

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ
№ 5/2011 г.
гр.София, 14 януари 2013 г.

Върховният касационен съд на Република България, Общо събрание на Гражданска колегия, в съдебно заседание на 29 ноември 2012 г. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ на Общото събрание на
Гражданска колегия,
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС
и ПРЕДСЕДАТЕЛ на Гражданска колегия:
КРАСИМИР ВЛАХОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ на
ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА
ТАНЯ МИТОВА
ПЛАМЕН СТОЕВ
БОЙКА СТОИЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. ЖАНИН СИЛДАРЕВА | 23. МАРИО ПЪРВАНОВ |
| 2. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА | 24. ЕМИЛ ТОМОВ |
| 3. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ | 25. СВЕТЛА ДИМИТРОВА |
| 4. ТЕОДОРА НИНОВА | 26. БОНКА ДЕЧЕВА |
| 5. НАДЯ ЗЯПКОВА | 27. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА |
| 6. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА | 28. ЖИВА ДЕКОВА |
| 7. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА | 29. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА |
| 8. СТОИЛ СОТИРОВ | 30. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА |

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| 9. МАРГАРИТА СОКОЛОВА | 31. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА |
| 10. ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА | 32. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА |
| 11. БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ | 33. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА |
| 12. СВЕТЛА ЦАЧЕВА | 34. ОЛГА КЕРЕЛСКА |
| 13. СТОЙЧО ПЕЙЧЕВ | 35. ЗОЯ АТАНАСОВА |
| 14. ЛЮБКА БОГДАНОВА | 36. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ |
| 15. ВЕСКА РАЙЧЕВА | 37. ВЕСЕЛКА МАРЕВА |
| 16. КОСТАДИНКА АРСОВА | 38. БОРИС ИЛИЕВ |
| 17. ЗЛАТКА РУСЕВА | 39. ДИАНА ХИТОВА |
| 18. ДИЯНА ЦЕНЕВА | 40. БОЯН ЦОНЕВ |
| 19. МАРИЯ ИВАНОВА | 41. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ |
| 20. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА | 42. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА |
| 21. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА | 43. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ |
| 22. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА | 44. ЛЮБКА АНДОНОВА |

при участието на секретаря **Борислава Лазарова**

постави на разглеждане тълкувателно дело № 5 по описа за 2011 г. на ОСГК,

докладвано от съдията **ЖАНИН СИЛДАРЕВА**

Тълкувателно дело № 5/2011 г. е образувано по разпореждане от 01.11.2011 г. на Председателя на ВКС за постановяване на тълкувателно решение по въпроса:

Обвързана ли е държавата от постановления административен акт или решение на съд по жалба срещу такъв акт за възстановяване правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ и допустимо ли е по предявен иск за собственост от или срещу държавата, тя да иска да се упражни косвен контрол за нищожност или унищожаемост на този административен акт.

Производството е образувано при условията на чл. 292 от ГПК въз основа на определение от 22.03.2011 г. по гр. д. № 928/2010 г. на състав на II г. о. на ВКС поради констатирана противоречива практика по поставения въпрос в решения, постановени по реда на чл. 290 ГПК.

Общото събрание на гражданската колегия на Върховния касационен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

При разрешаването на въпроса за допустимостта на отрицателния установителен иск за собственост, предявен от държавно горско стопанство (ДГС), когато в административното производство по чл. 13, ал. 6 ЗВСВГЗГФ в полза на общината е постановено положително решение, е формирана противоречива практика с решения, постановени по чл. 290 ГПК. В едни съдебни решени е прието, че е допустимо държавата или държавното горско стопанство, стопанисващо държавни земи, да предяви отрицателен установителен иск за собственост срещу общината, за да отрече признатите ѝ в реституционното производство права върху възстановени гори, като бъде упражнен косвен съдебен контрол върху акта за реституция, по съображения, че държавата не е участвала в административното производство и не е обвързана от акта.

В други съдебни решения е прието, че не е допустимо държавата или неин орган, който управлява и стопанисва държавната собственост, да предявява иск за защита на правото на собственост върху реституирани гори или земи. Мотивите за това са, че държавата чрез своя административен орган ОСЗ, е страна в реституционното производство и е обвързана от решението, постановено по жалба по чл. 13, ал. 6 от ЗВСГЗГФ. Прието е, че въпросът за възстановяване правото на собственост върху горите е разрешен с влизане в сила на съдебния административен акт, който обвързва участвалите в производството лица и е недопустимо пререшаването на спора за собственост между същите правни субекти.

ОСГК намира по поставените въпроси следното:

1. Реституцията на земеделски земи и гори се извършва по административен ред. Органът, натоварен с възстановяване на правото на собственост, е общинската служба по земеделие по местонахождението на подлежащия на възстановяване имот. Функциите ѝ са изчерпателно изброени в нормата на чл. 33, ал. 2 ЗСПЗЗ. Производството се развива между административния орган и направилния искане за реституция, поради което е едностранно. В него не се разглеждат спорове за собственост, а ОСЗ се произнася по основателността на искането за възстановяване. Доказването е значително улеснено, тъй като е ограничено до писмени доказателства (преки или косвени), легитимиращи направилния искането за възстановяване като носител на това право.

Държавата не е страна в производство пред ОСЗ. Съгласно чл. 27, ал. 1 АПК страни в производството по издаване на индивидуален административен акт са заявителят и привлечените и встъпили заинтересовани лица. Общинската служба по земеделие не е страна в административното производство, а орган, пред който то се развива. От това следва, че държавата не е имала качеството на участник в това производство по смисъла на чл. 17, ал. 2 ГПК, поради което при спор за собственост не е обвързана от постановения административен акт.

Държавата е самостоятелен гражданскоправен субект и като такъв е носител на права и задължения. Тя се представлява от министъра на финансите, когато не е предвидено друго. По дела, които се отнасят до недвижими имоти – държавна собственост, държавата се представлява от министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 31, ал. 1 и 2 ГПК), а по дела, отнасящи се до земи от държавния поземлен фонд, съответно до гори и земи от държавния горски фонд - от министъра на земеделието и горите (чл. 24, ал. 12 ЗСПЗЗ и чл. 27, ал. 6 ЗГ). Органът по земеделската реституция не е натоварен с представителни функции по отношение на държавата.

Когато с постановления в реституционно производство административен акт са засегнати вещни права на държавата, тя може да ги защити по общия искиков ред, като предяви иск за установяване на претендираното от нея право. В случай на предявен срещу нея иск тя също може да установи, че е носител на правото на собственост върху спорния имот. За държавата това е единственият способ за защита срещу незаконосъобразен административен акт, затова не е налице пречка за осъществяването на косвен съдебен контрол за законосъобразност на акта при релевиран от държавата довод за това. Косвеният съдебен контрол е средство за обезпечаване законността в актовете и действията на административните органи и за отстраняване недействителността на административните актове.

Аргумент в подкрепа на горното се извежда и от нормата на чл. 17, ал. 2, изр. 1 ГПК, според която съдът се произнася инцидентно по валидността на административните актове независимо от това, дали те подлежат на съдебен контрол. Съдът може да се произнесе инцидентно и по материалната законосъобразност на акта, когато той се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му. Такава страна с оглед на изложеното по-горе за характера на производството пред ОСЗ се явява и държавата в един искиков процес за собственост на възстановени земеделски земи и/или гори. Тя е равнопоставена на останалите гражданскоправни субекти.

Нормата на чл. 17, ал. 2 ГПК е израз и на задължението, установено с чл. 117 от Конституцията по отношение на съдебната власт, да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Аргумент за допустимост на косвения съдебен контрол в искиковия процес, осъществяван по искане или възражение на държавата или нейни органи, натоварени с упражняване правата ѝ на собственост, може да се изведе и от съдебната практика по други реституционни закони, по които възстановяването на собствеността също е възложено на органи извън съда – например на кмета на общината, на територията на която се намира имотът, искане за отмяна на отчуждаването на който е направено по ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС; на областния управител или съответния министър по ЗОСОИ; на административния орган по ЗАВОИ.

На тези органи също, както и на ОСЗ, със закон им е възложено вземането на решения във връзка с възстановяването на собствеността и връщане на одържавени имоти. С ТР № 6 от 10.05.2006 г. по т. д. № 6/2006 г. на ОСГК на ВКС се прие по отношение на заповедите по чл. 4 ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС, че е допустим косвен съдебен контрол от гражданския съд, когато се решават спорове за собственост, не само по възражение за нищожност, но и по възражение за материална незаконосъобразност на акта за реституция на имота.

След приемането на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК, според което ако административният акт бъде изменен или отменен от съда, решението има действие по отношение на всички, следва, че ТР № 6 от 10.05.2006 г. е изгубило сила в частта по т. 4, с която е прието, че косвен съдебен контрол може да се упражни и върху съдебните решения за отмяна на отчуждаването по чл. 4 ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС. При тази законодателна уредба и формираната задължителна съдебна практика, няма основание да се приеме друг режим по отношение на решенията на ОСЗ.

В обобщение на изложеното следва, че когато държавата е страна в гражданскоправен спор за собственост, произхождаща от реституция по ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ, тя не е обвързана от административния акт за възстановяване в случаите, когато актът е постановен в едностранно административно производство и е допустимо по нейно искане или възражение упражняването на косвен съдебен контрол (по чл. 17, ал. 2 ГПК.)

2. Друго е положението, когато върху акта на ОСЗ е упражнен съдебен контрол по реда на чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ или чл. 13, ал. 6 ЗВСГЗГФ.

В производството на пряко административно правораздаване, макар и да не се разрешава спор за собственост, се установява наличието на предпоставките за уважаване на реституционната претенция и по този въпрос съдебното решение обвързва със сила на присъдено нещо страните по делото. Съгласно чл. 153, ал. 1 АПК органът, издал административния акт - в случая ОСЗ, има качеството на страна по делото, наред с оспорващия и всички заинтересовани лица. В качеството си на страна в това производство, което има състезателен характер според чл. 170, ал. 1 и чл. 171 АПК, ОСЗ може да ангажира доказателства за установяване на възприетите от нея факти, както и да обоснове изводите си за това дали са били налице фактическите основания за издаването на акта. Това следва и от нормите на чл. 14, ал. 3 и 5 и чл. 12, ал. 2 ЗСПЗЗ и на чл. 13, ал. 3 ЗВСГЗГФ, уреждащи доказването на правото на възстановяване на собствеността и допустимите доказателства. Съдът може и служебно да направи констатацията за нищожност на административния акт в рамките на задължението му за преценка на правопораждащите факти.

От изложеното до тук следва, че решението на административния съд, постановено в производство на пряк съдебен контрол, е задължително за държавата и органите ѝ, стопанисващи горите и земите от ДГФ, както и земеделските земи, включени в ДПФ. Това следва и от разпоредбата на чл. 302 от ГПК, поради което е недопустимо в производство по предявен иск за собственост на гори и земеделски земи от или срещу държавата, гражданският съд да упражни върху него косвен съдебен контрол за нищожност и материална незаконосъобразност.

По изложените съображения Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд

РЕШИ :

При спор за собственост държавата не е обвързана от постановен административен акт за възстановяване право на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ. Върху такъв акт е допустимо упражняването на косвен съдебен контрол по чл. 17, ал. 2 ГПК.

Държавата е обвързана от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ. Недопустимо е упражняването на косвен съдебен контрол за нищожност на административен акт за възстановяване на земеделски земи и гори по предявен иск за собственост от или срещу държавата, когато върху него е упражнен пряк съдебен контрол.

ПРЕДСЕДАТЕЛ на Общото събрание на
Гражданска колегия,
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС
и **ПРЕДСЕДАТЕЛ** на Гражданска колегия:
КРАСИМИР ВЛАХОВ.....

ПРЕДСЕДАТЕЛИ на

ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА.....

ТАНЯ МИТОВА.....

ПЛАМЕН СТОЕВ.....

БОЙКА СТОИЛОВА.....

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 1. ЖАНИН СИЛДАРЕВА..... | 23. МАРИО ПЪРВАНОВ..... |
| 2. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА..... | 24. ЕМИЛ ТОМОВ..... |
| 3. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ..... | 25. СВЕТЛА ДИМИТРОВА..... |
| 4. ТЕОДОРА НИНОВА..... | 26. БОНКА ДЕЧЕВА..... |
| 5. НАДЯ ЗЯПКОВА..... | 27. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА..... |
| 6. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА..... | 28. ЖИВА ДЕКОВА..... |
| 7. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА..... | 29. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА..... |
| 8. СТОИЛ СОТИРОВ..... | 30. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА..... |
| 9. МАРГАРИТА СОКОЛОВА..... | 31. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА..... |
| 10. ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА..... | 32. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА..... |
| 11. БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ..... | 33. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА..... |
| 12. СВЕТЛА ЦАЧЕВА..... | 34. ОЛГА КЕРЕЛСКА..... |
| 13. СТОЙЧО ПЕЙЧЕВ..... | 35. ЗОЯ АТАНАСОВА..... |
| 14. ЛЮБКА БОГДАНОВА..... | 36. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ..... |
| 15. ВЕСКА РАЙЧЕВА..... | 37. ВЕСЕЛКА МАРЕВА..... |
| 16. КОСТАДИНКА АРСОВА..... | 38. БОРИС ИЛИЕВ..... |
| 17. ЗЛАТКА РУСЕВА..... | 39. ДИАНА ХИТОВА..... |
| 18. ДИЯНА ЦЕНЕВА..... | 40. БОЯН ЦОНЕВ..... |
| 19. МАРИЯ ИВАНОВА..... | 41. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ..... |
| 20. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА..... | 42. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА..... |
| 21. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА..... | 43. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ..... |
| 22. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА..... | 44. ЛЮБКА АНДОНОВА..... |

ОСОБЕНО МНЕНИЕ
по т.д. № 5/2011 ВКС, ОСГК

Правото на собственост не е предмет на административното производство, то може да бъде предмет на исково производство. Когато в исковото производство се претендира правото на собственост да е възникнало чрез възстановяването му по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, гражданският съд е длъжен да зачете административния акт или решението

на административния съд, с което е възстановено правото на собственост. Той може да отрече правото на собственост, предмет на делото, ако то е погасено след възстановяването на собствеността. Ако оспорващият правото на собственост се позове на нищожност на административния акт, гражданският съд може да провери инцидентно неговата валидност. Съдебната практика извеждаше тази процесуална възможност с аргумент на по-силното основание от чл. 15, ал. 3 (предишна ал. 2) ЗНА. Сега тя е възприета от законодателя в чл. 17, ал. 2, изр. 1 ГПК. Гражданският съд не може да се произнесе инцидентно по законосъобразността (унищожаемостта) на административния акт, освен когато той се противопоставя на страна по делото, която не е участвала в административното производство по издаването и обжалването му. Тази процесуална възможност е призната с т. 4 ТР № 6 от 10.05.2006 г. по т.гр.д. № 6/2005 ВКС, ОСГК и е възприета от законодателя в чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК, тъй като е възможно оспорващият да не е бил процесуално легитимиран да участва в административното производство или административният акт да не е подлежал на съдебен контрол.

Въпросът, който се поставя е, може ли друго държавно учреждение, държавно предприятие, физическо или частноправно юридическо лице, черпещо права от държавата, което не е участвало в административното производство по издаването и обжалването на акта за възстановяване да оспори пред гражданския съд инцидентно неговата законосъобразност. Тази възможност трябва да бъде отречена за другите държавни учреждения, тъй като от влезлия в сила административен акт е обвързана държавата, а не само компетентния държавен орган, който го е постановил. В правовата държава е недопустимо държавата чрез свое учреждение да оспори пред съд влязъл в сила административен акт, който самата тя е постановила чрез компетентния свой административен орган. Най-малко това може да бъде допуснато, когато частноправни субекти са придобили права въз основа на влезлия в сила административен акт. При възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи и гори тази възможност трябва да бъде отречена и за държавните предприятия, на които е възложено стопанисването на държавни имоти. Те свое право на собственост нямат и доколкото държавата им е предоставила стопанисването на нейни имоти, те могат (като процесуални субституенти) да ги бранят пред съд от свое име, но са обвързани от правното положение на титуляря.

Правото да оспори инцидентно пред гражданския съд законосъобразността на административен акт за възстановяване на земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ може да бъде признато само на физическо и частноправно юридическо лице, което е придобило права върху имота от държавата преди начало производството по издаване на акта, но не е участвало като страна в административната и съдебната му фази. Такова лице, както и третите лица, които не черпят правата си от държавата, не са обвързани от издадения по-късно административен акт нито от решението на административния съд, с което е възстановено правото на собственост. Правото на такова лице да оспори инцидентно законосъобразността на постановеното без негово участие решение за възстановяване на собствеността, не само не противоречи на принципите на правовата държава, но им съответства, тъй като единствено по този ред то може да осъществи своето право по чл. 6, ал. 1 от Конвенцията на справедлив съдебен процес.

Инцидентният контрол върху законосъобразността на административните актове има смисъл, когато се прилага, за да реализират правото си на защита третите лица, чиито права са засегнати от акта, без да са имали възможност да участват в производството по издаването и обжалването му. Той противоречи на принципите на правовата държава, когато се прилага, за да бъде преразгледан административния акт в интерес на някоя от страните, които са участвали в производството по издаването и обжалването му.

Предвид изложеното:

Държавата е обвързана както от административния акт, така и от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Тя може да се освободи от обвързаност на основанията, по реда и в сроковете за отмяна на съответния акт.

Съдът по предявен иск за собственост от или срещу държавата се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 1 ГПК по валидността на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ само ако той не е обжалван пред съд.

По предявен иск за собственост от или срещу държавата е недопустимо съдът да се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността (унищожаемостта) нито на административния акт, нито на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.

По предявен иск за собственост съдът се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността (унищожаемостта) на административния акт или на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, когато те се противопоставят на физическо или частноправно юридическо лице, което не черпи права от държавата или е придобило права върху имота от нея преди начало производството по издаване на акта и не е участвало като страна в административната и съдебната му фази.

Съдии:

1. /п/ Борислав Белазелков

2. /п/ Светла Цачева
3. /п/ Теодора Нинова
4. /п/ Камелия Маринова
5. /п/ Светлана Калинова
6. /п/ Марио Първанов
7. /п/ Велислав Павков
8. /п/ Здравка Първанова
9. /п/ Емил Томов
10. /п/ Даниела Стоянова
11. /п/ Костадинка Арсова
12. /п/ Веска Райчева
13. /п/ Любка Богданова
14. /п/ Бойка Стоилова
15. /п/ Боян Цонев
16. /п/ Илияна Папазова