**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,

факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:e-mail:%20arch@vas.bg)

Изх. …………….

Дата: ……………2015 г.

**ДО**

**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА**

**ГРАЖДАНСКА И ТЪРГОВСКА КОЛЕГИЯ**

**НА ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД**

**ДО**

**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ПЪРВА И ВТОРА КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**С Т А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**по съвместно тълкувателно дело № 1/2015г.**

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Председателят на Висшия адвокатски съвет, по покана от Председателя на Върховния касационен съд (ВКС) и на Председателя на Върховния административен съд (ВАС) и на основание чл. 129, ал. 1, т. 3 и ал.4 от Закона за съдебната власт, изразява становище по въпроса, по който съгласно съвместно Разпореждане от 27.10.2015г. по съвместно тълкувателно дело № 1/2015г., е отправено питането:

**Какъв е порокът на съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по правилата на подведомствеността, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища?**

В разпореждането за образуване на тълкувателното дело са посочени две групи съдебни актове, от прегледа на които се установява, че е налице противоречива съдебна практика по поставения въпрос на състави и на ВКС, и на ВАС.

Така, една част от съставите на ВКС и ВАС считат, че когато по спора се е произнесъл съд, който по процесуалните правила, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища, е некомпетентен по материя, съдебният акт е недопустим и подлежи на обезсилване. В тези съдебни актове няма подробно мотивиране защо в такъв случай е налице нарушение на правилата за подсъдност и съдебният акт следва да се обезсили, като недопустим, а по-скоро този извод се счита за ясен по подразбиране, като съдебна практика, която се е наложила и няма нужда подробно да се обосновава.

Според друга част от съставите на ВКС и ВАС, в подобни хипотези, съдебният акт се приема за нищожен и се прогласява за такъв, като съображенията са, че в случая не е налице нарушение на правилата за подсъдност, а на правилата за подведомственост, което води до нищожност на съдебния акт; или че е налице произнасяне на некомпетентен по материя съд и съгласно т.8 от ППБВС № 1/1985г. решението на некомпетентния съд е нищожно; а в друг случай се приема, че когато първоинстанционният съд е районният съд, но по жалба срещу решението на районния съд не се произнася състав на окръжния съд, а следва да се произнесе тричленен състав на административния съд (както е според § 19, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на АПК /обн. ДВ, бр. 39/20.05.11 г./ относно индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ ) делото не било подведомствено на окръжния съд, което налага прогласяване на нищожност на постановеното решение, но пък делото следвало да се изпрати по подсъдност на административния съд, с което в крайна сметка се смесват неподведомственост и неподсъдност и последиците от тях.

**Считаме, че следва да се сподели първото становище по съображенията, които подробно излагаме по-долу.**

В основата на противоречивата съдебна практика е различното схващане за правните понятия за подведомственост и за подсъдност, както те се уреждат от законa.

Подведомствеността, разгледана като компетентност, включваща правото и задължението на определен държавен орган да извърши определени действия и да издаде определен държавен акт, що се отнася до съдилищата, означава предоставената им от Конституцията и закона държавна правораздавателна власт.

Съгласно Конституцията:

***Чл. 119.*** *(1) Правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища.*

*(2) Със закон могат да се създават и специализирани съдилища.*

*(3) Извънредни съдилища не се допускат.*

Понастоящем наред с общите съдилища, посочени в ал.1 на чл.119 Конституцията, действат и специализираните административните съдилища, създадени с пар.3 от ПЗР на Административнопроцесуалния кодекс (АПК - ДВ бр. 30 от 11 април 2006 , в сила от 12 юли 2006 г. с последващи изменение и допълнения).

Съгласно разпоредбата на чл.61, ал.2 от Закона за съдебната власт:

„(2) *На съдилищата са подведомствени граждански, наказателни и административни дела.“*

Изводът от разпоредбите на основния закон на страната и от устройствения за съдебната власт закон е, че съдилищата – общи и специални – са тези държавни органи, които са натоварени с правораздавателна власт и те упражняват своята правораздавателна власт, когато се произнасят по подведомствените им граждански, наказателни и административни дела.

**По-нататък процесуалните закони дават по-подробна уредба на подведомствеността и подсъдността**

***Уредбата по Гражданския процесуален кодекс***

Действащият ГПК (ДВ бр.59 от 20 юли 2007 г., в сила от 1 март 2008 г., с последващи изменения и допълнение) урежда по аналогичен начин въпроса за подведомствеността, както това беше сторено в Глава втора от ГПК(отм.). Съгласно разпоредбите на Глава трета „Подведомственост“ на ГПК въпросът за подведомствеността на съдилищата се отнася до отделянето, от една страна, на компетентността на „съдилища“ да разглеждат всички граждански дела ( чл.14, ал.1), а от друга страна, компетентността на „другите учреждения“, които са несъдебни, т.е. извън системата на съдилищата.

Във сръзка с подведомствеността ГПК изрично разпорежда, че *„(С)съдът сам решава дали заведеното дело подлежи на разглеждане от него*“ (чл.14, ал.2) и че „*(Н)никое друго учреждение няма право да приеме за разглеждане дело, което вече се разглежда от съда*.“ (чл.14, ал.3).

Въпросът за подведомствеността може да се повдигне пред съда по всяко време, докато делото е висящо, като по смисъла на чл.16 ГПК „спор за подведомственост“ може да възникне между съда, от една страна, и някое „друго учреждение“, т.е. несъдебен орган – от друга, а не между различни съдилища.

Подобно на ГПК(отм.), действащият ГПК в Глава дванадесета, урежда родовата и местната подсъдност, като в Раздел III дава уредбата на споровете за подсъдност, като спорове за компетентност между различните съдилища, които се произнасят по граждански дела. Такива могат да бъдат споровете между различни по степен съдилища (районен или окръжен съд), или между съдилища, на които е специално възложена компетентност като първа инстанция по определена материя (например на Софийския градски съд по чл.77 ЗМГО или по чл.61, чл.64 и чл.66 ЗПРПМ и др.), или между съдилища с различно седалище (при спор за местна компетентност). Това са все спорове за подсъдност в смисъл за компетентността между различни съдилища, а не между съд и орган извън съдебната система.

Макар и приет след влизане в сила на АПК, включително и след 1 март 2007 г., от която дата съгласно пар.4, ал.3 от ПЗР на АПК административните съдилища започват да образуват административни дела, сега действащият ГПК изрично не урежда въпроса и не определя дали става дума за подведомственост или за подсъдност, когато възникне спор дали гражданското дело е от компетентността на общ съд или на административен съд. А такива спорове между посочените съдилища е следвало да се очакват, когато с АПК се възлага на административните съдилища и по реда на АПК да се разглеждат не само дела, по които административният съд действа като контролно-отменителна инстанция по жалба/протест срещу административен акт, но и дела, които са по характер искови производства. Такива са посочените в чл.128, ал.1 дела: по т.7 АПК – по иск за обявяване на нищожност на решение, постановено от административен съд; или по т.8 – по иск за установяване неистинността на административен акт; или по ал.2 – по иск за съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение). Нещо повече, в компетентността на административните съдилища АПК поставя и дела, които по предмет представляват типични гражданскоправни спорове. В последния случай става дума за делата относно обезщетяването на причинени вреди, от незаконосъобразни административни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица (чл.128, ал.1, т.5), както и от незаконосъобразно принудително изпълнение на административен орган (чл.128, ал.1 т.6), които безспорно са спорове за гражданските последици от такива незаконосъобразни актове и/или действия.

Все пак, тъй като именно с АПК цялостно се уреждат правилата на административното правосъдие и създаването на системата на административните съдилища, при което част от делата, които до влизане в сила на АПК се разглеждат от общите съдилища, се отделят и предават за разглеждане от специалните, административните съдилища, именно в АПК, както по-подробно коментираме по-долу, се намира законов текст (чл. 135, ал.4 АПК), който определя дали спорът за разпределяне на делата между общите и административните съдилища е спор за подведомственост или спор за подсъдност.

***Уредбата по Административнопроцесуалния кодекс***

Както това се прави в ГПК и АПК урежда подведомствеността и споровете за подведомственост, съответно подсъдността и споровете за подсъдност.

Разпоредбата на чл.128 АПК, по същия начин както чл.14, ал.1 ГПК, за да очертае подведомствеността на административните съдилища, определя предмета на административните дела, като изрежда кои контролно-отменителни производства и кои искови производства са подведомствени на тези специализирани съдилища. Определена по този начин чрез предмета на административните дела компетентността на административните съдилища отграничава кое е подведомствено на тези специализирани съдилища, от онова, което остава подведомствено на други, несъдебни органи.

Във връзка с подведомствеността подобно на чл. 14, ал.2 и 3 ГПК от своя страна и АПК в чл. 130 урежда споровете за подведомственост като в ал.1 се казва: *„Административният съд решава сам дали образуваното дело подлежи на разглеждане от него или от друг орган извън**системата на съдилищата.“* и в ал.2 се подчертава: *„Никой друг орган няма право да приеме за разглеждане дело, което вече се разглежда от съда*.“ Не може да има съмнение също, че според законодателя, видно от текста на ал.3 на чл.130 АПК спор за подведомственост може да възникне между административния съд, от една страна, и някой „*друг орган извън системата на съдилищата*“, т.е. несъдебен орган, а не между различни съдилища.

По-нататък уреждайки въпросите за подсъдността, отново както и в ГПК относно подсъдността по граждански дела, в АПК по същия начин подробно се регламентира родовата (чл.132) и местна (чл.133) подсъдност по административните дела, както те следва да се разпределят между съдилищата в рамките на създадената с този кодекс система на специализирани административни съдилища.

Споровете за подсъдност, на които е посветена разпоредбата на чл.135 АПК, включват само спорове между съдилища, т.е. все между правораздавателните, съдебните органи.

Както по-горе отбелязахме обаче, когато урежда споровете за подсъдност, освен тези за родова или местна подсъдност между административните съдилища в АПК вече има и изрично предвидена регламентация на „***споровете за подсъдност* *между общите и административните съдилища*“**. В ал.4 на чл.135 се предвижда разглеждането на такива спорове за подсъдност да се извършва от смесен състав от съдии от ВКС и ВАС.

Като имаме предвид гореизложеното относно законодателната уредба на подведомствеността и подсъдността по ГПК и по АПК, считаме, че не намира опора в закона изводът, направен в Решение № 370 от 30.10.2012 г. по гр. д. № 480/2012 г. на ВКС I г. о., ГК, където съдебният състав е приел, че в ал.4 на чл.135 АПК законодателят бил допуснал „*терминологична неточност“*, определяйки споровете за компетентност между общите и административните съдилища като спорове за подсъдност. Изразява се становището, че „*тълкуването на тази разпоредба във връзка с останалите разпоредби от тази глава на АПК /дял трети "Производства пред съд", глава девета "Общи разпоредби"/ води до извода, че АПК счита спора между специализираните административни съдилища и останалите органи и съдилища извън системата на административното правораздаване за спор за подведомственост, а не за спор за подсъдност*.“ Видно от цитираната част от мотивите на решението, в случая съставът на ВКС, който се е произнесъл по въпроса, е смесил в едно споровете за подведомственост и споровете за подсъдност (подчертаната част от цитираните мотиви), поставяйки в една и съща група споровете между административен съд и несъдебен орган (което несъмнено е спор за подведомственост) и споровете между административен съд и друг съд, „*извън системата на административното правосъдие*“ (което е спор за подсъдност).

Именно с оглед на обсъдената по-горе законова уредба по ГПК и по АПК, която считаме по същество за еднаква и последователна както относно подведомствеността и споровете за подведомственост, така и относно подсъдността и споровете за подсъдност, трябва да се тълкува и прилага чл.135, ал.4 АПК, с който изрично като спорове за подсъдност се определят и уреждат споровете кой съд трябва да разгледа и реши дело, когато по този въпрос спорят съд от общите и съд от (специализираните) административни съдилища. Тази законова уредба, разгледана в цялост, ясно поставя въпросът и споровете за подведомственост като разграничаващи компетентността на съда (бил той общ или специализиран, административен) от компетентността на друг, несъдебен орган/учреждение, т.е. орган, който не е натоварен с държавна правораздавателна власт. Докато въпросът и споровете за подсъдността са ясно уредени като разграничаващи компетентността между различните съдилища, т.е. между натоварени с държавна правораздавателна власт органи, независимо дали става дума за спор за родова или за местна подсъдност в рамките на общите или в рамките на административните съдилища, или пък става дума за спор за подсъдност между общ съд и административен съд.

**Правни последици на липсата на подведомственост/подсъдност**

Като се стъпва на коментираната по-горе последователна законова уредба на АПК и ГПК относно подведомствеността и относно подсъдността, следва да се даде отговор на въпроса за това, от какъв порок страда съдебният акт, постановен от съд в нарушение на правилата за разпределение на делата между общите (граждански) съдилища и специализираните (административни) съдилища.

Допустимостта на всяко съдебно производство (на общ съд по гражданско дело и на административен съд по възложените му с АПК административни дела) се свързва с наличието или липсата на процесуалните предпоставки, които съдът проверява, за да реши дали има право да разгледа и разреши спора, с който е сезиран. Допустимостта като правно качество на отправеното към съда искане за произнасяне – било то по граждански иск, или по жалба/протест срещу административен акт, трябва да е налице, за да се осъществи надлежно сезиране на съда, т.е. производството пред съда да е допустимо.

Нищожността и недопустимостта на съдебния акт са най-тежките пороци и именно поради това са посочени като първите две касационни основания за обжалване съответно в чл. 281 ГПК и в чл. 209 АПК. Нищожността е най-тежкият порок и тя винаги е резултат на най-тежко нарушение на законовите изисквания за допустимост на съдебното производство.

В ГПК няма изброяване на основанията за нищожност и основанията за недопустимост, наличието на които биха обосновали съответно прогласяване на нищожност или пък обезсилване на издадения съдебен акт. АПК също не изброява основанията за нищожност, а тези, водещи до недопустимост на жалбата/протеста, които са посочени в чл. 159 АПК, са неизчерпателно изброени.

В гражданско-правната теория както при действието на ГПК (отм.), така и при сега действащия ГПК няма колебание, че липсата на подведомственост при което по спор по гражданско дело, който подлежи на разглеждане от съд, е постановено решение от друг, несъдебен орган, решението на този орган е нищожно, защото е постановено от некомпетентен орган, извън системата на съда, който не е натоварен с държавна правораздавателна власт. Този порок на акта е толкова съществен, че води до на-тежката последица – прогласяване на нищожността му. Обратно, ако съд се е произнесъл по спор, който е следвало да се реши от друг, несъдебен орган, решението на съда ще е постановено също в нарушение на правилата за подведомственост, но няма да е нищожно, а ще подлежи на обезсилване по правилата на обжалването[[1]](#footnote-1).

По същия начин както в гражданския процес следва да се разглежда неподведомствеността и в административното правораздаване.

Няма колебания в практиката, че за да е нищожен съдебният акт трябва да страда от толкова съществен порок, който де е несъвместим със самото упражняване на правораздавателната власт. Когато съдебният състав е конституиран в съответствие с основните изисквания на процесуалните закони, т.е. не е незаконен с оглед изискванията на чл.20 ГКИ и съответно на чл. 164 АПК, според които за първоинстанционно дело се определя като законен състав от един съдия, нарушаването на правилата за подсъдност, ще водят до недопустимост на съдебния акт, а не до нищожност. Дори обаче и в случай на нарушена родова подсъдност, когато спорът е бил решен от окръжния съд, решението не може да бъде обезсилено само поради това, че искът е бил подсъден на районния съд (чл.270, ал.4 ГПК), т.е. според законодателя порокът не е толкова съществен, за да доведе до недопустимо решение, подлежащо на обезсилване.

В някои съдебните решения по спорния въпрос намираме позоваване на т.8 от Постановление на Пленума на ВС № 1/1985г. Тази т.8 гласи:

„*8. Нищожното решение също може да се обжалва в срока по* [*чл. 197 ГПК*](apis://NORM|2001|8|197|)*. Второинстанционният съд обявява нищожността му. Ако искът е допустим, той връща делото за ново разглеждане на съответния съд или друг орган. В противен случай прекратява производството.* [*Член 210 ГПК*](apis://NORM|2001|8|210|) *не се прилага при обявяване за нищожно повторно решение.“*

А в мотивите на т. 8 от ППВС №1/1985г. четем:

„*Разпоредбата на* [*чл. 209, ал. 2 и 3 ГПК*](apis://NORM|2001|8|209|) *за пръв път уреди процесуалната защита срещу нищожните решения. Нищожното решение не поражда правни последици, но създава привидност за признати и присъдени права, за приложимост на* [*чл. 219*](apis://NORM|2001|8|219|) *-* [*224 ГПК*](apis://NORM|2001|8|224|)*. То може да се обжалва в срока по* [*чл. 197 ГПК*](apis://NORM|2001|8|197|)*.*

*Когато второинстанционният съд установи, че решението е нищожно, той обявява неговата нищожност. В зависимост от основанието за нищожността той може: да прекрати производството, а ако искът подлежи на разглеждане от друг орган, да му изпрати делото по подсъдност или подведомственост.“*

Считаме, че с цитираната т.8 от ППВС № 1/ 1985 г. само най-общо се разглеждат последиците от прогласяване на нищожност на съдебен акт, без да се разграничават хипотезите, при които става дума за нищожност при нарушена подведомственост и при които е налице друго основание за нищожност (например липсва законен съдебен състав или форма на акта). Ето защо с директното препращане към цитираното постановление не се дава отговор на поставения сега за обсъждане процесуален въпрос.

В заключение, считаме, че при нарушаване на правилата за подведомственост нищожно ще е онова решение, което вместо от компетентния съд (общ или административен) е постановено от несъдебен орган, който няма държавна правосъдна власт. Обратно, нарушаването на правилата за подведомственост, при които решението вместо от несъдебен орган е постановено от съд (общи или административен), порокът на това решение ще е недопустимост, която може да бъде релевирана по реда на обжалването и в такъв случай съдебният акт ще подлежи на обезсилване като недопустимо.

На още по-силно основание, когато делото е разгледано и по него се е произнесъл съд, т.е. съдебен орган, притежаващ държавна правораздавателна власт, в законен според правилата на АПК и ГПК състав, но са били нарушени правилата, разпределящи делата между общите граждански съдилища и специализираните административни съдилища, в такъв случай съдебният акт по делото ще е постановен в нарушение на правилата за подсъдност и по реда на обжалването съдебният акт ще подлежи на обезсилване като недопустим.

С оглед на горните съображения, считаме, че отговорът на поставения за обсъждане въпрос следва да бъде:

**Съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по процесуалните правила, разпределящи делата между общите граждански съдилища и специалните административни съдилища, е недопустим и подлежи на обезсилване.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ

АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

1. В този смисъл – при ГПК(отм.) проф. Живко Сталев, Българско гражданско процесуално право, Седмо издание, 2001 г. пар.24, т.IV, a. стр.133; както и при действащия ГПК - Ружа Иванова, Българско гражданско процесуално право, Девето издание на съшия труд – пар. 23, стр. 130. [↑](#footnote-ref-1)