



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШИ 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

Изх.
Дата: .. 2018 г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА
ГРАЖДАНСКА КОЛЕГИЯ
НА ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД

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

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

по съвместно тълкувателно дело № 2/2017г.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Със съвместно Разпореждане на Председателите на ВКС и ВАС от 15.08.2017 г. е образувано тълкувателно дело № 2/2017 г. по описа на ВКС за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на ВКС и Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС по следните въпроси:

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. 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 4 от ЗСПЗЗ?”

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

На основание чл. 129, ал. 4 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) излагам на вниманието Ви становище по поставените за тълкуване въпроси, предмет на образуваното тълкувателно дело № 2/2017 г. по описа на ВКС за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на ВКС и Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на ВАС.

I. По първия поставен въпрос:

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. 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 4 от ЗСПЗЗ?

1. Противоречива практика, мотивирала предложението за тълкувателно решение:

По въпроса е налице противоречива съдебна практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС.

Според едно от поддържаните в практиката становища волеизявлението на кмета на общината попада в приложното поле на § 19 от ПЗР на ЗИДАПК /обн. ДВ бр. 39 от 20.05.2011 г./, което обуславя компетентността на **районния съд** /така *Определение № 60 от 21.09.2016 г. по адм.д. № 51/2016 г. по описа на ВАС, Определение № 37 от 16.11.2016 г. по гр.д. № 29/2016 г. по описа на ВКС, Определение № 78 от 23.11.2016 г. по адм.д. № 57/2016 г. по описа на ВАС, Определение № 83 от 15.12.2016 г. по адм.д. № 58/2016 г. по описа на ВАС и др./.*

Според другото становище волеизявлението на кмета на общината попада в приложното поле на чл. 24а от ЗСПЗЗ, т.к. представлява акт на управление на земи от общинския поземлен фонд, с оглед на което и предвид приетото в мотивите на т. 10 от ТП № 2 от 19.05.2015 г. по ТД № 2/2014 г. на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегии на ВАС оспорването се извършва пред съответния **административен съд** по реда на АПК /така *Определение № 48 от 18.07.2016 г. по адм.д. № 46/2016 г. по описа на ВАС, Определение № 81 от 01.12.2016 г. по адм.д. № 55/2016 г. по описа на ВАС/.*

2. Становище по поставения въпрос:

Поначало считаме, че волеизявлението на кмета на общината 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, сключени с наемател / арендатор, който в срока по ал. 1 и 2 не е изпълнил задълженията да ги приведе в съответствие с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ, не е индивидуален административен акт, защото кметът на общината не действа като административен орган в случая, а като представител на насрещната страна по договора. Тъй като тези волеизявления са с изцяло гражданскоправен характер и последици, засегнатите лица могат да търсят правата си от гражданските съдилища по общия исков ред, а не по реда на АПК.

Ако въпреки изложеното ОСГК и Първа и Втора колегия на ВАС приемат, че заповедите на кметовете, с които се прекратяват сключени договори за аренда, не са гражданскоправни волеизявления, а административни актове (каквито поначало смятаме, че не са), то **считаме за правилно първото разбиране, според което волеизявлението на кмета на общината попада в приложното поле на § 19 от ПЗР на ЗИДАПК /обн. ДВ бр. 39 от 20.05.2011 г./, което обуславя компетентността на районния съд.**

Съображенията ни за това са следните:

Съгласно § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК /ДВ, бр. 39/2011 г./ „*индивидуалните административни актове по Закона за собствеността и ползуването на земеделските земи 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 Административнопроцесуалния кодекс*”. В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на АПК се посочва, че целта за въвеждане на това законово правило е разтоварване на Върховния административен съд от многобройните дела, които разглеждаше като касационна инстанция при обжалване на съдебните актове на административните съдилища по жалби срещу административните актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ.

Видно от текста на разпоредбата, законодателят е възложил компетентността на районните съдилища да упражняват контрол по законосъобразността на **всички** индивидуални административни актове, издадени по ЗСПЗЗ и правилника за приложението му, както и отказите за издаването им, с изключение на актовете, издадени от министъра на земеделието и храните.

Освен изложеното в предходния пункт на становището ни следва да се има предвид, че уредбата по чл. 37и от ЗСПЗЗ регламентира особен ред за отдаване под наем и аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд. Този ред е специален по отношение на общия ред за управление на държавните имоти, предвиден в Закона за държавната собственост и в правилника за приложението му, съответно за управление, съответно по отношение на общия ред за отдаване под наем на общинските имоти, предвиден в Закона за общинската собственост и в отделните наредби на общинските съвети, издадени на основание чл. 8 от ЗОБС.

Отдаването под наем и аренда на земеделските земи от общинския поземлен фонд – в частност (тъй като се поставя въпросът за подсъдност само на волеизявленията на кметове на общини по § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ /обн. ДВ бр. 61 от 11.08.2015 г./) се извършва по особения ред на ЗСПЗЗ – от посочени в този закон органи, с определен кръг от лица, които имат право да бъдат определени като арендатори и наематели, съобразно броя и вида на регистрираните пасищни селскостопански животни, в зависимост от притежаваните или ползвани на правно основание пасища, мери и ливади. Отдаването под наем и аренда на пасища, мери и ливади от общинския поземлен фонд по реда на ЗСПЗЗ безспорно съставлява дейност по приложение на специалния Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, като издаваните по този ред индивидуални административни актове са в обхвата на § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.).

II. По втория поставен въпрос:

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

1. Противоречива практика, мотивирала предложението за тълкувателно решение:

По въпроса е налице противоречива съдебна практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС.

Според едното становище по въпроса компетентността принадлежи на **административния съд**, т.к. искането не е такова за възстановяване на собствеността, което да обуслови приложението на § 19 от ПЗР на ЗИДАПК /обн. ДВ бр. 39 от 20.05.2011 г./, а е за административна услуга, при което отказът на административния орган на общо основание подлежи на обжалване пред административния съд /така *Определение № 27 от 03.07.2014 г. по ч.гр.д. № 22/2014 г. на ВКС, Определение № 11 от 14.02.2014 г. на ВАС по адм.д. № 6/2014 г., Определение № 45 от 10.06.2015 г. на ВАС по адм.д. № 88/2014 г., Определение № 62 от 25.10.2013 г. на ВАС по адм.д. № 54/2013 г., Определение № 39 от 17.11.2016 г. на ВКС по гр.д. № 32/2016 г. и др./.*

Според другото становище искането за издаване на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ е част от административната процедура по възстановяване на собствеността, т.е. искане за издаване на индивидуален административен акт, поради което отказът на кмета на общината попада в приложното поле на § 19 от ПЗР на ЗИДАПК, което обуславя компетентност на **районния съд** /така *Определение № 26 от 28.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 29/2015 г., Определение № 79 от 12.11.2014 г. на ВАС по адм.д. № 60/2014 г., Определение № 16 от 07.04.2015 г. на ВКС и ВАС по д.№ 1А/2015 г. и др./.*

2. Становище по поставения въпрос:

Считаме за правилно второто разбиране, според което компетентен да се произнесе по подадени жалби срещу откази на общинските кметове за издаване на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ е районният съд съгласно § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК/ДВ, бр. 39/2011 г./.

Съображенията ни за това са следните:

Както се посочи при аргументирането на становището ни по предходния въпрос, с разпоредбата на § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) законодателят е възложил компетентността на районните съдилища да упражняват контрол по законосъобразността на всички индивидуални административни актове, издадени по ЗСПЗЗ и правилника за приложението му, както и отказите за издаването им, с изключение на актовете, издадени от Министъра на земеделието и храните.

В съдебната практика на ВАС безпротиворечиво се приема, че издаването на скица е административна услуга по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията. Няма съмнение, че искането за издаване на удостоверение е също административна услуга. Съгласно § 8 от ПЗР на АПК уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго.

Тъй като издаването и отказите за издаване на индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ се обжалват пред районния съд по реда на АПК (§ 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК /ДВ, бр. 39/2011 г./), то на основание § 8 от ПЗР на АПК същият ред за обжалване следва да се отнася и за предоставянето или отказа от предоставяне на административни услуги, каквато е издаването на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ от кметовете на общини, доколкото в ЗСПЗЗ не е предвидено друго.

Компетентността на районните съдилища обхваща всички жалби срещу актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, включително и актовете, издадени от органи, на които Министърът на земеделието и храните е делегирал правомощията си по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ. Без претенции за изчерпателност, това са например заповедите на кметове на общини по чл. 34, ал. 1 от ЗСПЗЗ, заповедите на Директора на Областна дирекция по земеделие по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ и пр.

Издаването на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ е възложено по силата на закона на кметовете на общини. Представянето на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ е задължителна предпоставка в административната процедура по възстановяване на правото на собственост върху имоти в границите на урбанизираните територии. В тези случаи

съгласно чл. 11 ППЗСПЗЗ общинската служба по земеделие постановява решение за възстановяване въз основа на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 и чл. 13а ППЗСПЗЗ. Издаването на удостоверения и скици на посочените основания се изискват само и единствено за нуждите на административната процедура по възстановяване на собствеността на имоти в границите на урбанизираните територии, поради което исканията за издаване на тези документи са част от процедурата по възстановяване.

Считаме, че не е налице основание да се ограничава компетентността на районните съдилища, уредена в § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК /ДВ, бр. 39/2011 г./, с оглед предметния обхват на обжалваните индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ и компетентността за разглеждане на жалби от районните съдилища да се свежда само до актовете на областните дирекции "Земеделие" и общинските служби по земеделие. Ако идеята на законодателя беше такава, то това изрично щеше да бъде упоменато в текста на § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК.

Ето защо отказите за издаване от страна на кметовете на общини на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ съставляват откази за предоставяне на административни услуги, чието обжалване на основание § 8 от ПЗР на АПК се извършва по реда за обжалване на административните актове или отказите за издаване на такива. На основание § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК /ДВ, бр. 39/2011 г./ контрол за законосъобразност на отказите на кметовете на общини за издаване на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4-6 ЗСПЗЗ осъществяват районните съдилища. Това разбиране съответства и на мотивите към законопроекта при приемане на § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на АПК, в чиято основа стои идеята за разтоварване на ВАС от многобройните дела, разглеждани като касационна инстанция.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕХЕНЦОВА

