

# ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

2/2014

гр.София, 19 май 2015 год.

Върховен касационен съд на Република България, Общо събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, в съдебно заседание на дванадесети март две хиляди и петнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЛОЗАН ПАНОВ

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС:

КРАСИМИР ВЛАХОВ

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВАС:

БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ

на ОТДЕЛЕНИЯ: АННА ДИМИТРОВА

ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ

МАРИНИКА ЧЕРНЕВА

МИЛКА ПАНЧЕВА

МИРОСЛАВ МИРЧЕВ

ВАНЯ ПУНЕВА

БОЙКА СТОИЛОВА

ВАНЯ АНЧЕВА

И.Ф. ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА

И.Ф. ТАНЯ МИТОВА

И.Ф. ПЛАМЕН СТОЕВ

ЧЛЕНОВЕ:

1. АНДРЕЙ ИКОНОМОВ

2. ЖАНИН СИЛДАРЕВА

3. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА

4. СВЕТЛАНА ЙОНКОВА

5. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ

6. АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ

7. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА

8. НИНА ДОКТОРОВА

9. МАРИНА МИХАЙЛОВА

10. СТОИЛ СОТИРОВ

11. НАТАЛИЯ МАРЧЕВА

12. АНГЕЛ КАЛИНОВ

13. МАРГАРИТА СОКОЛОВА

14. ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА

15. ПАНАЙОТ ГЕНКОВ
16. БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ
17. АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
18. РУМЯНА ПАПАЗОВА
19. СВЕТЛА ЦАЧЕВА
20. ДИАНА ДОБРЕВА
21. ГАЛИНА МАТЕЙСКА
22. ГАЛЯ КОСТОВА
23. ФАНИ НАЙДЕНОВА
24. НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА
25. ВЕСКА РАЙЧЕВА
26. ЖАНЕТА ПЕТРОВА
27. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА
28. ЗДРАВКА ШУМЕНСКА
29. ЙОВКА ДРАЖЕВА
30. ЗЛАТКА РУСЕВА
31. СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
32. ГАЛИНА СОЛАКОВА
33. ДИЯНА ЦЕНЕВА
34. ДИАНА ГЪРБАТОВА
35. МАРИЯ ИВАНОВА
36. ТАТЯНА ХИНОВА
37. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА
38. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА
39. МАРИО ПЪРВАНОВ
40. ДЖУЗЕПЕ РОДЖЕРИ
41. МАРУСЯ ДИМИТРОВА
42. ТЕОДОРА НИКОЛОВА
43. МИЛЕНА ЗЛАТКОВА
44. АТАНАСКА ДИШЕВА
45. АЛБЕНА БОНЕВА
46. ТАНЯ ВАЧЕВА
47. ИВАН РАДЕНКОВ
48. БОНКА ДЕЧЕВА
49. СОНЯ ЯНКУЛОВА
50. ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА
51. ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА
52. ДОНКА ЧАКЪРОВА
53. ЕМИЛИЯ МИТКОВА
54. ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА
55. МАРИЕТА МИЛЕВА
56. ТОДОР ТОДОРОВ
57. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА
58. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА
59. ЖИВА ДЕКОВА
60. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА
61. ЕМИЛ ТОМОВ
62. ЕМАНОИЛ МИТЕВ
63. ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА
64. ТАНЯ КУЦАРОВА
65. МАРИО ДИМИТРОВ
66. КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА
67. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА
68. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА
69. ВАСИЛКА ИЛИЕВА
70. ИЛИАНА СЛАВОВСКА
71. ТОДОР ПЕТКОВ
72. ЛЮБОМИРА МОТОВА
73. ВЕСЕЛКА МАРЕВА
74. ОЛГА КЕРЕЛСКА
75. БОРИС ИЛИЕВ
76. ЗОЯ АТАНАСОВА
77. МИРА РАЙЧЕВА
78. НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ
79. ЕМИЛИЯ КАБУРОВА
80. ДИАНА ХИТОВА
81. БОЯН ЦОНЕВ
82. СВИЛЕНА ПРОДАНОВА
83. ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА
84. БИСЕРКА ЦАНЕВА
85. БИСЕР ЦВЕТКОВ
86. АНЕЛИЯ АНАНИЕВА
87. КРАСИМИР КЪНЧЕВ
88. ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ
89. МАДЛЕН ПЕТРОВА
90. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ
91. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА
92. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА
93. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА
94. СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 95. ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА | 100. РОСЕН ВАСИЛЕВ     |
| 96. ЛЮБКА АНДОНОВА     | 101. МИЛЕНА СЛАВЕЙКОВА |
| 97. ВЕСЕЛА ПАВЛОВА     | 102. МАЙЯ РУСЕВА       |
| 98. КАЛИНА АРНАУДОВА   | 103. АГЛИКА АДАМОВА    |
| 99. ЕМИЛИЯ ГЕОРГИЕВА   |                        |

при участието на секретаря Борислава Лазарова  
постави на разглеждане тълкувателно дело № 2/ 2014 г. по описа на ВКС  
Общото събрание на Гражданска колегия на ВКС и Първа и Втора  
колегия на ВАС  
докладвано от ТАНЯ КУЦАРОВА и ИЛИЯНА ПАПАЗОВА

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

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

1. Незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания. Подлежат ли на обезщетяване направените в тези производства разноски ?
2. Незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт.
3. Транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините.
4. Нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането.
5. Незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по глава седемнадесета на АПК.
6. Недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и от други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител.

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

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

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

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

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

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

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

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

Второто становище застъпва тезата, че компетентен да разгледа делото е гражданският съд и редът за реализиране на отговорността за вреди от отменените наказателни постановления е този по чл. 49, вр. чл. 45 и следващите от Закона за задълженията и договорите. Наказателното постановление не представлява административен акт по смисъла на АПК, а налагането на административното наказание не е резултат от типична административна дейност. Това е

правораздавателна дейност на администрацията и с нея административнонаказващият орган решава правен спор за това има ли извършено нарушение, виновно ли е извършено то, кой е неговият извършител и налага предвидената в закона санкция, като реализира държавната наказателна репресия.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище

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

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

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

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

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

За квалифициране на иска като такъв по чл.1, ал.1 ЗОДОВ определяща е не правната природа на отменения акт, а основният характер на дейността на органа, негов издател. Независимо че наказателното постановление не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, определящо за квалификацията на иска за вреди по чл.1, ал.1 ЗОДОВ, е обстоятелството, че актът се издава от административен орган, представлява властнически акт и въпреки че поражда наказателноправни последици, е правен резултат от санкционираща административна дейност. Неговото издаване е последица от изпълнение на нормативно възложени задължения, упражнена административнонаказателна компетентност, законово предоставена на органите в рамките на административната им правосубектност, което по своето съдържание представлява изпълнение на административна дейност.

Законодателят не предвижда ред за присъждане на разноси в производствата по ЗАНН. Доколкото искът по чл.1, ал.1 ЗОДОВ е за обезщетение за вреди, настъпили вследствие незаконосъобразно

наказателно постановление, действия или бездействия в рамките на административно наказване, то и исканията за обезщетяване на направени разноски в производството по обжалване подлежат на разглеждане по същия ред.

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

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

Според другото становище отговорността за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт следва да ангажира компетентността на административните съдилища, на основание чл.203 ал.1 АПК. Дейността на администрацията на органите на съдебната власт е изпълнителна по своя характер, защото се осъществява в изпълнение на изричен подзаконов акт за всеки отделен съдебен орган /Правилник/ и е проява на държавно управление в тесния смисъл със специфични особености, обусловени от конкретното ѝ предназначение да обслужва съдебната власт.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

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

Администрацията на органите на съдебната власт, съгласно чл.340 ал.2 от Закона за съдебната власт, се състои от администрацията на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на Главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите, на окръжните следствени отдели и на следствения отдел в специализираната прокуратура. Служителите в администрацията на съдебната власт са съдебни служители /чл.340 ал.3/. Те не са държавни служители и не осъществяват държавна служба, разбрана като дейност по осъществяване функциите на държавата. Видът на осъществяваната от тях дейност е определен в закона /чл.340 ал.1 ЗСВ/ по следния начин: „органите на съдебната власт се подпомагат от администрация”. Класификаторът на длъжностите в администрацията и броят на съдебните служители се определят от Висшия съдебен съвет /чл.341/, който приема и Правилниците за администрацията на органите на съдебната власт. Съгласно чл.14 от Правилника за администрацията на съдилищата /ДВ бр.8 от 28.01.2014г./ - администрацията на съдилищата е обща и специална, като общата подпомага дейността на административния ръководител на съда, съдебния администратор или административния секретар и специализираната администрация съобразно класификатора на длъжностите за съдебни служители, а специализираната подпомага и осигурява осъществяването на съдебната дейност.

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



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

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

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

Според едното становище компетентен да разреши тези спорове е гражданския съд, защото подлежащите на обезщетение вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, не са причинени от управленска или от публична дейност на държавни или общински органи или длъжностни лица. В този случай отговорността на държавата и на общините произтича от качеството им на собственик. Определящи са вещноправните и облигационните отношения, чийто предмет са тези вещи, а не действията /бездействията/ на държавата и общините като административен орган по смисъла на чл.203 АПК, поради което създадените отношения са между равноправни гражданскоправни субекти. Поддържането на пътищата не е административна дейност и неизпълнението на задълженията за изграждане, ремонт и поддържане на транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения не е свързано с осъществяването на властнически функции, поради което не е налице специалното основание, което да дерогира общия ред за осъществяване на защитата на засегнатото право. Задължението за стопанисване е на собственика, който носи имуществената отговорност за причинените вреди на трети лица или имоти от своите виновни действия или бездействия.

Според второто становище, компетентен да разгледа иска за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения е административния съд. На държавата и на общините, именно заради вменените им властнически функции, са предоставени за

управление имащите съществено предназначение и обществено-полезна функция, транспортно-комуникационни мрежи и елементи на техническата инфраструктура, което и надгражда обичайните вещни и облигационни отношения, чийто предмет са тези вещи. Включването на властнически отношения при управлението, стопанисването и поддържането на собствеността, води до извод за наличие на квази административни правоотношения, което предопределя квалификацията на иска по чл.1, ал.1 ЗОДОВ. Вредите произтичат от бездействие на администрацията да изпълни задължението за поддържане на пътища, възложено ѝ със закон. Управлението на общинската собственост, което включва и нейното поддържане в състояние, позволяващо безопасното ѝ ползване, съгласно чл.11 от Закона за общинската собственост, следва да се извършва винаги в интерес на населението и с грижата на добър стопанин.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

Съдържанието на понятието «транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения» се извежда от §1 от ДР на Закона за държавната собственост, където в рамките на определението за «национален обект» е посочено, че транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения са: «пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях». От тях, с оглед констатираната противоречива практика, в настоящето постановление се визират само пътищата, собственост на държавата и общините и съоръжения към тях.

Пътищата в Република България са републикански и местни. Местните пътища са общински и частни, отворени за обществено ползване, които осигуряват транспортни връзки от местно значение и са свързани с републиканските пътища или с улиците. Пътищата са публична и частна собственост, като републиканските пътища са изключителна държавна собственост, а общинските са публична общинска собственост. Собствеността на пътищата се разпростира върху всички основни елементи – обхват на пътя, пътни съоръжения и пътни принадлежности, като изграждането, ремонтът и поддържането на подземните съоръжения, тротоарите, велосипедните алеи, паркингите, пешеходните подлези, осветлението и крайпътното озеленяване по републиканските пътища в границите на урбанизираните територии се организират от съответната община. Изграждането, ремонтът и поддържането на общинските пътища се осъществяват от общините. На лицата, които стопанисват пътищата, е възложено да ги поддържат изправни, с необходимата маркировка и сигнализация за съответния клас път, да организират движението по тях така, че да осигурят условия за бързо и сигурно придвижване и за

опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване от моторните превозни средства. Лицата, които стопанисват пътя, го поддържат в изправно състояние, сигнализируют незабавно препятствията по него и ги отстраняват във възможно най-кратък срок. Доколкото гореописаните задължения са нормативно уредени в чл.18, ал.1 от Конституцията, чл.2 от Закона за общинската собственост, чл.3, чл.8, чл.30-32 от Закона за пътищата, чл.3, чл.167, чл.176 от Закона за движение по пътищата, те са вменени в тежест на общините със закон, а не произтичат от вида на осъществяваната от тях дейност. Наред с публично правния им статут и свързаната с него административна, властническа и разпоредителна дейност, държавата и общините извършват и друг тип дейност, която им е възложена в качеството на собственик. Възложената отговорност във връзка с изграждането, ремонта и поддържането на пътищата изисква собственикът да отговаря по общия ред за вредите, причинени от неговата вещ и за възникването на тази отговорност не е необходимо вредата да е причинена при или по повод изпълнение на възложена работа. Дейността по изграждане, ремонт и поддържане на общински пътища не е административна и неизпълнението на това задължение не е свързано с осъществяване на властнически функции, поради което не е налице специалното основание, което да дерогира общия ред за осъществяване на защита на засегнатото право. Когато в резултат на неизпълнение на задължение на общината в качеството ѝ на собственик бъде увредено друго лице, отношенията между страните са равнопоставени. Общината не действа като орган на власт, защото в създадените отношения няма подчинение или зависимост. Не възниква административноправно отношение, което да може да бъде осигурено с държавна принуда. Възникналата между общината и увреденото лице връзка е облигационна, отговорността на общината е деликтна и се реализира по реда на ЗЗД.

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

Според първото становище исковете за вреди от нарушение на права на граждани, свързани с равенство в третирането от незаконните актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица ще се разгледат по реда на ЗОДОВ от административните съдилища, само в случай на успешно приключило административно производство пред Комисията за защита от дискриминацията /КЗД/. Приложението на чл. 74, ал.2 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр/ е обусловено от приключило административно производство, в което с влязъл в сила акт е установен правопораждащият правото на обезщетение акт на дискриминация, тъй като в производството по

ЗОДОВ административните съдилища не могат да установяват неравенство в третирането, а само наличие на вреди в причинно-следствена връзка с установен от специализирания административен орган акт на дискриминация. Извън тези случаи исковете за присъждане на обезщетение за вреди, са подсъдни на гражданските съдилища.

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно второто становище.

Съгласно разпоредбата на чл. 74, ал.1 от Закона за защита от дискриминация в случаите по раздел първи от закона всяко лице, претърпяло вреди от нарушение на права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите. Съгласно чл.74, ал.2 ЗЗДискр когато вредите са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Подсъдността на иска по чл. 74, ал.2 ЗЗДискр в този случай следва да се определи по правилата за определяне подсъдността на исковете по чл. 1 ЗОДОВ. Съобразно чл.1, ал.2 от същия закон тези искове се разглеждат по реда, установен в АПК.

Нормата на чл. 128, ал.1, т.5 АПК въвежда обща компетентност за административните съдилища в материята по делата, отнасящи се до обезщетенията за вреди от незаконосъобразна административна дейност, като я отграничава по този начин от тази на гражданските съдилища. За да се приеме, че искът за вреди от нарушаване на права, уреждащи равенство в третирането, е подсъден на административния съд е необходимо той да се основава на твърдение за вреди, причинени от незаконен акт, действие или бездействие на държавен орган или длъжностно лице, т.е. от незаконосъобразно упражнена административна дейност. Провеждането на административно производство по установяване на нарушение на антидискриминационно законодателство пред Комисията за защита от дискриминация не е поставено от закона като условие за определяне на подсъдността на

иска. Въпросът дали то може да се разглежда като друга положителна процесуална предпоставка за допустимост на иска по чл. 74, ал.2 ЗЗДискр, наред с останалите процесуални предпоставки за допустимост, установени в чл. 204 от АПК /напр. отмяната на незаконосъобразния акт/, или е елемент от фактическия състав на иска, не влияе върху начина на определяне на подсъдността, който е нормативно установен в чл.1, ал.2 ЗОДОВ.

Разпоредбата на чл. 71, ал.1, т.3 ЗЗДискр също предвижда възможност за търсене на обезщетение за вреди от нарушение на антидискриминационното законодателство, като сочи, че извън случаите по раздел първи, в който е уредено производството пред Комисията за защита от дискриминация, всяко лице чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд, с който да поиска установяване на нарушението, осъждане на ответника на преустанови нарушението, да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения. В този случай може да се предяви и претенция за понесени вреди. Двете норми - тази на чл. 71 и на чл. 74, ал.2 ЗЗДискр. уреждат правото на обезщетение за вреди от нарушение на антидискриминационното законодателство. Доколкото разпоредбата на чл. 74, ал.2 ЗЗДискр въвежда изискване вредите да са причинени от незаконосъобразна дейност на държавни органи и длъжностни лица, тя следва да се приеме за специална спрямо общото правило на чл. 71, ал.1 ЗЗДискр. В първия случай компетентен да се произнесе е съответният административен съд, а по искове за обезщетения за вреди, произтичащи от отношения между равнопоставени субекти, делата са родово подсъдни на гражданските съдилища.

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

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

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

незаконосъобразни актове, действия и бездействия е административния съд.

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

Дейността на частния и на държавния съдебен изпълнител е идентична. По своя характер тя не е административна и съдебните изпълнители не са административни органи по смисъла на чл.1 ЗОДОВ. Те извършват специфична процесуална дейност, при която с помощта на принуда, по предвиден от закона ред, се реализират признати, но неудовлетворени доброволно права. Независимо от процесуалния ред, по който се предприема изпълнението, то се осъществява по едни и същи правила и от частния, и от държавния съдебен изпълнител. Съответно едни и същи следва да са правилата, по които се реализира отговорността за вреди, произтичащи от незаконосъобразните актове, действия или бездействия на частните и на държавните съдебни изпълнители. Видът на подлежащия на изпълнение акт /по чл.404 ГПК или по чл.268 АПК/ не може да е аргумент за различен ред за реализиране на отговорността, защото той не е определящ нито за дейността им, нито за законосъобразността на предприетите от съдебния изпълнител действия, бездействия или издадени актове, съответно и за причинените на пострадалите лица вреди. Тезата за равенството на средствата при предявяване на иски за обезщетение срещу съдебните изпълнители се подкрепя и от аргумента, че в противен случай би се стигнало до положение, при което две групи ищци /увредените от незаконосъобразните актове, действия и бездействия на частния и на държавния съдебен изпълнител/, в едно и също процесуално положение, при идентично увреждане, произтичащо от едно и също основание, биха имали различни процесуални права и възможности, различен процесуален ред и инстанции за защита /в единия случай две, а в другия - три инстанции/, което би довело до различно третиране на две групи участници в процес, намиращи се в еднакво положение, съставляващо нарушение по чл.6 и чл.14 ЕКЗПЧ.

Няма правно значим довод, който да обоснове необходимост от по-облекчен ред за обезщетяване на вреди от дейността на държавния съдебен изпълнител в сравнение с вредите, причинени от частния съдебен изпълнител.

Законодателят общо е регламентирал отговорността на съдебните изпълнители в чл.441 от ГПК, съгласно която норма частният съдебен изпълнител отговаря при условията на чл.45 Закона за задълженията и договорите за вредите, причинени от процесуално незаконосъобразно принудително изпълнение; за същите вреди, причинени от държавния съдебен изпълнител, отговорността е по чл.49 Закона за задълженията и договорите. Различието в основанията /чл.45 и чл.49 ЗЗД/ произтича от спецификата на статута на държавния и частния съдебен изпълнител, свързан в първия случай с частна дейност, а във втория - резултат от трудово правоотношение. В изпълнение на така установения общ принцип е нормата на чл.74 от Закона за частните съдебни изпълнители, съгласно която частният съдебен изпълнител отговаря за вредите, които неправомерно е причинил при изпълнение на своята дейност /за неговите действия държавата не отговаря/. В съдебната практика няма спор, че по своя характер отговорността на съдебния изпълнител е деликтна и се реализира при наличие на негово незаконосъобразно процесуално действие или бездействие при изпълнение на дейността му. Съдебният изпълнител дължи обезщетение за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането.

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

6. На кой съд са подсъдни делата по исковете за вреди от недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява

съответната длъжност, както и други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител?

Според първото становище по иск за присъждане на обезщетение за недопускане до работа за определен период компетентен да се произнесе е административният съд, а по имуществени спорове, извън глава шеста на закона, съобразно правилото на чл. 125 от ЗДСл, компетентен е гражданският съд. Претендираното обезщетение за вреди се основава на незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи, каквито по своя характер на дейност са органите по назначаване и дисциплинарно наказващите органи.

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

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

Правоотношенията между страните във връзка с държавната служба се основават на чл. 1 и чл. 2 от ЗДСл и са административноправни, поради което и в двете хипотези - тази на чл. 104 и следващите и тази на чл. 122, ал. 3 ЗДСл се претендира обезщетение за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи, каквито са органите по назначаване или дисциплинарно наказващите органи. Искът по чл. 122, ал.3 ЗДСл също следва да се разгледа по реда на АПК от административния съд, тъй като това разрешение съответства на чл. 128, ал.1, т.5 от АПК, съгласно който на административните съдилища са подведомствени



всички дела по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи.

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

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

Според едното становище компетентен да разреши тези спорове е гражданския съд, защото производство по своята същност и правни последици е охранително и актът, с който приключва - вписване или отказ за вписване - не е индивидуален административен акт според установените в чл.21 ал.1 АПК критерии. Предвиденият контрол за законосъобразност е общ, осъществява се по реда на Глава двадесет и първа на ГПК «Обжалване на определенията», а не пред административните съдилища по реда на АПК. Съответно - вредите, настъпили в резултат на тази дейност следва да се претендират по общия исков ред.

Според второто становище с приемането на Закона за търговския регистър /ЗТР/, търговската регистрация е преуредена от децентрализирано съдебно производство в централизирано административно производство, което се развива пред административен орган - Агенция по вписванията. Последната е изпълнителна агенция, създадена за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавна власт и администрация. Предявеният иск цели да обезщети вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на

административни органи и длъжностни лица, поради което на основание чл.1 ЗОДОВ подлежи на разглеждане по реда на АПК.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

Регистърното производство е особено производство, в което длъжностното лице по регистрация е длъжно да извърши предварителна проверка за спазване на предвидените в ЗТР изисквания относно формата на представените документи и съответствието им с материалния закон. Производството е охранително - едностранно и безспорно, целящо да осигури съдебно съдействие на търговци и клонове на чуждестранни търговци за вписване на подлежащи на вписване обстоятелства и за обявяване на подлежащи на обявяване актове. Тази дейност по вписване и обявяване в Търговския регистър не е административна. Актовете, с които регистърното производство приключва - вписване, заличаване, обявяване или отказ за вписване - не са индивидуални административни актове, а са актове с правно значимо действие. Те не съдържат властническо волеизявление, с което да се осъществява държавно управление. Осъществяваната държавна намеса е строго регламентирана, ограничена е до точно изброени действия и не засяга чужда правна сфера. Предвиденият контрол за законосъобразност на постановения отказ е гражданскоправен. Уреден е в чл.25 от Закона за търговския регистър, като е посочено, че компетентен да се произнесе е окръжния съд по седалището на търговеца или клон на чуждестранния търговец. Съдът разглежда жалбата еднолично, в закрито заседание, по реда на глава XXI от ГПК „Обжалване на определенията”, а неговия акт подлежи на обжалване в 7-дневен срок пред съответния апелативен съд, чието решение е окончателно. Контролът е идентичен с този за охранителните актове и изключва приложимостта на административния. Обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър не може да се търси на основание чл.1 ЗОДОВ.

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

Според първото становище правната квалификация на иска е по чл. 1, ал.1 ЗОДОВ и същият подлежи на разглеждане по реда на чл. 203 и сл. АПК от административния съд. Отношенията между лишените от свобода, осъдените на пробация и лицата, на което е наложена мярка за неотклонение задържане под стража, от една страна и затворническата

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

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

Материалноправният режим на отговорността на държавата за вреди от административна дейност е регламентиран в чл. 1, ал.1 ЗОДОВ. Съгласно разпоредбата на чл. 2 ЗОДОВ държавата отговаря за вредите, причинени на гражданите от разследващите органи, прокуратурата или съда в хипотезите на т.1 - 7 вкл. Следователно, за вреди, причинени на граждани от мярка за неотклонение, държавата би отговаряла в хипотезата на чл. 2 ЗОДОВ, ако вредите са настъпили в резултат от дейността на правозащитните органи, изброени в ал.2 ЗОДОВ. Дейността на администрацията на затворите в общия случай при или по повод изпълнение на наказание лишаване от свобода, включително и при задържане с мярка за неотклонение задържане под стража, както и при пробация не попада в приложното поле на чл.2 ЗОДОВ. Тя не се определя като дейност на правозащитните органи. В този случай отговорът на въпроса за подсъдността на иска за вреди от незаконосъобразна дейност при или по повод изпълнение на наказание

лишаване от свобода, пробация и задържане с мярка за неотклонение задържане под стража, се поставя в зависимост от това може ли искът за вреди да се подведе под нормата на чл.1 ЗОДОВ или същият следва да се квалифицира като иск по чл. 49, вр. чл. 45 ЗЗД.

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

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

Комисиите по изпълнение на наказанията и пробационните съвети като колективни органи имат смесен състав, състоящ се, както от административни органи и длъжностни лица, така и от лица, които нямат такива качества, а приетите от тях решения, свързани с промени в режима за изтърпяване на наказанията имат непосредствено

отражение върху правното и фактическото положение на осъдените, респ. лишените от свобода. Въпреки това, актовете им са свързани пряко с дейността по изпълнение на наказанията, законово възложена за осъществяване на изпълнителната власт. Тази дейност представлява част от държавната политика в наказателно-изпълнителната област и е административна /изпълнителна/ по своя характер. Упражнената от тези органи, в рамките на законовите им правомощия, дискреция, непосредствено свързана с правното и фактическото положение на осъдените, може да се определи като разрешаване на правен спор. Използваният властнически метод на правна регулация и качеството на органите като специализирани административни орган, води до извод, че дейността им не излиза извън рамките на основното разбиране за административна дейност. Тяхната дейност е главно изпълнителна, подчинена е изцяло на специалния закон за постигане посочените в него цели, които се ограничават само до уредба на изпълнение на наказанията, наложени от съдилищата с влезли в сила съдебни актове. По тази причина, както дейността на специализираните органи по изпълнение на наказанията, така и всички актове, действия или бездействия по нейното осъществяване са административни и вредите от тях се обезщетяват по реда на чл. 1 ЗОДОВ.

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

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

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

Третото посочено определение е по повод искане за издаване на индивидуален административен акт /промяна в картата на възстановената собственост по чл.18 Наредба № 49 от 5.11.2004г./, а не за издаване на скица за собствени имоти по действащ план.

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

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

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

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

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

Гражданските съдилища не са компетентни да преценят законосъобразността на актове на органи на местно самоуправление, независимо, че те касаят земеделска земя, Предвиденото в § 19 ЗИД

АПК изключение от общата подсъдност, не може да бъде тълкувано разширително. Решението на Общинския съвет във връзка с отдаването на земи от общинския поземлен фонд е акт по ЗМСМА, а не по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ. Нормата на чл.24а ЗСПЗЗ посочва начина на управление на конкретно общинско имущество - земя, без да предвижда специален ред за отдаване под наем и аренда на земеделските имоти, включени в държавен поземлен фонд и в общинския поземлен фонд. Тя не урежда конкретна процедура, а възлага правомощия на същия орган /общински съвет/, така както и общата норма на чл.21, ал.1, т.8 ЗМСМА.

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

Според едното становище компетентен да се произнесе по спора е административния съд по правилата на АПК. Специалната процесуална разпоредба на §19 ЗИД АПК /ДВ бр.39 от 2011г./ не намира приложение, защото индивидуалният административен акт /заповед за изземване на кмета на общината/, не е по ЗСПЗЗ, а по чл.65, ал.1 от Закона за общинската собственост/ЗОбС/. Актът не е издаден от орган за земеделска реституция при и по повод упражняване на предоставени му със ЗСПЗЗ правомощия, поради което определящи следва да са неговото естество, предмет и съдържание, както и неговия автор, а не обстоятелството, че има за предмет земеделска земя.

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

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховен касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно първото становище.

Съгласно Тълкувателно решение № 1 от 25.01.2013г. по т.д.№ 3/2011г. на Общото събрание на колегииите на Върховен административен съд - административното производство по чл.34, ал.1 ЗСПЗЗ /за изземване на земеделските имоти с възстановено право на собственост/ се прилага само в случаите, когато възстановените по реда на ЗСПЗЗ имоти представляват земеделска земя по смисъла на чл.2 от закона. Предвидената регламентация в чл.34, ал.1-9 ЗСПЗЗ води до извод, че целта на законодателя е да създаде единен ред и бърза процедура за изземване на земи със земеделско предназначение, независимо дали са собственост на частноправни субекти, или са собственост на държавата или общините, като по този начин се гарантира защитата на всички видове собственост и равенството им пред закона /чл.17, ал.1 и ал.3 Конституцията/. Този еднакъв ред за

всички видове собственост осигурява и стабилност при ползването на земеделските земи като основа за земеделско производство. Определящ при преценката за приложимостта на процедурата по чл.34, ал.1 ЗСПЗЗ не е юридическият факт на възстановяване на собствеността, защото законодателят е предвидил с нормата на чл.34, ал.4 ЗСПЗЗ само земите от общинския поземлен фонд да се изземват със заповед по чл.65, ал.1 ЗОБС /земите от държавния поземлен фонд се изземват по реда на чл.34, ал.1 ЗСПЗЗ/. Въведеното в ал.4 изключение от общия ред за изземване на земеделски земи, предвиден в ал.1, с препращане към реда на чл.65 ЗОБС, дава основание заповедта за изземване на земя от общинския поземлен фонд да се определи като такава по чл.65 ЗОБС, за която специалната подсъдност на районните съдилища е неприложима. Приложим е общият ред, а не изключението на §19 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс.

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

#### РЕШИ:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: .....

ЛОЗАН ПАНОВ

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС: ..... О.М. т.7

КРАСИМИР ВЛАХОВ

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВАС: ..... О.М. т.7

БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ

на ОТДЕЛЕНИЯ: АННА ДИМИТРОВА.....  
 ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ.....  
 МАРИНИКА ЧЕРНЕВА.....  
 МИЛКА ПАНЧЕВА.....  
 МИРОСЛАВ МИРЧЕВ.....  
 ВАНЯ ПУНЕВА.....  
 БОЙКА СТОИЛОВА.....о.м. т.7  
 ВАНЯ АНЧЕВА.....  
 И.Ф. ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА.....о.м. т.7  
 И.Ф. ТАНЯ МИТОВА.....о.м. т.7 и т.8  
 И.Ф. ПЛАМЕН СТОЕВ.....о.м. т.7

ЧЛЕНОВЕ:

1	АНДРЕЙ ИКОНОМОВ	
2	ЖАНИН СИЛДАРЕВА	
3	КАПКА ЮСТИНИЯНОВА	о.м. т.7
4	СВЕТЛАНА ЙОНКОВА	
5	СИМЕОН ЧАНАЧЕВ	о.м. т.2, т.3 и т.11
6	АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ	
7	ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА	
8	НИНА ДОКТОРОВА	
9	МАРИНА МИХАЙЛОВА	о.м. т.11
10	СТОИЛ СОТИРОВ	о.м. т.7
11	НАТАЛИЯ МАРЧЕВА	
12	АНГЕЛ КАЛИНОВ	
13	МАРГАРИТА СОКОЛОВА	о.м. т.7
14	ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА	
15	ПАНАЙОТ ГЕНКОВ	
16	БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ	
17	АДЕЛИНА КОВАЧЕВА	
18	РУМЯНА ПАПАЗОВА	
19	СВЕТЛА ЦАЧЕВА	о.м.
20	ДИАНА ДОБРЕВА	
21	ГАЛИНА МАТЕЙСКА	о.м. т.11
22	ГАЛЯ КОСТОВА	
23	ФАНИ НАЙДЕНОВА	

24	НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА	
25	ВЕСКА РАЙЧЕВА	о.м.
26	ЖАНЕТА ПЕТРОВА	о.м. т.1, т.4
27	СВЕТЛАНА КАЛИНОВА	
28	ЗДРАВКА ШУМЕНСКА	о.м.
29	ЙОВКА ДРАЖЕВА	о.м. по допуст., т.1 и т.11
30	ЗЛАТКА РУСЕВА	
31	СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА	о.м.
32	ГАЛИНА СОЛАКОВА	
33	ДИЯНА ЦЕНЕВА	
34	ДИАНА ГЪРБАТОВА	
35	МАРИЯ ИВАНОВА	
36	ТАТЯНА ХИНОВА	
37	ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА	о.м. т.9
38	СНЕЖАНКА НИКОЛОВА	
39	МАРИО ПЪРВАНОВ	
40	ДЖУЗЕПЕ РОДЖЕРИ	
41	МАРУСЯ ДИМИТРОВА	о.м. т.1г, т.11
42	ТЕОДОРА НИКОЛОВА	
43	МИЛЕНА ЗЛАТКОВА	о.м. т.4 и т.11
44	АТАНАСКА ДИШЕВА	о.м. по допуст. и по т.11
45	АЛБЕНА БОНЕВА	
46	ТАНЯ ВАЧЕВА	
47	ИВАН РАДЕНКОВ	
48	БОНКА ДЕЧЕВА	
49	СОНЯ ЯНКУЛОВА	о.м. т.7
50	ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА	
51	ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА	о.м. т.7
52	ДОНКА ЧАКЪРОВА	о.м. т.3, т.4 и т.7
53	ЕМИЛИЯ МИТКОВА	
54	ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА	о.м. т.1, т.4, т.1г и допуст.
55	МАРИЕТА МИЛЕВА	
56	ТОДОР ТОДОРОВ	
57	ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА	
58	КАМЕЛИЯ МАРИНОВА	
58	ЖИВА ДЕКОВА	
60	СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА	
61	ЕМИЛ ТОМОВ	

62	ЕМАНОИЛ МИТЕВ	
63	ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА	
64	ТАНЯ КУЦАРОВА	о.м. т.7
65	МАРИО ДИМИТРОВ	о.м. т.7
66	КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА	о.м. т.11
67	ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА	о.м. т.7
68	ИЛИЯНА ПАПАЗОВА	о.м. т.7
69	ВАСИЛКА ИЛИЕВА	о.м. т.7
70	ИЛИАНА СЛАВОВСКА	о.м. т.4 и т.11
71	ТОДОР ПЕТКОВ	о.м. т.1
72	ЛЮБОМИРА МОТОВА	о.м. т.11
73	ВЕСЕЛКА МАРЕВА	о.м. т.7
74	ОЛГА КЕРЕЛСКА	о.м. т.1 и т.2
75	БОРИС ИЛИЕВ	
76	ЗОЯ АТАНАСОВА	о.м. т.7
77	МИРА РАЙЧЕВА	о.м. т.7
78	НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ	о.м. недопуст. и т.11
79	ЕМИЛИЯ КАБУРОВА	
80	ДИАНА ХИТОВА	
81	БОЯН ЦОНЕВ	о.м. т.7
82	СВИЛЕНА ПРОДАНОВА	о.м. т.1, т.1г и т.11
83	ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА	о.м. т.11
84	БИСЕРКА ЦАНЕВА	
85	БИСЕР ЦВЕТКОВ	
86	АНЕЛИЯ АНАНИЕВА	
87	КРАСИМИР КЪНЧЕВ	
88	ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ	
89	МАДЛЕН ПЕТРОВА	о.м. т.11
90	ДРАГОМИР ДРАГНЕВ	о.м. т.7
91	МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА	
92	ГЕНИКА МИХАЙЛОВА	
93	ДАНИЕЛА СТОЯНОВА	о.м. т.7
94	СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ	
95	ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА	
96	ЛЮБКА АНДОНОВА	
97	ВЕСЕЛА ПАВЛОВА	о.м. т.4
98	КАЛИНА АРНАУДОВА	о.м. т.4 и т.11
99	ЕМИЛИЯ ГЕОРГИЕВА	

100	РОСЕН ВАСИЛЕВ	
101	МИЛЕНА СЛАВЕЙКОВА	о.м. т.7
102	МАЙЯ РУСЕВА	
103	АГЛИКА АДАМОВА	о.м. т.7 и т.11

### ОСОБЕНО МНЕНИЕ

по т.д.№ 2/2014 г. на Общо събрание на съдиите от ВАС и ГК на ВКС

Изразяваме становище за недопустимост на настоящото тълкувателно дело, защото няма искане по реда на чл.125 от Закона за съдебната власт от председателите на ВКС и ВАС.

Делото е образувано с разпореждане от 27.06.2014 г. на двамата председатели на ВКС и ВАС на основание чл. 124, ал. 2 от ЗСВ въз основа на внесено предложение на заместник -председатели и ръководители на колегии във ВКС и ВАС. В предложението на заместник-председателите е направен анализ на противоречива съдебна практика на смесени петчленни състави, като е предоставено на преценката на двамата председатели на ВКС и ВАС „дали да упражнят предоставената им по чл.125 от ЗСВ компетентност и да предложат на Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на ВКС и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд да се произнесат с тълкувателно постановление”. Искане по чл. 125 от ЗСВ обаче не е внесено от председателите на ВКС и ВАС. В разпореждането им от 27.06.2014 г. е отбелязано, че има внесено предложение от заместник-председателите и са посочени въпроси, по които общо събрание на съдиите в ГК на ВКС и ВАС следва да се произнесе с тълкувателно постановление.

В разпоредбата на чл.125 от ЗСВ са посочени изчерпателно лицата, които могат да правят искане за приемане на тълкувателно решение или постановление. Това са председателите на ВКС и ВАС, главният прокурор, министърът на правосъдието, омбудсманът или председателят на Висшия адвокатски съвет. Заместник –председателите на ВКС и ВАС нямат право да подават искане до общите събрания на върховните съдилища по чл. 126, т. 1 и т. 2 от ЗСВ. В случая те не са и направили такова искане. Предложението им е адресирано до председателите на ВКС и ВАС, за да преценят дали да подадат искане до ОС на съдиите от ГК на ВКС и Първа и втора колегии на ВАС за издаване на тълкувателно постановление. Първото съвместно т.д.№1/2014 г. на ОС на съдиите от НК на ВКС и съдиите от Втора колегия на ВАС е образувано при стриктно спазване на изискванията на чл.125 и сл. от ЗСВ: искане от двамата председатели на ВКС и ВАС, разпореждане по чл. 128 от ЗСВ за образуване на дело, разпореждане за

насрочване. По настоящото съвместно т.д. 2/2014 г. обаче няма такова съвместно искане на двамата председатели.

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

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

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

**Подписи:**

1. Съдия Йовка Дражева
2. Съдия Жанета Петрова
3. Съдия Искра Александрова
4. Съдия Светлозара Анчева
5. Съдия Здравка Шуменска
6. Съдия Николай Гунчев
7. Съдия Атанаска Дишева

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

по точка 1 от решението по тълкувателно дело №2/2014 г. на Общото събрание на съдиите от гражданската колегия от Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд,

Не споделяме становището на мнозинството от съдиите от Общото събрание на съдиите от гражданската колегия от Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд, че споровете за обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразна административнонаказателна дейност, са подсъдни на административните съдилища. Извършването на административнонаказателната дейност от административни органи не може да е единствен аргумент за определянето на споровете като подсъдни на административните съдилища. Административните съдилища осъществяват административно правораздаване. Затова възлагането в тяхна подсъдност на искиви производства следва да се разглежда като изключение от правилото, че споровете, свързани със защитата на лични и имуществени права, са подсъдни на гражданските съдилища, и да не допуска разширително тълкуване на норми с процесуалноправен характер. Както е посочено в мотивите на Министерския съвет на Република България като вносител на проекта за Административнопроцесуален кодекс, възлагането на административните съдилища на исковите производства за обезщетяване на вреди от незаконосъобразна административна дейност има за цел „процесуална икономия и цялостна защита на правата на гражданите“. Създадената с приемането на Административнопроцесуалния кодекс правна уредба следва да се интерпретира в смисъл, че административните съдилища са компетентни да се произнасят по искове за присъждане на обезщетения за вреди, ако те са причинени от актове, действия или бездействия на органи и длъжностни лица, които подлежат на контрол за законосъобразност от същите съдилища. Поради това законодателят е предвидил възможност за съединяване на исковата претенция за обезщетяване на вреди с жалбата срещу незаконосъобразния административен акт, който е причинил вредите.

Административнонаказателната дейност не включва издаването на актове и извършването на действия от вида на посочените в Административнопроцесуалния кодекс. Макар в основната си част дейността да се осъществява от административни органи, тя не може да се отъждествови с изпълнително-разпоредителната дейност, при упражняването на която се издават индивидуални и общи административни актове.

Същественото, което отличава наказателните постановления от другите административни актове, не е характеристиката на институцията, която ги издава, а осъществяваната от тази институция правна функция. С издаването на наказателните постановления се извършва правораздавателна дейност, насочена към санкциониране на нарушенията на установения ред на държавно управление. Поради това, включително и в решения на Европейския съд по правата на човека, при наличието на определени условия, дейността по налагане на административни наказания се определя като „наказателна“, а не като „административна“. Критериите, въз основа на които Европейският съд по правата на човека извършва тази преценка, са известни под името „критерии Engel“. Освен от квалификацията на нарушението по вътрешното право, те се извеждат от вида на това нарушение и от степента на строгост на санкцията за нарушителя. В решение от 14.01.2010 г. на Европейския съд по правата на човека по делото „Цоньо Цонев срещу България“, съдът, ползвайки посочените критерии, е приел, че жалбоподателят, на когото е наложена глоба от кмета на общината, за действия, нарушаващи обществения ред, е бил осъден в „наказателно производство“ съгласно автономния смисъл на това понятие в Конвенцията.

Аргумент в тази посока може да се почерпи и от разпоредби на Закона за административните нарушения и административните наказания. Съгласно чл.11 от Закона за административните нарушения и административните наказания, по въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, доколкото в този закон не се предвижда друго. В този смисъл е и разпоредбата на чл.63 ЗАНН, която гласи, че касационните жалби срещу решенията на районните съдилища се подават на основанията, предвидени в Наказателнопроцесуалния кодекс.

При цялостен, а не при едностранчив анализ на действащата нормативна уредба, следва да се приеме, че както преценката за законосъобразност на актовете, издавани при осъществяването на административнонаказателна дейност, така и присъждането на обезщетения за вреди, причинени при упражняването на дейността, е извън компетентността на административните съдилища, които, разглеждат само споровете по чл.1, ал.1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Същевременно следва да се отбележи, че с възприетото от мнозинството на съдиите от Общото събрание на съдиите от гражданската колегия на Върховния касационен съд и съдиите от



Върховния административен съд правно разбиране недопустимо се разширява обхвата на имуществената отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, който не предвижда обезщетяването на вреди от незаконна административнонаказателна дейност по предвидените в него условия и ред.

Не сме съгласни и с частта от решението, в която се обсъжда възможността за присъждане на разноските в производството по обжалване на наказателните постановления като обезщетение за вреди от административнонаказателна дейност. Такъв тълкувателен проблем не е задаван при образуването на делото, поради което решаването на спорове по посочения в тълкувателното решение начин не би могло да е задължително за органите на съдебната власт. Проблемът не е свързан с подсъдността на правните спорове, която именно е предмет на обсъждане от съдиите от гражданската колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Върховния административен съд. Възможността за присъждане на направените в производството по обжалване на наказателните постановления разноски е материалноправен въпрос, който следва да бъде разглеждан от съдилищата, компетентни да се произнесат по споровете с такъв предмет. Отделно от това, възприетото от мнозинството от съдиите разрешение би имало за последица нарушаването на принципа за равенството на страните в съдебното производство. При положение, че липсва правна норма за разноските в производствата по обжалване на наказателни постановления, с оглед мотивите на тълкувателното решение, би могло да се формира съответна съдебна практика за присъждане на разноските в полза на жалбоподателите, чиито жалби са били уважени. Административнонаказващият орган обаче не би могъл да получи направените от него разноски при положение, че в тълкувателното решение не се споменава какъв би бил реда за това.

Тъй като диспозитивът на тълкувателното решение в частта по точка първа е неясен, което може да стане причина за нова противоречива съдебна практика, намираме за необходимо да отбележим, че разноските на жалбоподателя, направени от производство по обжалване на наказателно постановление, не могат да се претендират по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Проблемът с липсата на правна норма за разноските в административнонаказателните дела може да бъде решен само по законодателен път. По действащата нормативна уредба, която не съдържа правило за възмездяване на направените от жалбоподателя разноски, те остават в негова тежест.

## СЪДИИ:

1. Жанета Петрова
2. Искра Александрова
3. Йорданка Костова
4. Свилена Проданова
5. Светлозара Анчева
6. Маруся Димитрова
7. Йовка Дражева
8. Тодор Петков
9. Олга Керелска

## Особено мнение

по т.1. Г - На кой съд са подсъдни делата по искиве за вреди от нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенството в третирането.

по т. д. № 2 / 2014г. на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС.

Не споделяме мнението на мнозинството в тази част на решението, с което е прието, че исковете за вреди от незаконни актове, действия и бездействия на държавни органи и длъжностни лице, уреждащи равенство в третирането са подсъдни на административните съдилища **и когато не е проведено производство по раздел първи от Закона за защита от дискриминация**, поради следните съображения:

Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр) в Глава четвърта – Производство за защита от дискриминация урежда два

самостоятелни и независими способа за защита на лицата, чийто права във връзка с равенство в третирането са нарушени, които могат да бъдат упражнени по преценка на това лице.

В раздел първи е уредено производството пред нарочен специализиран орган – Комисия за защита от дискриминация (КЗД). В това административно по своя характер производство органът, постановява административен акт, с който може да установи извършено нарушение по ЗЗДискр, от кое лице е извършено то, кое е засегнатото лице и да наложи предвидените в ЗЗДискр санкции и принудителни административни мерки на нарушителя.

В раздел втори законодателят е предвидил възможност лицата, чийто права по ЗЗДискр или по други закони уреждащи равенство в третирането са нарушени да предявят иск пред районния съд, с който могат да поискат: установяване на нарушението, но и осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения, както и да им бъдат присъдени обезщетения за вреди. Предявяването на иска за обезщетение за вреди от нарушение на права по ЗЗД или друг закони, уреждащи равенство в третирането може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите причинили вредите (чл. 74, ал. 1 ЗЗДискр), а в случаите когато те са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лице, искът за обезщетение се предявява по реда на ЗОДОВ (чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр).

От така установената нормативна уредба следва извод, че законодателят, уреждайки по този начин защитата на лицата, пострадали от дискриминация е дал възможност на същите да търсят различен обем защита, като тази пред административния орган е в ограничен обем, за разлика от предвидените възможности за съда. Същевременно изборът по кой ред да защитят правата си е предоставен на засегнатите лица, предвид текста на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр - извън случаите по раздел I, всяко лице, чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд.

Предявяването на иск за обезщетение за вреди в резултат на извършена дискриминация, в случаите, като такава е установена в производството по раздел I - от административния орган е уредено в разпоредбата на чл. 74 ЗЗДискр. Съгласно ал. 1 лицето претърпяло такива вреди може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите. С разпоредбата на ал. 2 е предвидено, когато тези вреди са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица искът да бъде предявен по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

От тази нормативна уредба следва извод, че административните съдилища са компетентни да са произнесат по **осъдителни иски** за заплащане на обезщетения за вреди,

причинени от неравно третиране, но само в случаите, когато това е установено с акт на компетентния административен орган – Комисия за защита от дискриминация в рамките на приключило административно производство.

В останалите случаи исковете са подсъдни на общите съдилища, като същите съгласно разпоредбата на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр се допускат за разглеждане, съединени с иск за установяване на нарушение, представляващо дискриминация.

Този извод следва и от определените с разпоредбата на чл. 128 АПК подведомствени дела на административните съдилища, така и от разпоредбите на чл. 203 и чл. 204 АПК уреждащи приложимия закон и допустимост на иска по ЗОДОВ в производството за обезщетение.

От изложеното следва, че **административните съдилища са компетентни да се произнесат по осъдителни искове за заплащане на обезщетение за вреди от неравно третиране, когато те са причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица само в случаите, когато това е установено с решение на Комисията за защита от дискриминация. Исковете за присъждане на обезщетение извън този фактически състав са подсъдни на гражданските съдилища.**

Подписи:

1. Съдия Илиана Славовска
2. Съдия Маруся Димитрова
3. Съдия Искра Александрова
4. Съдия Йорданка Костова
5. Съдия Жанета Петрова
6. Съдия Свилена Проданова
7. Съдия Донка Чакърлова
8. Съдия Весела Павлова
9. Съдия Калина Арнаудова
10. Съдия Милена Златкова

ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т.2 от решението по ТД №2/2014 г. на  
Общото събрание на съдиите от гражданската колегия на Върховния касационен  
съд и съдиите от Върховния административен съд

Не споделяме становището на мнозинството от съдиите от Общото събрание на съдиите от ГК на Върховният касационен съд и съдиите от Върховния административен съд, че споровете за обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт, са подсъдни на гражданските съдилища.

Това становище се явява в противоречие с принципно възприетия в тълкувателното решение разграничителен критерий при извършване на преценката относно компетентността на съдилищата за разглеждане делата за вреди, а именно дали вредите произтичат от действия или бездействия на администрация и дали са настъпили при осъществяване на административна дейност. Когато вредите са резултат от действия или бездействия на администрация при осъществяваната от нея административна дейност компетентен да разгледа спора е съответният административен съд. Във всички останали случаи компетентността е на общия граждански съд.

Няма съмнение, че при осъществяване на своите правомощия органите на съдебната власт / следствие, прокуратура, съд/ се подпомагат от съдебна администрация която извършва специфична дейност, обусловена от характера на дейността, която извършват органите на съдебната власт, към които е създадена и съществува. Глава осемнадесета на Закона за съдебната власт регламентира именно дейността на администрацията на органите на съдебната власт. Съгласно чл. 342 от Закона за съдебната власт, висшият съдебен съвет приема правилници за администрацията на органите на съдебната власт, които определят структурата и звената на тази администрация, техните функции, организацията на работа, длъжностните разписания и характеристики на съдебните служители в тази администрация. Такива са Правилникът за администрацията на съдилищата /обн. Д.в. бр.8/28.01.2014 г./, Правилникът за администрацията на Върховният административен съд, Правилникът за администрацията на Върховният касационен съд, Правилникът за администрацията на Прокуратурата на република България.

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

Подписи:

Съдия Олга Керелска

Съдия Симеон Чаначев

Особено мнение по т. 3 от решението по тълкувателно дело № 2/2014 г. по описа на Върховния касационен съд и Върховния административен съд

От значение за правилния отговор на въпроса по т. 3 „На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините” е историческото тълкуване на правната уредба на отговорността на държавата и общините за вреди.

Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, е обнародван в ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г., и влиза в сила на 01.01.1989 г. Законът е приет при действието на Конституцията на Народна република България (Обн., ДВ, бр. 39 от 1971 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г.) и регламентира начина на реализиране на отговорността на държавата, предвидена в конституционната норма на чл. 56, ал. 1, според която държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или незаконни служебни действия на нейните органи и длъжностни лица.

Съгласно чл. 7 от действащата Конституция на Република България (Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.) държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

При сравнителен анализ на двете конституционни норми се откроява разширяване на основанията, при които държавата отговаря за вреди.

Същественото изменение на закона и неговото заглавие (Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, ЗОДОВ) през 2006 г. отразява новото разширение на хипотезите, в които държавата отговаря за вреди, а именно причинени и на други субекти освен на граждани. Разширява се и приложното поле на закона, като обхваща случаите на отговорност и на общините.

В контекста на това историческо развитие може да се разграничи правната уредба на отговорността за вреди, нанесени от административна дейност в следните етапи: 1. отговорност по реда на чл. 49 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) от държавата и общините като възложители на работа на друг, при или по повод изпълнението на която са причинени вреди с изследване на въпроса за вината при презумпцията на чл. 45, ал. 2 от ЗЗД; 2. обективна отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, причинени на граждани, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от държавни органи или длъжностни лица (чл. 4 от ЗОДОВ); 3. обективна отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, причинени на всички субекти, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от държавни или общински органи или длъжностни лица (чл. 4 от ЗОДОВ).

Именно от тази гледна точка следва да разглежда и поставеният въпрос дали за вредите от транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения се носи отговорност от техния собственик (държавата или общините) при условията на чл. 50 от ЗЗД, или отговорността за вреди следва да бъде реализирана по специалния закон (ЗОДОВ), защото произтичат от осъществяваната дейност по изграждане и поддръжка на транспортно-комуникационните мрежи и съоръжения, независимо дали са причинени виновно.

Съдържанието на понятието „транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения“ може да бъде изведено от § 1 от ДР на Закона за държавната собственост, където в рамките на определението за „национален обект“ е посочено, че транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения са: „пътища от републиканската пътна мрежа, железопътни линии и обекти на железопътната инфраструктура, пристанища, летища и съоръжения към тях”.

Съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България републиканските пътища са изключителна държавна собственост. Пътищата в Република България са републикански и местни - чл. 3 от Закона за пътищата (ЗП). Местните пътища са общински и частни, отворени за обществено ползване, които осигуряват транспортни връзки от местно значение и са свързани с републиканските пътища или с улиците. Чл. 8 от ЗП определя пътищата като такива публична или частна собственост, като републиканските пътища са изключителна държавна собственост, а общинските са публична държавна собственост. Собствеността на пътищата се разпростира върху всички основни елементи като обхват на пътя, пътни съоръжения и пътни принадлежности. Според чл. 30, ал. 4 от ЗП изграждането, ремонтът и поддържането на подземните съоръжения, тротоарите, велосипедните алеи, паркингите, пешеходните подлези, осветлението и крайпътното озеленяване по републиканските пътища в границите на урбанизираните територии се организират от съответната община. Изграждането, ремонтът и поддържането на общинските пътища се осъществяват от общините (чл.31).

Съгласно чл. 3 от Закона за движение по пътищата (ЗДП) лицата, които стопанисват пътищата, ги поддържат изправни с необходимата маркировка и сигнализация за съответния клас път, организират движението по тях така, че да осигурят условия за бързо и сигурно придвижване и за опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване от моторните превозни средства. Разпоредбата на чл.176 от ЗДП задължава лицата, които стопанисват пътя, да го поддържат в изправно състояние, да сигнализират незабавно за препятствията по него и да ги отстраняват във възможно най-кратък срок. Те не могат да предоставят на трети лица ползването на част от обхвата на пътя, когато това ще затруднява участниците в движението.

Според чл. 11 от Закона за общинската собственост имоти и вещи общинска собственост се управляват в интерес на населението в общината съобразно разпоредбите на закона и с грижата на добър стопанин. Задължението за изграждането, ремонта и поддържането на общинските пътища е възложено на общините, защото в качеството им на орган на изпълнителната власт разполагат със средства и способности, които са непристъпни на други лица, могат да упражняват властнически правомощия и непосредствено да ръководят и организират служби и звена, с помощта на които да изпълняват възложените им със закона задачи по управление в обществен интерес (чл.140 от Конституцията на Република България).

Транспортно-комуникационните мрежи и елементите на техническата инфраструктура с оглед на своето предназначение и общественополезна функция са предоставени за управление на правни субекти, притежаващи властнически функции, което надгражда обичайните вещни и облигационни отношения, чийто предмет са тези вещи. Собствеността върху транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения не съответства напълно на института на правото на собственост върху всяка една друга вещь по смисъла на вещното право, включващ правото на владение, ползване и разпореждане. Ползването на транспортно-

комуникационни мрежи и съоръжения се осъществява правомерно и необезпокоявано от неограничен кръг субекти поради самото им естество, а не само от собственика им, който не притежава право да отблъсне ползването от трето лице. Правото на разпореждане също е ограничено поради нормативно установения публичен характер на собствеността.

Допълнително следва да се подложи на тълкуване доколко вредите произлизат пряко и непосредствено от транспортно-комуникационните мрежи и елементите на техническата инфраструктура, или са причинени от действия/бездействия на лицата, на които е вменено задължение да ги стопанисват и поддържат, което представлява част от компетентността на държавни/общински органи на управление. Това разграничение е от съществено значение и намира опора и в общата теория за неправомерното увреждане, отграничаваща отговорността по чл. 45, чл. 49 и чл. 50 от ЗЗД. Специалният закон - ЗОДОВ, регламентира най-общо казано различни хипотези, при които държавата/общините, когато са възложили някаква работа на свои органи или длъжностни лица, да отговарят за вредите, причинени от тях при или по повод изпълнението на тази работа. Отговорността по ЗОДОВ е обективна на основание чл. 4 от ЗОДОВ, а отговорността за неправомерно увреждане по ЗЗД е виновна, независимо че на основание чл. 45, ал. 2 от ЗЗД вината се предполага. Правилната квалификация оказва влияние и върху фактическия състав, който следва да бъде установен от ищеца, за да бъде ангажирана отговорността за причинените му вреди.

С оглед очевидната тенденция законодателят да разширява приложното поле на специалния закон, като регламентира по-облекчен ред за реализиране отговорността на държавата и общините за вреди, причинени от дейността на техни органи в повече хипотези, трябва да се извърши и преценката на кой съд са подсъдни иски за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините. Пред общите съдилища споровете трябва да бъдат разглеждани като образувани по иски с правно основание чл. 49 или чл. 50 от ЗЗД, а пред административните съдилища като по иски по чл. 1 от ЗОДОВ.

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

Подписи:

Съдия Донка Чакърва

Съдия Симеон Чаначев



## ОСОБЕНО МНЕНИЕ по т.7

Считаме, че компетентен да се произнесе по делата по искове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрацията по Закона за търговския регистър е административния съд, по следните съображения:

Съгласно мотивите на законодателя - Законът за търговския регистър, в сила от 1.01.2008г. е приет, за да преуреди производството по регистрацията на търговците от съдебно - охранително /каквото беше до този момент и се водеше от окръжните съдилища/ в административна дейност, осъществявана от административни органи. Целта е да се създаде единна и централизирана електронна база данни, съдържаща всички обстоятелства за търговците и клоновете на чуждестранни търговци, подлежащи на вписване по силата на закон, както и всички актовете, които по силата на закон подлежат на обявяване.

За да се премине от децентрализирано съдебното производство в централизирано административно производство, се прие специален закон – Закон за търговския регистър, уреждащ търговската регистрацията, воденето, съхраняването и достъпа до търговския регистър, както и действието на вписванията, заличаванията и обявяванията в него /чл.1/.

Дейността е възложена на специализиран административен орган - Агенция по вписванията, която е администрация към министъра на правосъдието /чл.2 от Устройствения й правилник/, организирана е в Обща и Специализирана администрация, звено „Сигурност на информацията” и финансов контролор /чл.3 ал.1/ и се ръководи и представлява от изпълнителен директор /чл.6 ал.1/. Действията по вписванията, обявяванията и заличаванията в търговския регистър се извършват от служители в Дирекция „Длъжностни лица по регистрацията”, чийто правомощия са визирани в чл.15 от Устройствения правилник на Агенцията по вписванията. Агенцията и длъжностните лица по регистрацията са административни органи по смисъла на §1 т.1 от ДР на АПК, защото принадлежат към системата на изпълнителната власт и са носители на административни правомощия, овластени със закон.

Регламентирано е самостоятелно регистърно производство, което по своя характер е административно, едностранно и безспорно, в рамките на което по искане на заинтересованото лице, се извършва вписване или заличаване на вписването, съответно обявяване на представения акт, при наличие на съответните законови предпоставки. Касае се за административна дейност по смисъла на §1 от ДР на Закона за администрацията, която се изразява в административно обслужване на физически и юридически лица /т.е. „дейност по извършване на административни услуги от структура на администрацията”/ и в извършване на административни услуги /по смисъла на §1 б.”в” –

„извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице”/. Действията във връзка с обявяванията и заличаванията в търговския регистър имат характера на административна дейност, извършавана от длъжностни лица, при и по повод нейното изпълнение. Когато административен орган осъществява административна дейност, възложена му със закон и причини вреди, отговорността му следва да се реализира по реда на чл.1 от ЗОДОВ.

Начинът, по който се осъществява регистърното производство по Закона за търговския регистър, видът на органите, отговорни за изпълнението му и най-вече характерът на извършваната от длъжностните лица дейност, изключват възможността производството да бъде характеризирано като охранително по смисъла на Част шеста, Глава четиридесет и девета от ГПК/чл.530-607 Охранително производство”/, поради което и не обуславя компетентност на гражданския съд да се произнася по иски за причинени вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностните лица по регистрация. Основание за обратен извод не дава и нормата на чл.25 от Закона за търговския регистър, защото тя регламентира конкретна хипотеза – реда, по който се обжалва мотивирания отказ на длъжностното лице по регистрация /пред окръжния съд по седалището на търговеца или клона на чуждестранен търговец по реда на глава XXI от ГПК „Обжалване на определенията”/.

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

Подписи:

1. Съдия Илияна Папазова
2. Съдия Красимир Влахов
3. Съдия Теодора Гроздева

4. Съдия Веселка Марева
5. Съдия Маргарита Соколова
6. Съдия Добрила Василева
7. Съдия Светла Цачева
8. Съдия Василка Илиева
9. Съдия Бойка Стоилова
10. Съдия Веска Райчева
11. Съдия Драгомир Драгнев
12. Съдия Капка Юстиниянова
13. Съдия Таня Митова
14. Съдия Стоил Сотиров
15. Съдия Даниела Стоянова
16. Съдия Боян Цонев
17. Съдия Зоя Атанасова
18. Съдия Албена Бонева
19. Съдия Пламен Стоев
20. Съдия Боян Магдалинчев
21. Съдия Виолета Главинаова
22. Съдия Донка Чакърлова
23. Съдия Марио Димитров
24. Съдия Милена Славейкова
25. Съдия Аглика Адамова
26. Съдия Соня Янкулова
27. Съдия Таня Куцарова-Христова
28. Съдия Мира Райчева

### **ОСОБЕНО МНЕНИЕ**

**по т. 11 на т.д. № 2/ 2014 г. на Общо събрание на съдиите от ВАС и  
ГК на ВКС**

Не споделяме т. 11 от тълкувателното решение, защото считаме, че делата по чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ са подсъдни на районния съд като първа инстанция по следните съображения:

Съгласно чл. 34, ал. 1 от ЗСПЗЗ, приет със ЗИДЗСПЗЗ, ДВ бр.98/1997 г., по искане на собствениците с възстановено право на собственост върху земеделски земи, кметът на общината по местонахождение на имотите издава заповед за изземването им от лицата, които ги ползват без правно основание. Целта е създаване на по-

бърза процедура за защита по административен, а не по исков ред. Обжалването е по реда на ЗАП (вече отм.), а споровете са подсъдни на окръжните съдилища. По сега действащия чл. 34, ал. 2 от ЗСПЗЗ заповедта по ал.1 подлежи на обжалване по реда на АПК.

Разпоредбата на чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ, е приета със ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ бр. 10 от 2009 г. Със заповед на кмета на общината се изземват и земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ. Това са земи, които са останали след възстановяването на правата на собствениците и поради това са предоставени на общината за стопанисване и управление. Стават общинска собственост след влизане в сила на плана за земеразделяне и одобрената карта на съществуващи и възстановими стари реални граници. Правната норма създава задължение за кмета на общината да издава заповед „по реда на чл.65 от ЗОС” за изземване на тези земи, но хипотезата е в чл.34, ал. 4 от ЗСПЗЗ: земите трябва да са посочените в чл. 19 от ЗСПЗЗ и да се ползват без правно основание. Основанието за изземване е различно, защото е без значение дали земите са станали общинска собственост, докато по чл. 65, ал.1 от ЗОС се изземват само имоти общинска собственост. Към този момент е в сила Административнопроцесуалния кодекс и жалбите се подават до административните съдилища. Разликата хипотезите на ал.1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ е в предмета на заповедите за изземване.

Направеното изменение в ал. 4 на чл. 34 от ЗСПЗЗ със ЗИДЗСПЗЗ ДВ бр.62/2010 г. е само относно предмета на изземване- земи от общинския поземлен фонд. Не е променено задължението на кмета на общината да издава заповед по реда на чл. 65 от ЗОС, който в ал. 3 предвижда защита по реда на АПК. Но правното основание не е в чл. 65, ал. 1 от ЗОС, а в чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ.

Разпоредбата на пар. 19, ал.1 от ЗИД на АПК, ДВ бр.39 от 20.05.2011 г. е последваща на чл. 34, ал. 4 от ЗСПЗЗ и гласи, че индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му и отказите за издаването им, с изключение на тези, издадени от министъра на земеделието и храните, могат да се обжалват пред районния съд по местонахождение на имота по реда на АПК, а постановените по този ред актове на районния съд подлежат на касационно обжалване пред административния съд по реда на АПК. Съгласно втората алинея образуваните дела до влизането в сила на този закон се довършат по досегашния ред, по който административните съдилища са първа инстанция, а Върховния административен съд е касационна инстанция.

Две са съображенията за приемането на пар.19 от ЗИД на АПК, което може да се види от протокола на заседанието на Народното събрание от 12.05.2011 г., на който е приет законопроектът на второ четене:

1). да се възложат споровете по жалби срещу издадени индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ (с изключение на

заповедите на министъра на земеделието и храните) за разглеждане на районните съдилища като първа инстанция и на административните съдилища като касационна инстанция, за да бъде разтоварен Върховният административен съд като един от най-натоварените съдилища в страната и

2). правораздаването да се осъществява от районния съд, в района на който е имота, като икономически оправдан вариант за получаване на правосъдие.

Пар.19 от ЗИД на АПК е приет след изменението на чл. 34 от ЗСПЗЗ, обн. ДВ бр.62 /2010 г. и въвежда обща подсъдност за всички жалби срещу индивидуални административни актове издадени по ЗСПЗЗ. Спрямо чл. 128 и чл. 132 от АПК разпоредбата е специална. Логическо, смислово и историческо тълкуване на измененията на чл. 34 от ЗСПЗЗ налагат извод, че заповедите за изземване на земи от общинския поземлен фонд са индивидуални административни актове и попадат в приложението на пар.19 от ЗИД на АПК. Изразът „по реда на чл. 65 от ЗОС” означава, че заповедта по чл.34, ал.4 от ЗСПЗЗ се издава от кмета на общината като компетентен административен орган, издаването и оспорването е по реда на АПК, жалбата не спира изпълнението, а изпълнението става по административен ред със съдействието на полицията (чл. 65, ал. 3 и ал. 4 от ЗОС ). В чл. 65 от ЗОС няма специална разпоредба относно подсъдността, посочено е, че „обжалването е по реда на АПК”, а пар. 19 от ЗИД на АПК е специален на чл. 128 и чл. 132 от АПК.

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

Подписи:

1. Съдия Йовка Дражева
2. Съдия Марина Михайлова
3. Съдия Милена Златкова
4. Съдия Маруся Димитрова

5. Съдия Даниела Мавродиева
6. Съдия Калина Арнаудова
7. Съдия Илиана Славовска
8. Съдия Искра Александрова
9. Съдия Кремена Хараланова
10. Съдия Галина Матейска
11. Съдия Любомира Мотова
12. Съдия Мадлен Петрова
13. Съдия Аглика Адамова
14. Съдия Николай Гунчев
15. Съдия Свилена Проданова
16. Съдия Атанаска Дишева
17. Съдия Симеон Чаначев