

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ
2/2017

гр.София, 03.04.2018 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 осми февруари две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЛОЗАН ПАНОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС:

КРАСИМИР ВЛАХОВ

И.Ф.ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВАС:

МИЛКА ПАНЧЕВА

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

ВКС

БОЙКА СТОИЛОВА
СВЕТЛА ДИМИТРОВА
ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА
БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА

ВАС

ВАНЯ ПУНЕВА
ВАНЯ АНЧЕВА
И.Ф.ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ
И.Ф.МАРИНИКА ЧЕРНЕВА
И.Ф.МИРОСЛАВ МИРЧЕВ
И.Ф.НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА

ЧЛЕНОВЕ:

ВКС:

СТОИЛ СОТИРОВ
БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ
СВЕТЛА ЦАЧЕВА
ВЕСКА РАЙЧЕВА
ПЛАМЕН СТОЕВ
ЗЛАТКА РУСЕВА
ДИЯНА ЦЕНЕВА
МАРИЯ ИВАНОВА

ВАС:

СВЕТЛАНА ЙОНКОВА
НИНА ДОКТОРОВА
НАТАЛИЯ МАРЧЕВА
АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
РУМЯНА ПАПАЗОВА
ГАЛИНА МАТЕЙСКА
ФАНИ НАЙДЕНОВА
ЖАНЕТА ПЕТРОВА

СВЕТЛАНА КАЛИНОВА
ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА
СНЕЖАНКА НИКОЛОВА
МАРИО ПЪРВАНОВ
ЕМИЛ ТОМОВ
АЛБЕНА БОНЕВА
СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА
ЖИВА ДЕКОВА
МИМИ ФУРНАДЖИЕВА
КАМЕЛИЯ МАРИНОВА
ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА
ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА
ИЛИЯНА ПАПАЗОВА
ЗОЯ АТАНАСОВА
ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ
ВЕСЕЛКА МАРЕВА
БОРИС ИЛИЕВ
ДИАНА ХИТОВА
БОЯН ЦОНЕВ
МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА
ДРАГОМИР ДРАГНЕВ
ГЕНИКА МИХАЙЛОВА
ДИМИТЪР ДИМИТРОВ
ДАНИЕЛА СТОЯНОВА
ГЕРГАНА НИКОВА
МАЙЯ РУСЕВА
ЕРИК ВАСИЛЕВ
ГЕНОВЕВА НИКОЛАЕВА
ВАНЯ АТАНАСОВА
АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ
ЕМИЛИЯ ДОНКОВА

ТАНЯ РАДКОВА
ЗДРАВКА ШУМЕНСКА
ЙОВКА ДРАЖЕВА
СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
ДИАНА ГЪРБАТОВА
ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА
ТАТЯНА ХИНОВА
МАРУСЯ ДИМИТРОВА
ТЕОДОРА НИКОЛОВА
МИЛЕНА ЗЛАТКОВА
ТАНЯ ВАЧЕВА
СОНЯ ЯНКУЛОВА
ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА
ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
ДОНКА ЧАКЪРОВА
ЕМИЛИЯ МИТКОВА
ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА
МАРИЕТА МИЛЕВА
ТОДОР ТОДОРОВ
ГАЛИНА КАРАГЪОЗОВА
ЮЛИЯ КОВАЧЕВА
СЕВДАЛИНА ЧЕРВЕНКОВА
ЕМАНОИЛ МИТЕВ
ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА
ТАНЯ КУЦАРОВА
МАРИО ДИМИТРОВ
КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА
ИЛИАНА СЛАВОВСКА
ДОБРИНКА АНДРЕЕВА
ТОДОР ПЕТКОВ
ЛЮБОМИРА МОТОВА
МИРА РАЙЧЕВА
НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ
ЕМИЛИЯ КАБУРОВА
СВИЛЕНА ПРОДАНОВА
БИСЕРКА ЦАНЕВА
СВЕТЛАНА БОРИСОВА
БИСЕР ЦВЕТКОВ
БЛАГОВЕСТА ЛИПЧЕВА
АНЕЛИЯ АНАНИЕВА
КРАСИМИР КЪНЧЕВ
ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ
ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ
АГЛИКА АДАМОВА

ПЕТЯ ЖЕЛЕВА
ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА
КАЛИНА АРНАУДОВА
МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА
МАРИЯ РАДЕВА
РОСЕН ВАСИЛЕВ
РУМЯНА ЛИЛОВА
СТЕФКА КЕМАЛОВА
ВЕСЕЛА АНДОНОВА
РОСИЦА ДРАГАНОВА
ЮЛИЯ РАЕВА
ЛЮБОМИР ГАЙДОВ
ВЕСЕЛА ПАВЛОВА
ЕМИЛИЯ ИВАНОВА
ЮЛИЯН КИРОВ
ЕМИЛ ДИМИТРОВ
СЛАВИНА ВЛАДОВА

при участието на секретаря Аврора Караджова

постави на разглеждане тълкувателно дело № 2/ 2017 г. по описа на ВКС

Общото събрание на Гражданска колегия на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС

докладвано от АДЕЛИНА КОВАЧЕВА И ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА

Тълкувателното дело е образувано на основание чл.125, във връзка с чл.124, ал.2 от ЗСВ с разпореждане от 15.08.2017 г. на председателите на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд, за постановяване на съвместно тълкувателно постановление по следните въпроси, свързани с установена противоречива практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС, а именно:

1. „На кой съд са подсъдни делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по §15, ал.3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. В ДВ бр.61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал.1 и 2 не са приведени в съответствие с чл.37и, ал.1 и ал.4 от ЗСПЗЗ?

2. „На кой съд са подсъдни делата, образувани по жалби срещу откази на кмета на общината за издаване на удостоверение и скица по чл.13, ал.4-6 ПЗСПЗЗ?“

Противоречивата практика на смесените петчленни състави на съдии от Върховния касационен съд и Върховния административен съд е относно компетентния за разглеждане на споровете съд.

По първия въпрос:

Първото становище е, че компетентен да разглежда жалбите срещу актове на кметовете на общини за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал.1 и 2 не са приведени в съответствие с чл.37и, ал.1 и ал.4 от ЗСПЗЗ, е районният съд. Изложените съображения са, че правните основания за прекратяване на договорите и реда, по който това се извършва, са подробно уредени в ЗСПЗЗ. Компетентността на кмета, като автор на волеизявлението за прекратяване на сключени вече договори, произтича от разпоредбите на специалния закон – ЗСПЗЗ, а не от нормите на общия закон ЗМСМА. Ето защо за издадените от него индивидуални административни актове не следва да се прилага решението по т.10 от Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т.д. № 2/2014г. на ОСГК на ВКС, Първа и Втора колегия на ВАС, касаещо други актове на друг орган в сферата на местното самоуправление, докато кметът е орган на местната изпълнителна власт. Становището е обосновано и с приетото решение в т.11 от Тълкувателното постановление, където компетентността на административните съдилища е изведена от изричната препратка в чл. 34, ал.4 от специалния закон към чл.65 от общия закон – ЗОС. Подобна препратка в § 15, ал.3 липсва. По тези съображения съдебните състави приемат, че заповедите по § 15, ал.3 ПРЗ на ЗИДЗСПЗЗ, като индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ, попадат изцяло в обхвата на § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК. От там произтича изводът, че споровете за законосъобразността им са подсъдни на районните съдилища.

Второто становище е, че компетентен да разглежда жалбите срещу актове на кметовете на общини за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал.1 и 2 не са приведени в съответствие с чл.37и, ал.1 и ал.4 от ЗСПЗЗ, е административният съд . Съображенията са, че разпоредбата на § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК е неприложима към посочената категория жалби срещу актове по § 15, ал.3 от ПЗР на ЗИД ЗСПЗЗ. За всички актове по приложението на чл.24а ЗСПЗЗ следва да се прилага еднакъв режим на оспорване. След като в т.10 на Тълкувателното постановление е прието, че административните съдилища са компетентни да се произнасят по жалби срещу актове по чл.24а ЗСПЗЗ, насочени към сключване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, това разрешение следва да се отнесе и към последващите заповеди по § 15, ал.3 от ПЗР на ЗИД ЗСПЗЗ за прекратяването им. В тези случаи кметът на общината действа, като орган на

власт, а не, като равнопоставен гражданскоправен субект.

Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховния касационен съд и Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приемат за правилно първото становище. Съображенията, които го обосновават, са в три насоки:

1. Параграф 15 е преходна и заключителна норма от изменящ и допълващ закон и е предназначена да регулира възникнали вече, т.е. заварени правоотношения, като ги приведе в съответствие с променените законови правила. Тя няма самостоятелен характер, което налага анализ на мястото ѝ в системата правни норми в ЗСПЗЗ и законите по неговото изменение и допълнение. Фиксираната в ал.1 от нея крайна дата, до която трябва да са сключени договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади – 24.02.2015 г. произтича от обстоятелството, че от тази дата е започнало действието на ЗИДЗСПЗЗ, обн.ДВ. бр.14 от 20.02.2015 г., предвиждащо изменение на чл.37и, ал.1 и ал.4. В ал.1 се променя само начинът на определяне на пазарната цена, а с изменението на ал.4 за първи път се въвеждат максимални декари площ за разпределение за една животинска единица в зависимост от категорията на земеделската земя. Доколкото в този ЗИДЗСПЗЗ в сила от 24.02.2015 г. не се съдържа разпоредба, уреждаща правното положение на сключените до този момент договори на наем или аренда, то това е направено със следващия ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ. бр.61/2015 г. Така в §15, ал.1 от преходните и заключителните му разпоредби е въведено задължението на тези ползватели в срок до 1.02.2016 г. да приведат договорите си в съответствие с изискванията на чл.37и, ал.1 и ал.4 от закона. Те включват и променената повторно ал.4 от разпоредбата в частта за максималния размер на декарите за отдаване под наем или аренда в посока на тяхното увеличение, както и допълнението ѝ с включване, като отделна категория правоимащи лица на стопаните, отглеждащите говеда с предназначение за производство на месо и животни от местни (автохтонни) породи. За тях е определен по-висок максимално допустим размер на декарите.

По аналогичен начин в § 15, ал.2 е уредено задължение за привеждане на договорите, сключени по посоченото направление в съответствие с изискванията на чл.37и, ал.1 при спазване на нормативно определеното съотношение.

Неизпълнението на задължението от ползвателите с договори, сключени преди 24.02.2015 г. в срока по ал.1 и ал.2 е специално основание за прекратяването им при условията на обвързана компетентност, уредено самостоятелно в ал.3 на § 15. То е възложено на кмета на общината, съответно на директора на областната дирекция „Земеделие” в зависимост от собствеността на предоставената земеделска земя.

Преценен от този аспект, актът за прекратяване, издаден от кмета на общината на основание §15, ал.3 ЗИДЗСПЗЗ, обн.Дв., бр.61/2015 г. е идентичен по вид и характер с актовете за прекратяване на договорите в хипотезите на

чл.37м, ал.4, т.2, 3 и 4 от закона, въведени с изменителния и допълващ закон, част от който е преходната разпоредба на §15. По същността си прекратяването е властническо волеизявление, направено от административен орган в изпълнение на законово вменено му задължение. Това го определя, като индивидуален административен акт по смисъла на чл.21, ал.1 АПК, засягащ правата на собственици и/или ползватели на животновъдни обекти, придобити в резултат на успешно проведена и завършила със сключване на договор процедура, уредена в чл.37и ЗСПЗЗ.

2. Определянето на компетентния съд, който да се произнесе по законосъобразността на акта за прекратяване на договор за наем или аренда на земя от общинския поземлен фонд, издаден на основание § 15, ал.3 ЗИДЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр.61/2015 г.) налага на второ място изследване на характера на акта, правоотношенията, които урежда и реда, по който е издаден. Това са основните разграничителни критерии, дадени в т.10 от Тълкувателно постановление № 2/2015 г. по т.д. № 2/2014 г. на ОСС от ГК на ВКС и ОСС на I и II колегия на ВАС. Без значение е качеството на органа, издал акта, тъй като разпоредбата на § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК въвежда изключение само за министъра на земеделието, храните и горите.

Безспорно е, че се касае за акт на управление на общинската собственост, независимо по кой от законите е издаден, тъй като кметът е орган на местната изпълнителна власт, а не орган по поземлената собственост. В разпоредбата на чл.44, ал.1, т.1 и т.8 ЗМСМА са уредени в максимално обобщен вид правомощията му да ръководи цялата изпълнителна дейност на общината и да организира изпълнението на задачите, произтичащи от законите. Общите разпоредби по придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи – общинска собственост се съдържат в ЗОС. Още в неговия чл.1 обаче е въведено изключение - от обхвата на закона са изключени случаите, при които в специален закон е предвидено друго. Редът, по който се регламентира собствеността и ползването конкретно на земеделските земи, е предмет на специална законодателна уредба в ЗСПЗЗ - видно от съдържанието на неговия чл.1. Следвайки същата правна логика, законодателят е въвел повторно изключение и в нормата на чл.14 ЗОС от Глава втора от закона, посветена на управлението на имотите и вещите - общинска собственост. В ал.2 от разпоредбата, приложима съгласно препращането на ал.7, е дадено общоважимото правило, че отдаването под наем на имоти – общинска собственост, се извършва от кмета на общината след провеждане на публичен търг или публично оповестен конкурс, освен ако в закон е предвидено предоставянето под наем да се извърши без търг или конкурс или е определен друг ред.

Правоотношенията във връзка със сключването, проверката за изпълнението и съответствието с нарочните законови условия и прекратяването на договорите /включващо и сключените такива преди 1.02.2015 г. съгласно преходната разпоредба на §15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ/ по отдаване под наем на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд на собственици или

ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, са детайлно уредени в чл.37, чл.37м ЗСПЗЗ и §15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ. Анализът на съдържащите се в тях правила в тяхната логическа връзка и последователност показва, че в тези правни норми е регламентиран целият сложен фактически състав по управлението чрез предоставяне под наем на земеделска земя – общинска собственост на определената категория стопани. Кметът на общината действа в изпълнение на общото си правомощие по чл.44, ал.1, т.8 ЗМСМА, като организира изпълнение на функциите, възложени му обаче в специални разпоредби на ЗСПЗЗ и при прилагане на уредените там правила. Конкретно по отношение на прекратяването на договорите, правомощията му са в условията на обвързана компетентност. При неизпълнение от страна на наемателите със заварени наемни договори на задължението им да ги приведат в съответствие с изискванията на чл.37и, ал.1 и ал.4, както и при наличие на която и да било от трите хипотези, уредени в чл.37м, ал.4, т.2, т.3 и т.4, той е нормативно задължен да прекрати договорите. Неизпълнението на това задължение ангажира административно наказателната му отговорност - § 15, ал.4 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ, съответно чл.42, ал.1 ЗСПЗЗ. И двете норми предвиждат глоба от 5000 до 10000 лева.

Обстоятелството, че правото и едновременно с това задължението на кмета да прекрати договорите, са обект на специална уредба в ЗСПЗЗ, се установява и от анализа на общата разпоредба на чл.15 ЗОС. Тя касае съвсем различни правни основания, водещи до прекратяване, като за една част от тях дори е предвиден ред, уреден в Закона за задължението и договорите – чл.15, ал.3. Издаването на заповед за прекратяване е изискуемо в три от точно посочените случаи в ал.4 и конкретно за тази заповед е предвидена в ал.5 правната възможност да се обжалва пред административния съд. Съотношението между чл.15 ЗОС и чл.37м ЗСПЗЗ и в частност § 15, ал.3 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ е на обща към специални правни норми. При реализиране фактическия състав на прекратяването по специалния закон, индивидуалният административен акт се издава при наличието на правните предпоставки и по реда, уреден в него и дерогира общите правила по чл.15 ЗОС.

ЗСПЗЗ има за предмет правната регулация не само на обществените отношения, свързани с правото на собственост върху земеделските земи, но и тези, свързани с тяхното ползване и то по отношение на четирите вида собственост: на граждани, на държавата, на общините и на юридическите лица. Тя предвижда издаване на индивидуални административни актове по ред и на основания, уредени именно в този закон и в правилника за прилагането му, между които са и актовете, предмет на настоящото тълкувателно постановление. Компетентен да се произнесе по законосъобразността им е районният съд.

3. Така предложеното разрешение не противоречи на приетото разрешение в т.10 от Тълкувателно постановление № 2/2015 г., определящо административния съд за компетентен да се произнесе по подадени жалби

срещу актове по приложението на чл.24а ЗСПЗЗ, тъй като процесните актове, издадени от кмета, не са такива по приложението на посочената разпоредба. Извършената в чл.37и, ал.1 препратка към чл.24а, ал.2 ЗСПЗЗ е относно предвидения в него ред за отдаване под наем на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд на конкретизираните собственици или ползватели. Смиълът ѝ се крие в специалната законова възможност да се отдават под наем или аренда земеделски земи от общинския поземлен фонд без провеждане на търг или конкурс при наличие на някоя от изчерпателно формулираните шест хипотези. Последната от тях е тази по т.6 – на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, когато земите са пасища, мери или ливади. Обстоятелството, че предоставянето на имотите под наем или аренда, се извършва без търг или конкурс (ред, посочен в чл.24а, ал.2 от закона) не ги прави актове по приложение на чл.24а ЗСПЗЗ. Целият сложен фактически състав по възникването и прекратяването на наемното правоотношение в тези случаи е уреден в чл.37и, чл.37м ЗСПЗЗ и в частност в § 15 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ и те са актове по прилагане на посочените в тях правила. Като такива съществено се отличават от актовете, предмет на обсъждане в т.10 на ТП № 2/2015 г.

Изложените три групи съображения налагат извод, че делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по § 15, ал.3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ бр.61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал.1 и 2 не са приведени в съответствие с чл.37и, ал.1 и ал.4 от ЗСПЗЗ, по силата на § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК са подсъдни на **районния съд**.

По втория въпрос:

Според едно от изразените в практиката становища, жалбите срещу отказите на кметове на общини да издават удостоверения и скици по чл.13, ал.4, 5 и 6 ЗСПЗЗ подлежат на разглеждане от административните съдилища. Разпоредбата на § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК (ДВ, бр. 39 от 20.05.2011г., изм., бр. 58/2017 г.) е неприложима, тъй като обжалваните откази са постановени по искания за извършване на административна услуга по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията. Не се касае за дейност, свързана с възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, а за индивидуализацията на имота по действащ план. На основание § 8 ПЗР АПК отказите за извършване на административни услуги подлежат на разглеждане от административните съдилища по административен ред.

Според другото становище посочените жалби следва да се разглеждат от районните съдилища на основание § 19, ал.1 ПЗР на ЗИД АПК. Съображенията са, че издаването на удостоверението и скицата по чл.13, ал.5 и 6 ППЗСПЗЗ не представлява административна услуга, а е част от процедурата по възстановяване на земеделските земи по ЗСПЗЗ.

Отговорът и на този въпрос също налага изследване на характера на акта, значението му за административните правоотношения по възстановяване собствеността на земеделските земи и във връзка с прилагането на кой закон се издава.

Удостоверението и скицата по чл.13, ал.5 и 6 ППЗСПЗЗ се издават от техническата служба на общината при възстановяване на собственост по реда на ЗСПЗЗ върху земи, които се намират в границите на урбанизираните територии. Съгласно чл.14, ал.1 ЗСПЗЗ тези земи се възстановяват в съществуващи реални граници. Ето защо, органът по поземлената собственост следва да разполага с данни за точното местоположение на подлежащите на възстановяване земи, техните граници, площ и др. данни. Още повече, че в много случаи бившите земеделски земи, включени в границите на урбанизираните територии, са били подложени на промени – проведена регулация, свързана с промяна на границите на имотите, обособяването на отделни парцели (урегулирани поземлени имоти), застрояване, провеждане на обществени мероприятия и др. Това налага провеждане на процедурата по чл.11, ал.4 ППЗСПЗЗ за определяне на застроената част от имота, която не подлежи на възстановяване. Тази процедура включва два елемента: решение на техническата служба, което има помощен характер и заповед на кмета на общината за одобряване на решението. На обжалване по реда на АПК подлежи заповедта, като индивидуален административен акт, инкорпориращ и решението на техническата служба. Спецификата на производството по чл.11, ал.4 ППЗСПЗЗ е разгледана в ТР № 5 от 18.10.2011 г. по т.д. № 8/2010 г. на Общото събрание на колегиите при Върховния административен съд. Прието е, че то не е самостоятелно, има обслужващ характер в реституцията и съответно се подчинява на режима на реституционното производство, като цяло.

Въз основа на решението на кмета за определяне на застроената част, техническата служба на общината издава удостоверение по чл.13, ал.5 и скица по чл.13, ал.6 ППЗСПЗЗ. Както е посочено в цитираното вече тълкувателно решение, двата документа установяват част от релевантната за възстановяване на собствеността информация: нанесен ли е имотът в кадастралния план, под какъв номер и с каква площ, какви са границите и регулационният му статут, каква е застроената част, за която се дължи обезщетение по чл.10б, ал.1 ЗСПЗЗ и какъв е размерът на свободните площи, които подлежат на възстановяване, има ли учредено право на строеж и дали строежът на законно разрешената сграда е започнал /чл.10, ал.7 ЗСПЗЗ/, както и дали има ограничения на собствеността.

Техническите изисквания за издаването им са определени от министъра на регионалното развитие и благоустройството в изпълнение на нормативното му задължение по чл.13, ал.7 ППЗСПЗЗ. Те се съдържат в заповед № РД-02-14-461 от 26.08.2003 г. В т.1.3 от нея е посочено, че удостоверението съдържа данните по чл.13, ал. 5 ППЗСПЗЗ. Представен е и образец (приложение № 1). Задължително към удостоверението се прилага и скица. Образецът на скицата и данните, които следва да залегнат в нея, са представени съответно в

приложение № 2 към заповедта. Съдържанието на двата образца сочи, че документите трябва задължително да бъдат подписани от изготвилите ги лица и от главния архитект. Това показва, че издаването на двата документа от техническата служба и главния архитект е част от дейността на администрацията и извършването от нея административно обслужване. Волеизявлението на кмета е във връзка с тяхното издаване, респективно отказа за това.

С приемането на АПК, обн. ДВ. бр.30/2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бе отменен действащият до момента Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица - § 2, т.4 ПЗР на АПК. Вместо това в § 19 от същите преходни и заключителни разпоредби бе приет изцяло нов § 1 „Допълнителна разпоредба“ към Закона за администрацията. В неговите т.1 и 2 легално са дефинирани по смисъла на същия закон двете понятия: първото е „административно обслужване“ - всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията. Второто понятие „административна услуга“, като част от административното обслужване, е определено чрез изброените пет разновидности. Така в т.2, б. „а“ ПЗР на ЗА, като такава е посочено издаването на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение. Прилагайки така дефинираното понятие, съдебните състави квалифицират издаването на удостоверението и скицата по чл.13, ал.5 и ал.6, като административна услуга по §1, т.2 ЗА. Отказът да бъдат издадени се разглежда като отказ да се извърши поискана от заявителите по чл.13 ППЗСПЗЗ или служебно от общинската служба по земеделие по чл.13, ал.4 ППЗСПЗЗ административна услуга.

С отмяната на ЗАОФЮЛ, регламентиращ подробно в Глава четвърта обжалването на отказите, да се извършат административни услуги, нормата на § 8 ПЗР на АПК изрично постанови приложимост на уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и обжалването им по административен и съдебен ред и по отношение на тях. Едновременно с това обаче е уредена възможността в специален закон да се предвиди друго. Прилагайки § 8 ПЗР АПК, до приемането на § 19 ПЗР на ЗИД АПК, обн. ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г., подсъдността на споровете във връзка с извършване на административни услуги, както и отказите, (в това число и такива във връзка с удостоверението и скицата, като задължителни елементи от възстановяване правото на собственост на имоти в границите на урбанизираните територии) безспорно бе на административните съдилища по силата на чл.128, ал.1, т.1 АПК.

С приемането на § 19 ПЗР на ЗИД АПК обаче бе направено отклонение от общото правило, отнасящо се до индивидуалните административни актове и отказите за издаването им по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му. С изключение на тези, издадени от министъра на земеделието, храните и горите, всички останали могат да се обжалват пред районния съд по местонахождението на имота по реда на АПК. Дори граматическото тълкуване на разпоредбата ясно показва, че водещ елемент при определянето на

компетентния съд за разглеждане на споровете е законът, по който е издаден индивидуалният административният акт, а не видът на акта. Достатъчно е той да е издаден по прилагането на ЗСПЗЗ и правилника му, като е без значение дали е индивидуален административен акт по АПК или индивидуален административен акт, с който се удостоверяват факти с правно значение по § 2, б. „а“ ДР на ЗА, като административна услуга.

Издаването на удостоверението и скицата от техническата служба, респективно отказът да бъдат издадени, е изцяло по приложението на ППЗСПЗЗ. На първо място представянето им е задължително съгласно чл.13, ал.4 ППЗСПЗЗ за провеждане и приключване на реституционната процедура за възстановяване правото на собственост върху имоти в границите на урбанизирани територии. На второ място, което е и по-съществено, без изясняването и предоставянето на съдържащата се в тях информация, намерила и графично отразяване в скицата, общинската служба по земеделие не би могла да се произнесе по искането за възстановяване на собствеността, с което е сезирана.

Кметът е орган на местната изпълнителна власт – чл.33, ал.1 ЗА и чл.38, ал.1 ЗМСМА. В правомощията му по чл.44, ал.1, т.2 е да насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи, а по т.8 да организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите. Квалификацията на отказа му да издаде удостоверение и скица по чл.13, ал.5 и 6 ППЗСПЗЗ, като административна услуга по смисъла на §2 ДР на ЗА, не променя същността му на индивидуален административен акт, видно от съдържанието на б. „а“ от разпоредбата. Той е издаден във връзка с прилагане на ППЗСПЗЗ. Налице са всички елементи на § 19 ПЗР на ЗИД АПК – жалба срещу индивидуален административен акт, който се издава по ППЗСПЗЗ или отказ да бъде издаден такъв. Липсва законово основание от приложното поле на тази разпоредба да се изключат индивидуалните административни актове по § 1, т.2, б. „а“ от ДР на ЗА. Волята на законодателя е да постави в компетентност на районните съдилища всички жалби срещу индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, независимо от техния характер. Изключения от този принцип може да има само в случаите, когато на първо място се касае за акт на министъра на земеделието, храните и горите и на второ място обжалваният индивидуален административен акт, макар да разкрива връзка със ЗСПЗЗ, по естеството си е акт по прилагането на друг закон, например ЗМСМА, ЗОС и др. Отказът да се издаде удостоверение и скица по чл.13, ал.4 - 6 ППЗСПЗЗ не е сред двете изключения. Ето защо компетентен да разгледа жалба срещу такъв отказ е **районният съд**.

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

РЕШИ:

1. Делата, образувани по жалби срещу актове на кметове на общини по § 15, ал.3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ бр.61 от 11.08.2015 г.) за прекратяване на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, които в срока по ал.1 и 2 не са приведени в съответствие с чл.37и, ал.1 и ал.4 от ЗСПЗЗ, са подсъдни на районния съд.

2. Делата, образувани по жалби срещу откази на кмета на общината за издаване на удостоверение и скица по чл.13, ал.4-6 ППЗСПЗЗ, са подсъдни на районния съд съгласно § 19 ПЗР на ЗИД АПК (ДВ, бр. 39/2011 г., изм., бр. 58/2017 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЛОЗАН ПАНОВ.....

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ.....

ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС:

КРАСИМИР ВЛАХОВ.....

И.Ф.ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВАС:

МИЛКА ПАНЧЕВА.....

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:

ВКС

БОЙКА СТОИЛОВА.....

СВЕТЛА ДИМИТРОВА.....

ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА.....

БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА.....

ВАС

ВАНЯ ПУНЕВА.....

ВАНЯ АНЧЕВА.....

И.Ф.ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ.....

И.Ф.МАРИНИКА ЧЕРНЕВА.....

И.Ф.МИРОСЛАВ МИРЧЕВ.....

И.Ф.НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА.....

ЧЛЕНОВЕ:

ВКС:

СТОИЛ СОТИРОВ.....

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ.....

СВЕТЛА ЦАЧЕВА.....

ВЕСКА РАЙЧЕВА.....

ПЛАМЕН СТОЕВ.....

ВАС:

СВЕТЛАНА ЙОНКОВА.....

НИНА ДОКТОРОВА.....

НАТАЛИЯ МАРЧЕВА.....

АДЕЛИНА КОВАЧЕВА.....

РУМЯНА ПАПАЗОВА.....

ЗЛАТКА РУСЕВА.....	ГАЛИНА МАТЕЙСКА.....
ДИЯНА ЦЕНЕВА.....	ФАНИ НАЙДЕНОВА.....
МАРИЯ ИВАНОВА.....	ЖАНЕТА ПЕТРОВА.....
СВЕТЛАНА КАЛИНОВА.....	ТАНЯ РАДКОВА.....
ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА.....	ЗДРАВКА ШУМЕНСКА.....
СНЕЖАНКА НИКОЛОВА.....	ЙОВКА ДРАЖЕВА.....
МАРИО ПЪРВАНОВ.....	СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА.....
ЕМИЛ ТОМОВ.....	ДИАНА ГЪРБАТОВА.....
АЛБЕНА БОНЕВА.....	ЗАХАРИНКА ТОДОРОВА.....
СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА.....	ТАТЯНА ХИНОВА.....
ЖИВА ДЕКОВА.....	МАРУСЯ ДИМИТРОВА.....
МИМИ ФУРНАДЖИЕВА.....	ТЕОДОРА НИКОЛОВА.....
КАМЕЛИЯ МАРИНОВА.....	МИЛЕНА ЗЛАТКОВА.....
ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА.....	ТАНЯ ВАЧЕВА.....
ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА.....	СОНЯ ЯНКУЛОВА.....
ИЛИЯНА ПАПАЗОВА.....	ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА.....
ЗОЯ АТАНАСОВА.....	ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ.....
ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ.....	ДОНКА ЧАКЪРОВА.....
ВЕСЕЛКА МАРЕВА.....	ЕМИЛИЯ МИТКОВА.....
БОРИС ИЛИЕВ.....	ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА.....
ДИАНА ХИТОВА.....	МАРИЕТА МИЛЕВА.....
БОЯН ЦОНЕВ.....	ТОДОР ТОДОРОВ.....
МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА.....	ГАЛИНА КАРАГЪЗОЗОВА.....
ДРАГОМИР ДРАГНЕВ.....	ЮЛИЯ КОВАЧЕВА.....
ГЕНИКА МИХАЙЛОВА- о.м.по т.1	СЕВДАЛИНА ЧЕРВЕНКОВА.....
ДИМИТЪР ДИМИТРОВ.....	ЕМАНОИЛ МИТЕВ.....
ДАНИЕЛА СТОЯНОВА.....	ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА.....
ГЕРГАНА НИКОВА.....	ТАНЯ КУЦАРОВА.....
МАЙЯ РУСЕВА.....	МАРИО ДИМИТРОВ.....
ЕРИК ВАСИЛЕВ.....	КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА.....
ГЕНОВЕВА НИКОЛАЕВА.....	ИЛИАНА СЛАВОВСКА.....
ВАНЯ АТАНАСОВА.....	ДОБРИНКА АНДРЕЕВА.....
АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ.....	ТОДОР ПЕТКОВ.....
ЕМИЛИЯ ДОНКОВА.....	ЛЮБОМИРА МОТОВА.....
	МИРА РАЙЧЕВА.....
	НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ.....
	ЕМИЛИЯ КАБУРОВА.....
	СВИЛЕНА ПРОДАНОВА.....
	БИСЕРКА ЦАНЕВА.....
	СВЕТЛАНА БОРИСОВА.....
	БИСЕР ЦВЕТКОВ.....
	БЛАГОВЕСТА ЛИПЧЕВА.....
	АНЕЛИЯ АНАНИЕВА.....
	КРАСИМИР КЪНЧЕВ.....

ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ.....
ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ.....
АГЛИКА АДАМОВА.....
ПЕТЯ ЖЕЛЕВА.....
ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА.....
КАЛИНА АРНАУДОВА.....
МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА.....
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА.....
МАРИЯ РАДЕВА.....
РОСЕН ВАСИЛЕВ.....
РУМЯНА ЛИЛОВА.....
СТЕФКА КЕМАЛОВА.....
ВЕСЕЛА АНДОНОВА.....
РОСИЦА ДРАГАНОВА.....
ЮЛИЯ РАЕВА.....
ЛЮБОМИР ГАЙДОВ.....
ВЕСЕЛА ПАВЛОВА.....
ЕМИЛИЯ ИВАНОВА.....
ЮЛИЯН КИРОВ.....
ЕМИЛ ДИМИТРОВ.....
СЛАВИНА ВЛАДОВА.....

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

по т. 1 от постановлението по тълкувателно дело № 2/ 2017 г.
на ОС на ГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС

С § 15, ал. 1 и ал. 2 ПЗР на ЗСПЗЗ (ДВ бр. 61/ 11.08.2015 г.) законодателят предвиди нови условия за запазване на действието на договорите за наем и аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, сключени към 24.02.2015 г. и заварени към влизане в сила на това изменение на закона. С § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ законодателят овласти директорите на областна дирекция „Земеделие“, респ. кметовете на общините да издадат заповеди за прекратяване на всеки такъв договор, ако в срок до 01.02.2016 г. не е приведен в съответствие с новите изисквания на закона, въпреки че срокът на договора не е изтекъл.

По критерий метод на правно регулиране тези договори следва да се поставят в две групи. В първата са тези, които регулира методът на равнопоставеност на страните, макар за тяхното сключване ЗСПЗЗ да е предвиждал сложен фактически състав, включващ и административни елементи (индивидуални административни актове). Такива са договорите по чл. 24а ЗСПЗЗ и по чл. 37и, ал. 10 ЗСПЗЗ (изм. на ЗСПЗЗ с ДВ бр. 38/ 07.05.2014 г.). Във втората група са договорите по чл. 37и–37о ЗСПЗЗ, за които законът е предвиждал да се сключват без търг или конкурс (същото изменение на ЗСПЗЗ). Регулира ги методът на власт и подчинение. Те обслужват значим обществен интерес. Ползватели на земите от държавния и общинския поземлен фонд могат да са само собствениците или ползвателите на животновъдни обекти, регистрирани в Системата за идентификация на животните и животновъдните обекти на Българската агенция по безопасност на храните (чл. 37и, ал. 1 ЗСПЗЗ в обсъжданата редакция). Съгласно чл. 2 ЗБАБХ, БАБХ е компетентният държавен (национален) орган за осъществяване на официален контрол в Република България по смисъла на законодателството на Европейския съюз и за провеждане на стопанската политика на Съюза в дейностите по чл. 3, ал. 1 ЗБАБХ. Договорите по чл. 37и-37о ЗСПЗЗ, сключвани без търг или конкурс (изм. ДВ бр. 38/ 2014 г.), обслужват контролираните от БАБХ дейности, а с това – провеждат обществен интерес в тази сфера на обществени отношения включително на наднационално ниво. Процедурата по тяхното сключване, техните белези, основанията за изменение и прекратяване произтичат от ЗСПЗЗ или от издаваните индивидуални административни актове, също предвидени в ЗСПЗЗ. Индивидуален административен акт по прекратяването на тези договори е и заповедта по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ на директора на ОДЗ, респ. на кмета на общината (ДВ бр. 61/ 2015 г.). Административният елемент присъства във всеки етап предхождащ, съпровождащ и следващ писменото съглашение между директора на ОДЗ, респ. кмета на община и ползвателя (чл.19а, ал. 2 и 3 АПК). Те покриват понятието за административен договор, така както е уредено в чл. 19а и 19б АПК (ЗИДАПК в ДВ бр. 74/ 20.09.2016 г.).

Административният договор бе институционализиран на национално ниво за пръв път със ЗУСЕСИФ, а след това – със ЗИДАПК (ДВ бр. 74/ 2016 г.). До влизането в сила на тези два закона обективното материално право

урежда различни видове административни договори. Правната уредба на едни от тях произтича от вторичните актове на правото на Европейския съюз като наднационален правен ред, регулатор на обществените отношения на територията на Република България (чл. 4, ал. 3 КРБ) и от нормативни актове на вътрешното ни законодателство. Такъв пример е административният договор между ДФ "Земеделие" и ползвателя на помощта по Мярка създаване на стопанства на млади фермери - Наредба № 9/ 03.04.2008 г. на министъра на земеделието и посочените в нея регламенти на ЕС (ТР № 8/ 11.12.2015 г. по тълк. д. № 1/ 2015 г. на Първа и Втора колегия на ВАС). Правната уредба за други произтича директно от националния правен ред, заварен към влизане в сила на ЗИДАПК (ДВ бр. 74/ 2016 г.). Такъв пример е административният договор по чл. 37и – 37о ЗСПЗЗ, сключван без търг или конкурс (изм. ДВ бр. 38/ 2014 г). Осъществено е и изискването от чл. 19а, ал.1, in fine АПК законът да го предвижда, а административните договори, заварени към влизане в сила на ЗУСЕСИФ, респ. на ЗИДАПК (ДВ бр. 74/ 2016 г.), не проявяват договорната свобода (чл. 9 ЗЗД).

Съгласно чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК (в действащата редакция), на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори. След влизането в сила на ЗИДАПК (ДВ бр. 74/ 2016 г.) в компетентност на административния съд са делата по жалби срещу заповедите по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ на директора на ОДЗ, респ. на кмета на общината за прекратяване на договорите по чл. 37и – 37о ЗСПЗЗ, сключени без търг или конкурс (изм. ДВ бр. 38/ 2014 г.). Тези заварени (висящи) съдебни производства не попадат в приложното поле на § 6, т. 2 и § 7 ЗР на ЗИДАПК (ДВ бр. 74/ 2016 г.). Договорите по чл. 37и-37о ЗСПЗЗ, сключвани без търг или конкурс (изм. ДВ бр. 38/ 2014 г.), са предвидени във вътрешния, а не в наднационалния правен ред. Те са правно основание по смисъла на чл. 41, ал. 1 ЗСПЗЗ, но по тях не се предоставят безвъзмездни финансови помощи и не се извършват плащания, верифициране или сертифициране на разходи по Програмата за развитие на селските райони. Следователно не попадат и в приложното поле на § 4 ПЗР на ЗУСЕСИФ. За тези дела новата подсъдност от чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК изключва общата от § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (обн. ДВ бр. 39/ 20.11.2011 г.).

Изложеното обосновава следния отговор на първия въпрос по тълкувателното дело:

В подсъдността на административния съд са делата по жалби срещу заповедите на кметовете на общините по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ (обн. ДВ бр. 61/ 11.08.2015 г.) за прекратяване на договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд, сключени преди 24.02.2015 г. при условията на чл. 37и-37о ЗСПЗЗ без търг или конкурс (изм. ДВ бр. 38/ 07.05.2014 г.), които в срока по ал. 1 и ал. 2 не са приведени в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ или в съответствие с § 15, ал. 2 ПЗР на ЗСПЗЗ. Всички други дела по жалби срещу заповедите на кметовете на общините по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗСПЗЗ са подсъдни на районния съд.

съдия Геника Михайлова

