отнася до прехвърлянето на собственост в предвидените от приложимото национално право форми, а включва всяка сделка по прехвърляне на материална вещ от определено лице, което овластява друго лице да се разпорежда фактически с нея като собственик. В този контекст, във всеки отделен случай в зависимост от фактите по делото е необходимо да се установи дали е доказано прехвърляне на правото на разпореждане със съответната вещ като собственик.

Във всички посочени от вносителя съдебни актове с оглед твърденията на РЛ (ревизираните лица), че между тях и техния доставчик е уговорен друг начин на изпълнение, различен от прякото получаване на стоката, съдът е извършил обща преценка на относимите факти и обстоятелства и въз основа на събраните доказателства, разгледани в тяхната съвкупност. При спазване правилата на доказателствената тежест е обоснован в конкретния казус извод за наличие или не доставка на стоки. Съдът е извършил анализ на чл. 329 от ТЗ, и е направил преценка за това осъществена ли е или не транзитна продажба на стока по смисъла на чл. 329 от ТЗ. В нито едно от цитираните съдебни решения обаче не е прието, че се отказва право на приспадане на данъчен кредит, само защото не е осъществена транзитна продажба.

От тълкуването на разпоредбата на чл. 329 от ТЗ се установява, че по силата на договор продавачът се задължава да предаде стоката на трето лице, което е посочено от купувача. По силата на предвиденото в чл. 329 от ТЗ съществуват

две правоотношения. Първото е между продавача и купувача, страни по договора за транзитна продажба. Второто правоотношение е договор за продажба между купувач и трето лице, като купувачът по първото правоотношение е продавач по второто. За да може продавачът да изпълни задължението си по договора, той трябва да съобщи на купувача за изпращането на стоката до третото лице. Освен това продавачът трябва да продаде на купувача копие от документите, които придружават стоката. Това е необходимо и за двете правоотношения. ТЗ не урежда преминаването на собствеността и риска, затова се прилагат общите правила на ЗЗД (чл. 24). Когато предмет на продажба са родовоопределени вещи трябва да се извърши индивидуализация и по двете правоотношения. Тя може да се направи и от третото лице, като с една и съща индивидуализация рискът може да премине към купувача по първото правоотношение и към третото лице по второто, но при наличие на отношения между продавача по първата сделка и третото лице.

Инцидентно, в Решение № 11166/27.10.2015 г. по адм.д. № 15201/2014 г. на ВАС, I отд. е прието, че е осъществена транзитна продажба, независимо, че не са спазени някои от изискванията на чл. 329 от ТЗ.

Изводът за наличие на доставка между продавач и купувач, когато стоката е превозена до следващ купувач се обосновава във всеки казус въз основа на установеното фактическото положение и в резултат на цялостна преценка на доказателствата. Въпросът за признаване наличието на доставка за конкретната стока предпоставя съвкупна съдебна преценка на всички установени факти и обстоятелства, както и на събраните доказателства, включително на тези за директния превоз или транспортиране на стоката до следващ купувач.

Липсата на установена противоречива практика на ВАС по поставения въпрос е основание Общото събрание на ко-

легиите във Върховен административен съд да приеме, че за разглеждане на поставения въпрос не са налице предпоставките по чл. 124, ал. 1, т.5 Закона за съдебната власт за приемане на тълкувателно решение.

По изложените съображения Общото събрание на колегите във Върховен административен съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на Министъра на правосъдието за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на колегите във Върховния административен съд по следния въпрос: Следва ли да са изпълнени предвидените по чл. 329 от Търговския закон особени правила за транзитна продажба на стока, за да се признае наличието на доставка, за същата стока, по смисъла на чл. 6 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), съответно по смисъла на чл. 14, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност (ДДС Директива), между продавача и купувача, когато тя директно е превозена или транспортирана до следващия купувач?.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по определението по тълкувателно дело № 9/2016 г. по описа на Общото събрание на колегите на Върховния административен съд от съдия Д. Чакърова и съдия Е. Миткова

Искането на министъра на правосъдието за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Следва ли да са изпълнени предвидените по чл. 329 от Търговския закон особени правила за транзитна продажба на стока, за да се признае наличието на доставка, за същата стока, по смисъла на чл. 6 от Закона за данък върху добавената стойност, съответно по смисъла на чл. 14, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от-

носно общата система на данъка върху добавената стойност, между продавача и купувача, когато тя директно е превозена или транспортирана до следващия купувач?“ е допустимо като подадено от лице по чл. 125 от Закона за съдебната власт, въз основа на установен от него проблем относно приложението на чл. 6 от Закона за данък върху добавената стойност, за който не са налице пречки да бъде разрешен по тълкувателен път от Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2017**

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Николай Алексиев
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Сиела Норма АД