



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон” № 17, тел./факс 02 989 48 66

Изх. № *A-01-428*

Дата: *13.10.2014*

**До ОБЩОТО СЪБРАНИЕ на съдиите от
Гражданска колегия на ВКС и
Първа и Втора колегия на ВАС**

С Т А Н О В И Щ Е

От Инспекторат към ВСС,
представляван от Главен инспектор
Ана Караиванова

по тълк.дело № 2/2014 год. по описа на ВКС

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Съгласно разпореждане от 27.06.2014г. на Председателите на ВКС и ВАС е образувано тълкувателно дело по следните въпроси:

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

А. Незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания. Подлежат ли на обезщетяване направените в тези производства разноски?

Б. Незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт

В. Транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините

Г. Нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането

Д. Незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по Гл. седемнадесета на АПК

Е. Недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и други имуществени спорове извън Глава шеста от Закона за държавния служител

Ж. Незаконосъобразни откази, действия и бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър

З. 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”.

2. Кой е компетентният съд да се произнесе по подадени жалби:

А. Срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти

Б. Срещу актове по приложението на чл. 24а ЗСПЗЗ

В предоставения ни срок, от името на ИВСС, поставям на вниманието Ви нашето становище по така формулираните въпроси:

По т.1.А: Считаме, че компетентен да се произнесе по иск за вреди, причинени вследствие признати за незаконосъобразни, по съответния ред, наказателни постановления, действия или бездействия по налагане на административни наказания, е съответният административен съд.

Изводът се налага от анализа на относимата правна уредба. Съгласно разпоредбата на чл. 203, ал.1 АПК, исковите за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда на Глава единадесета от АПК – „Производства за обезщетения”. За неуредените въпроси на имуществената отговорност втората алинея на нормата препраща към правилата за вреди в Закона за отговорността на държавата и общините (ЗОДОВ). Отговорността, съответно по чл. 1 или чл. 2 от ЗОДОВ, е в зависимост от това дали причинената вреда е вследствие на отменен акт на административен или правозащитен орган. Независимо от двуфазния характер на реализирането на административно-наказателната отговорност по ЗАНН (съставяне на акт за установяване на нарушението и издаване на наказателно постановление), смесеният начин на оспорването му (пред РС и касационно – пред ВАС), както и това, че издаването на НП не е типична административна дейност (необходимо е

сезиране, провежда се спорно производство и чрез него се реализира държавната репресия), за отговорността по чл. 1 ЗОДОВ, като специален закон, определяща е не правната природа на отменения акт, а основният характер на дейността на органа, негов издател. Тя е нормативно определена, НП се издават по повод изпълнение на предоставените на административен орган правомощия, а въпросите досежно правната му същност и начина на издаването му касаят съществуването на спора, а не неговата допустимост. Неприемливо е с аргументи по основателността на даден спор да се решава въпроса с допустимостта на иска, респ. компетентния съд. Иначе казано, съдът следва да се произнесе по основателността на иска едва след като прецени наличието или липсата на предпоставките по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, вр. чл. 203 и сл. АПК. Затова ИВСС не възприема становището на смесените състави, приели, че НП не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, поради което и остава извън приложното поле на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, вр. чл. 203, ал. 1 АПК, както и извън ал. 2 ЗОДОВ, тъй като е издадено от административен орган, а не от съд, следствие или прокуратура. Цитираните разпоредби на ЗОДОВ не дават основание за ограничително тълкуване, чрез което приложното им поле да се сведе само до административните актове, а да се изключат от него признатите за незаконосъобразни наказателни постановления. И тъй като обезщетението за вреди по чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ не може да се претендира по друг закон (чл. 8, ал. 1 ЗОДОВ), общият ред на ЗЗД в случая е неприложим. Исковете следва да се разглеждат по реда на АПК (чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ), а местната подсъдност да се определя по предвидения в чл. 7, ал. 1 ЗОДОВ ред.

По този начин би следвало да се отговори и на въпроса досежно обезщетяването на направените в тези производства разноски, след като в ЗАНН тази възможност не е уредена, при субсидиарното приложение на НПК, в което на нарушителя такива не се присъждат и при липсата на разпоредба в гл. дванадесета АПК. Допълнителен аргумент са съдържа в т.р. № 2/03.06.2009г. на ВАС по т.д. № 7/2008г., с което е разрешен спорът да не се присъждат разноски в производствата по касационни жалби срещу решенията на районните съдилища по административнонаказателни дела. Оставащата възможност е те да се претендират по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.

По т.1.Б: Считаме, че компетентен да се произнесе по иск за вреди, причинени от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт е общият граждански съд, определен по правилата за родовата и местна подсъдност, установени в ГПК.

Изхождайки от приетия вече принцип за приоритет на основния характер на дейността, в случая тази на служителите на съдебната власт, се установява, че тя е подпомагаща, техническа, свързана с обработването,

обявяването и съхранението на образуваните преписки и дела. Статутът на съдебните служители е уреден в глава осемнадесета ЗСВ, с изрично подчертаното в чл. 340, ал. 1 от същия, че ВСС, ИВСС, НИП и органите на съдебната власт се подпомагат от администрация при осъществяването на правомощията си. С оглед това, действията на съдебната администрация не са решаващи, управленчески и властнически и не попадат в приложното поле нито на чл. 1 от ЗОДОВ, нито на чл. 2 от същия. Съдебните служители не са посочени като органи на съдебната власт в Гл. шеста от Конституцията на РБ, те нямат и статута на длъжностни лица по смисъла на чл. 7 от основния закон и чл. 203 АПК, затова и претенциите срещу действията и бездействията им, по отношение на деликтната отговорност по чл. 45-54 ЗЗД, ще следва да се разглеждат в общото исково производство.

По т.1.В: По иск за вреди, причинени вследствие неподдържане, небезопасяване и пр. на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините, считаме, че компетентен да се произнесе е гражданският съд, съответен по правилата на родовата и местна подсъдност, установени в ГПК.

Отговорността на държавата и общините по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е проявление на принципа на отговорността на собственика или възложителя на работата по чл. 49 и чл. 50 ЗЗД. Изграждането, ремонтът и поддържането на републиканските и общински пътища и съоръжения е задължение, вменено в чл. 3 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) на лицата, които ги стопанисват. Съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на РБ републиканските пътища са изключителна държавна собственост, а общинските пътища са собственост на общините - чл. 2 Закона за общинската собственост (ЗОС) и се поддържат от тях. В обсъжданите случаи на твърдени настъпили вреди в резултат на неподдържане, небезопасяване и пр. на транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения не се касае за незаконосъобразен административен акт или приравнените му действия и бездействия на административен орган, а за неизпълнени задължения, свързани със състоянието на пътната мрежа, вменени на собственика им, или на лицата на които е възложен надзора и поддръжката ѝ и които не попадат в приложното поле на чл. 203 и сл. от АПК. Неизпълнението на тези законови задължения води до възможността засегнатите лица да потърсят имуществена или неимуществена отговорност, каквато е отговорността за вреди по ЗЗД за недобро стопанисване на вещ, съответно от държавата или общината, или солидарно при възлагане, а не за бездействие на административни органи или длъжностни лица при или по повод извършване на административна дейност.

Впрочем прави впечатление, че смесени състави, постановили съдебни актове в обратния смисъл, са изоставили практиката си и са приели изложената хипотеза.

По т.1.Г: По иск за вреди, настъпили вследствие нарушения на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането, сме на мнение, че компетентността е на административния съд.

Приложимият в обсъждания случай Закон за защита от дискриминация, (ЗЗДискр.), съдържа уредба на начините за защита от дискриминация, като в глава IV-та регламентира административен (раздел I - производството пред специализирания административен орган - Комисия за защита от дискриминация (КЗД) и исков ред (раздел II) за нейното установяване. Съгласно чл. 71 от 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, с който да поиска: 1. установяване на нарушението; 2. осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения; 3. обезщетение за вреди. Т.е. по отношение на установяването на факта на осъществена дискриминация по признаците на закона и санкционирането ѝ, законодателят е предвидил два алтернативни способа, които засегнатите от дискриминационно третиране лица могат самостоятелно да избират. Двете процедури за защита важат за всички случаи и срещу всички субекти, различието е в невъзможността КЗД да обезщети претърпяните вреди. При благоприятен за увредения изход то се осъществява по реда на чл. 74 ЗЗДискр., в зависимост от това от чии действия произтичат вредите, с оглед твърденията на ищеца.

Разпоредбата на чл. 74, ал. 1 от ЗЗДискр. предписва, че в случаите по раздел I 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, а според ал. 2 на същия текст в случаите, когато вредите са причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на ЗОДОВ. Последно посочената специална норма е в унисон с общата разпоредба на чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК, сочеща, че всички искове за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, осъществяващи административна дейност, се разглеждат като първа инстанция от съответните административни съдилища. При искове за вреди, произтичащи

от отношения на равнопоставеност, родово компетентен да се произнесе е съответният районен съд. Чл. 71 ЗЗДискр. не въвежда различна от посочената компетентност, той дава право на избор на засегнатите от дискриминационни действия лица да потърсят защита или пред КЗД, или пред районния съд, но във всички случаи установяването на факта на дискриминация следва да предхожда произнасянето на съда по иска за вреди от него. Ако ищците насочат исквете си пред съда, на основание чл. 71 ЗЗДискр., съответният районен съд ще се произнесе и по претенцията за присъждане на обезщетение, но само ако тя произтича от отношения на равнопоставеност, при които не се упражняват такива на власт и подчинение. В случаите, в които се търси обезщетяване за вреди, причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, т.е. при налични административни отношения на власт и подчиненост, споровете са подсъдни на административните съдилища. Разпоредбата на чл. 74, ал. 2 ЗЗДискр. е специална спрямо общото правило на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр., изрично препращаща към ЗОДОВ, т. е. качеството на субекта на незаконните действия или бездействия е решаващ за компетентността на съда, който да определи причинно-следствената връзка с установеното нарушение и размера на причинените вреди. Затова, по волята на законодателя, ако искът по чл. 71, ал. 1, т. 3 ЗЗДискрим. е предявен пред районния съд, но е с твърдения за вреди, причинени от административен орган, той следва да го счете за недопустим, независимо от липсата на процесуална икономия в случаите, когато е съединен с исквете за установяване, преустановяване и въздържане от нарушението. Когато ищецът се позовава на успешно проведен против ответника иск по чл. 71, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗЗДискр., или сочи примерно отказ на ответната администрация да изпълни влезлия в сила съдебен акт по преустановяване на нарушението, (опред. № 11 по гр.д. № 2/2010г. на ВКС – смесен състав), правната квалификация не се променя от обстоятелството, че обезщетението се основава на неспазване на влязло в сила съдебно решение по иск по чл. 71, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗЗДискр., подсъден на районния съд, и че ищецът не е провел производство пред КЗД по раздел I-ви от ЗЗДискр. Последното изискване е въведено в ал. 1 на чл. 71 ЗЗДискр., но не и във втората, в която пък е предвидена компетентност на административния съд и редът за осъществяването ѝ. Както се подчерта, за установяване на твърдяно дискриминационно отношение засегнатият има правото на избор - дали да сезира КЗД или районния съд.

По т.1.Д: По иск за вреди, настъпили от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по Гл. седемнадесета на АПК сме на становище, че следва да се произнесе административният съд.

Смесените състави, произнасяли се по въпроса досежно компетентността на съда по искове за вреди, породени от актове, действия или бездействия на съдебни изпълнители приемат, че дейността им не е правораздавателна, тъй като те не са част от съдебната власт, а са органи на изпълнителния процес, чрез който посредством държавна принуда и въз основа на закона, се реализират признати, но неудовлетворени по доброволен начин права. Приемаме тези изводи. Съдебните изпълнители осъществяват служебните си задължения при спазване на изпълнителното производство, развито както по ГПК, така и в АПК, затова и с оглед тази специфика, разграничителният критерий зависи от подлежащия на изпълнение акт. Когато изпълнителното производство е започнало по реда на чл. 267 и сл. АПК, компетентен да се произнесе по иск за вреди от тази дейност е административният съд (така, както е поставен въпросът), а когато то е образувано по ГПК, оправомощен е общият съд.

По **т.1.Е.** При недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и по други имуществени спорове извън Глава шеста от Закона за държавния служител, застъпваме становище, че следва произнасяне на общият съд.

Както подчертахме по-горе, съгласно разпоредбата на чл. 203, ал.1 АПК, исковете за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда на Глава единадесета от АПК – „Производства за обезщетения”, а за неуредените въпроси на имуществената отговорност втората алинея на нормата препраща към правилата за вреди в Закона за отговорността на държавата и общините (ЗОДОВ). Отговорността, съответно по чл. 1, или чл. 2 от ЗОДОВ, е в зависимост от това дали причинената вреда е вследствие на отменен акт на административен или правозащитен орган. Т.е., за да подлежат на разглеждане от административния съд, исковете следва да са за вреди, причинени от административна дейност – чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК. Когато, при наличие на служебно правоотношение, претендираните вземания не са обусловени от прекратяването му, когато не са пряка и непосредствена последица от уволнението, е в сила разпоредбата на чл. 125 ЗДСл – че имуществените спорове по този закон се предявяват в три годишен срок, по общия исков ред. Затова и искът по чл. 122, ал. 3 ЗДСл следва да се разгледа от гражданския съд. Същото е и по исковете извън тези по Глава шеста от Закона за държавния служител.

По **т.1.Ж.** За вреди, настъпили от незаконосъобразни откази, действия и бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър считаме за правилно становището на смесените състави,

приели, че дейността по вписване и обявяване в Търговския регистър (ТР), не е административна, независимо, че се осъществява от административен орган – Агенция по вписванията към министъра на правосъдието, затова и по тях ще следва да се произнесе гражданският съд. Това производство, с оглед самата му същност, предмет, субекти и последици, е охранително по смисъла на част VI на ГПК. Всъщност и целият Закон за Търговския регистър (ЗТР), е подчинен на правилата на ГПК, КТ и ТЗ. Той урежда търговската регистрация, воденето, съхраняването и достъпа до ТР, както и действието на вписванията, заличаванията и обявяванията в него, т.е. разписва правила за воденето на електронна база данни, за обстоятелства и актове, вписани или обявени по силата на закон, касаещи търговците и клоновете на чуждестранни търговци. Тази дейност по характера си не е административна, на власт и подчинение, поради това и актът, с който регистърното производство приключва – вписване, заличаване, обявяване, или отказ от вписване, заличаване, обявяване, не съставлява индивидуален административен акт според установените в чл. 21, ал. 1 АПК критерии. Аргументи в тази посока намираме в чл. 24, ал.1 ЗТР, сочещ произнасянето на длъжностното лице с мотивиран отказ, връчван на заявителя по правилата на ГПК, както и установеният в чл. 25 ЗТР ред за обжалване на отказа по заявлението – пред окръжния съд по седалището на търговеца, решението на който се оспорва пред съответния Апелативен съд, а жалбата се разглежда по реда на Глава двадесет и първа ГПК - „Обжалване на определенията”. Т.е. контролът на отказите законодателят е предвидил като на останалите охранителни актове, а не този по АПК. А след като осъществяваната по ЗТР дейност не е административна по характера си, то и вредите от нея следва да се компенсират чрез иск пред общите съдилища.

По т.1.3 Исковете за вреди, причинени 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”, следва да се разглеждат по реда на чл. 203 и сл. АПК, вр. чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ, вр. чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК, на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.

Застъпваме преобладаващото в практиката на смесените състави становище, изхождайки от това, че дейността по изпълнение на наказанията, наложени по реда на НПК, е административна по характера си, на упражняване на държавна принуда от страна на органите и институциите, на които тя е възложена по закон. Затворническата администрация е подчинена на Главна дирекция изпълнение на наказанията – специализирана административна структура, юридическо лице към министъра на правосъдието, упражняваща пряко ръководство и контрол върху дейността на

местата за лишаване от свобода. И когато ищецът сочи претърпени вреди от незаконосъобразно действие или бездействие на длъжностни лица от затворническата администрация, при осъществяване на възложена ѝ от закона (ЗИНЗС) административна дейност по изпълнение на наказанията, предявеният иск следва да се квалифицира по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и по него да се произнесе съответният административен съд.

2. Кой е компетентният съд да се произнесе по подадени жалби: Срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти и срещу актове по приложението на чл. 24а ЗСПЗЗ

Издаването на скица е извършване на административна услуга по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията, като съгласно § 8 от ПЗР на АПК, редът за тяхното извършване и обжалване е този, предвиден за индивидуалните административни актове, освен ако в специален закон не е предвидено друго.

Разпоредбата на § 19 от ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39/20.05.2011 г.) не постановява "друго". Тя определя изключение от общата компетентност на разглеждане на административни спорове от административните съдилища - че индивидуалните административни актове по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и правилника за прилагането му (ППЗСПЗЗ), 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. Постановените по този ред актове на районния съд подлежат на касационно обжалване пред административния съд по реда на АПК, който разглежда жалбата в състав от трима съдии.

Т.е., в случаите на наличен отказ за издаване на скица за индивидуализация на имот, който е с установена вече собственост, обжалваният акт е извън обсега на предвиденото в § 19 от ЗИД на АПК, визиращ възможността за обжалване само на индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, свързани с реституцията на имотите, съответно с отказите за издаване на такива актове, но не и жалбите против отказите за извършване на административна услуга. По тези съображения жалбата против отказа да бъде издадена скица подлежи на разглеждане по общите правила на АПК, пред съответния административен съд, съгласно разпоредбата на чл. 128, ал. 1 от АПК.

Впрочем посоченото в Предложението за противоречива практика по този въпрос определение № 18/03.05.2012г. по гр.д. № 8/2012г. на ВКС, би следвало да се счита за изолиран случай, след като са налице редица актове на смесени състави, включително и от настоящата година, в посочения смисъл: определение № 62/25.10.2013г. по адм.дело № 54/2013г. на ВАС; определение № 69/11.11.2013г. по адм.дело № 58/2013г. на ВАС; определение № 55/15.10.2013г. по адм.дело № 62/2013г. на ВАС; определение № 11/14.02.2014г. по адм.дело № 6/2014г. на ВАС и др.

Съгласно чл. 24а, ал. 1 ЗСПЗЗ, „отдаването на земите от Държавния поземлен фонд под наем или аренда, се извършва чрез търг или конкурс при условия, ред и цени, определени в правилника за прилагане на закона. Въз основа на резултатите от проведения търг или конкурс се сключва договор за наем или аренда. Срокът на договора за наем не може да бъде по-дълъг от 10 години”. Ал. 2 на същия определя случаите, в които същите могат да се отдават под наем или аренда, без търг или конкурс и т.н. По естеството си нормата е формулирано правило за начина на управление на конкретно общинско имущество – земя, което е в рамките на правомощията на ОбС по чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА. Ето защо и самото волеизявление на Общинския съвет съставлява упражняване на правомощия, дадени от закона, по управление и разпореждане с общинско имущество, без по естеството си да съставлява индивидуален административен акт. Съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 3-12 от ЗМСМА оспорването на актовете на общинските съвети, свързани с управлението на общинско имущество се извършва по реда на АПК, пред съответния административен съд. В този аспект контролът за законосъобразност не е подчинен на специалния ред на § 19, ал. 1 от ПЗР на ЗИД АПК /ДВ. бр. 39/2011 г./, тъй като не се касае за акт, издаден в производство по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ.

Желаем ползотворна работа!

Главен инспектор:.....

/ Ана Караиванова/