

КРИТИЧЕН АНАЛИЗ НА ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 5 ОТ 2011 Г. НА ГРАЖДАНСКАТА КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

гл. ас. Златимир Орсов

CRITICAL ANALYSIS OF INTERPRETATIONAL DECISION № 5 FROM 2011 OF THE GENERAL ASSEMBLY OF THE CIVIL COLLEGE OF THE SUPREME COURT OF CASSATION

Zlatimir Orsov

Abstract: The article contains a critical analysis of Interpretational Decision № 5 from 2011 of The General Assembly of the Civil College of the Supreme Court of Cassation. It presents a detailed review of the case law and conclusions concerning retrieval of ownership over agricultural land in the Republic of Bulgaria.

Key words: case law; administrative act; indirect control

Публикуваните в сайта на ВКС¹ данни за тълкувателно дело № 5/2011 г. на ОСГК показват, че тълкувателното решение е било взето трудно. По никое друго тълкувателно дело досега не е имало нужда от пет заседания в продължение на повече от една година² за да бъде взето решението и никое тълкувателно решение досега не е било подписано с единно особено мнение, противоположно на мнението на мнозинството, от толкова много съдии – една трета от всички съдии в общото събрание на гражданската колегия³.

I. Въпросът

Тълкувателно дело № 5/2011 г. на ОСГК на ВКС е образувано при условията на чл. 292 от ГПК по предложение на съдебния състав по гр.д. № 928/2010 г. на II г. о.⁴ и на съдебния състав по

гр.д. № 1535/2010 г. на I г. о.⁵ за постановяване на тълкувателно решение по въпроса:

Обвързана ли е държавата от постановления административен акт или решение на съд по жалба срещу такъв акт за възстановяване правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ и допустимо ли е по предявен иск за собственост от или срещу държавата, тя да иска да се упражни косвен контрол за нищожност или унищожаемост на този административен акт?

В тази формулировка се съдържат няколко въпроса, които, при максимално придържане към оригиналната формулировка и в съответствие с предмета на косвения съдебен контрол върху индивидуалните административни актове и със

¹ http://www.vks.bg/vks_p10_02.htm.

² Заседанията са се състояли на 1 декември 2011 г., 10 май, 21 юни, 18 октомври и 29 ноември 2012 г.

³ По реда на подписването: Б. Белазелков, Св. Цачева, Т. Нинова, К. Маринова, Св. Калинова, М. Първанов, В. Павков, Здр. Първанова, Е. Томов, Д. Стоянова, К. Арсова, В. Райчева, Л. Богданова, Б. Стоилова, Б. Цонев и Ил. Папазова.

⁴ Председател Ст. Пейчев, членове: К. Маринова (докладчик), В. Марева, вж. определение, постановено в съдебното заседание по гр.д. 928/2010 г. на ВКС, II г.о. на 22.03.2011 г. (това определение и останалите съдебни актове, цитирани в статията, са достъпни в Правно-информационната система „Апис 7”, раздел „Съдебна практика”, освен ако изрично не е посочено друго).

⁵ Председател Бр. Павлова, членове: Л. Рикевска (докладчик), Т. Гроздева, вж. определение от 01.11.2011 г. по гр. д. 1535/2010 г. на ВКС, I г.о.

спецификата на производството за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, могат да се формулират като четири отделни въпроса по следния начин:

1. Обвързана ли е държавата от влезлия в сила валиден индивидуален административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ?

Включването във формулировката на този и на следващите въпроси на „земи от горския фонд“ се налага от разпоредбите на ЗВСВГЗГФ, които изрично предвиждат възстановяване на правото на собственост не само върху горите, но и върху земите от горския фонд. Тези земи, според чл. 3, ал. 2 на Закон за горите от 1958 г., при чието действие е приет и влязъл в сила ЗВСВГЗГФ, са намиращите се сред горите поляни, пасища, просеки, скали, морени, езера, пожарища, голини и сипеи. Според чл.2, ал.2 от Закона за горите, обн. ДВ, бр. 125/29.12.1997 г. и § 1, т. 1 и т. 6 от ДР на ЗВСВГЗГФ, те са: храсти, земи за залесяване и недървопроизводителни земи (поляни, ливади, ниви, ерозиран почви, горски пътища и просеки, морени, грохоти, сипеи, пясъци, ями, кариери, табани, площи, заети от сгради в горите и дворни места, горски разсадници и други, както и водни течения и площи), които се намират в териториите извън строителните граници на населените места, предназначени основно за гори по единния кадастър.

Административният акт за възстановяване правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ е решението на общинската служба по земеделие по чл.14, ал.1, т.1 и чл.17, ал.1 от ЗСПЗЗ и по чл.13, ал.5 от ЗВСВГЗГФ. Щом още във формулировката на въпроса това решение се квалифицира като административен акт, то намирам за нужно квалификацията да се допълни като се посочи към кой от трите вида административни актове то принадлежи – към индивидуалните административни актове. Те създават права или задължения или непосредствено засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации след влизането си в сила. При възстановяването на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ е неприложимо предварителното изпълнение на индивидуалните административни актове. Поради

това смятам за уместно във формулировката на въпроса да се уточни, че индивидуалният административен акт е влязъл в сила.

Нужно е да се формулира изрично, че индивидуалният административен акт е и валиден, в най-широко използвания смисъл на това понятие – не е нищожен. Не само защото нищожните актове на администрацията „... се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третират от правото като несъществуващи ... за правото са едно „нищо“⁶, а главно защото това уточнение помага да се установят и разберат еднаквите (вж. II.4 и III.1) и противоположните (вж. II.1, II.2, II.3 и III.2) разрешения в тълкувателното решение и в особеното мнение на малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС.

2. Допустимо ли е по предявен иск за собственост от или срещу държавата тя да иска да се упражни косвен контрол за унищожаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ?

Поставям този въпрос като втори, защото логически той е свързан с първия и отговорът му зависи от отговора на първия въпрос. Така, ако държавата е обвързана от влезлия в сила валиден индивидуален административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ (т.е. той е задължителен за нея), то тя не може да го оспорва по реда на косвения съдебен контрол и обратно – ако държавата не е обвързана от този акт (т.е. той не е задължителен за нея), то тя може да го оспорва по реда на косвения съдебен контрол.

3. Допустимо ли е по предявен иск за собственост от или срещу държавата, тя да иска да се упражни косвен контрол за нищожност на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ?

Разделянето на косвения съдебен контрол върху индивидуалните административни актове в отделни въпроси – един относно унищожаваността и друг относно нищожността им, се налага от различните отговори, които им дават мнозинств-

⁶ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2012, с. 184.

вото и малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС – двете групи съдии дават противоположни отговори на втория въпрос (вж. II.2), но отговорите им на третия въпрос съвпадат (вж. II.4).

4. Обвързана ли е държавата от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, постановено по жалба срещу отказ на административния орган да възстанови това право?

4.1. Разликите между редакцията на този въпрос и оригиналната формулировка на въпроса е в уточненията, че съдебното решение е за възстановяване на правото на собственост и че то е постановено по жалба срещу отказ на административния орган да възстанови собствеността. Те представляват съобразяване с особеностите на производството за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ – може да се обжалва само отказа на административния орган да възстанови правото на собственост и по тази жалба съдът решава по същество спора за възстановяването на собствеността. Недопустима е жалба срещу административния акт, с който се възстановява правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Лицата, подали заявление за възстановяване на собствеността, нямат интерес да го обжалват, защото с него се удовлетворява искането им. Други лица, извън заявителите, нямат право да обжалват този акт, защото не са страни в административното производство по издаването му.⁷ Самият административен орган не може да оспорва по съдебен ред собственото си решение по заявлението за възстановяване на правото на собственост.

Тази особеност не е взета предвид в тълкувателното решение и в особеното мнение.

4.2. Към ОСГК на ВКС не е зададен въпроса, който логически следва от въпроса за обвързаността на държавата от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост – допустимо ли е по предявен иск за собственост от или срещу държавата тя да иска да се упражни косвен контрол за законосъобразност на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ?

Тази логика е следвана при поставянето на въпросите за обвързаността на държавата от индивидуалния административен акт за възстановяването на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ и за допустимостта на косвения съдебен контрол върху него (вж. II.1, II.2 и II.3).

Въпреки това, в мотивите на тълкувателното решение и в особеното мнение на малцинството е дадено разрешение и на този незададен въпрос (вж. III.2).

II. Сравнение между разрешенията в тълкувателното решение и в особеното мнение на въпроса за обвързаността на държавата от административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ и за допустимостта на нейно искане за косвен съдебен контрол върху него в съдебно производство по иск за собственост

1. Мнозинството и малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС дават противоположни разрешения на първия въпрос (вж. I.1):

⁷ Вж. р. 326/21.04.1994 г. по адм.д. 4816/1993 г. на III г.о. на ВС, докл. Св. Йонкова, както и р. 489/17.04.1995 г. по адм.д. 2632/1994 г. на III г.о. на ВС, цитирам: „Съгласно чл. 14, ал.3 от ЗСПЗЗ, подлежат на обжалване пред районния съд отказите на поземлената комисия, от което следва, че жалбата може да бъде подадена само срещу отрицателен, но не и срещу позитивен акт и то единствено от лицето подало заявление по чл. 11, ал. 1 от ЗСПЗЗ. Изключена е възможността за обжалване от трети заинтересовани лица, каквито не могат да участват в производството пред поземлените комисии. Неучастието на такива лица пред поземлената комисия произтича от разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от ЗСПЗЗ, която очертава кръга на лицата, които могат да подадат заявление за възстановяване на права върху земеделски земи. Липсата на възможност за обжалване на решенията на поземлените комисии пред съда от заинтересовани лица, по смисъла на чл. 41, ал.2 от ЗАП, произтича от разпоредбата на чл. 14, ал.3 от ЗСПЗЗ, според която само отказите са обжалваеми. Когато е налице отказ, само лицето, на което не е уважено искането, има правен интерес да обжалва отказа. Отказът ползва третите лица и те не са заинтересовани да го обжалват. Когато актът е положителен, а в такъв случай третите лица са заинтересовани, законът не предвижда обжалване пред съда по реда на чл. 33 и сл. от ЗАП, както от лицето, направило искане за реституция на земя, така и от други лица. В хипотезата на чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ е изключено обжалването по административен ред по чл. 19 и следващите от ЗАП, а само по съдебен ред.”

Тълкувателното решение: При спор за собственост държавата не е обвързана от постановен административен акт за възстановяване право на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ.

Особеното мнение: Държавата е обвързана от административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Тя може да се освободи от обвързаност на основанията, по реда и в сроковете за отмяна на този акт.

2. В съответствие с отговора на първия въпрос мнозинството и малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС дават противоположни разрешения и на втория въпрос (вж. I.2):

Тълкувателното решение: При спор за собственост е допустимо по искане на държавата упражняването на косвен съдебен контрол по чл. 17, ал. 2 ГПК върху административния акт за възстановяване право на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ.

Особеното мнение: По предявен иск за собственост от или срещу държавата е недопустимо съдът да се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността (унищожаемостта) на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.

По предявен иск за собственост съдът се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността (унищожаемостта) на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, когато той се противопоставя на физическо или частноправно юридическо лице, което не черпи права от държавата или е придобило права върху имота от нея преди начало производството по издаване на акта и не е участвало като страна в административната и съдебната му фаза.

3. Противоречивите разрешения на първите два въпроса изискват внимателно сравнение между мотивите на мнозинството и на малцинството от съдиите ОСГК на ВКС.

3.1. Мотивите на мнозинството

Реституцията на земеделски земи и гори се извършва по административен ред. Органът, натоварен с възстановяване на правото на собственост, е общинската служба по земеделие по местонахождението на подлежащия на възстановяване имот. Нейните функции са изчерпателно

изброени в чл. 33, ал. 2 ЗСПЗЗ и сред тях не са представителни функции по отношение на държавата. По дела, отнасящи се до земи от държавния поземлен фонд, съответно до гори и земи от държавния горски фонд държавата се представлява от министъра на земеделието и горите (чл. 24, ал. 12 ЗСПЗЗ и чл. 27, ал. 6 ЗГ).

Производството по възстановяване на собствеността по ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ се развива между административния орган и направилia искане за реституция, поради което е едностранно. В него не се разглеждат спорове за собственост, а ОСЗ се произнася по основателността на искането за възстановяване. Държавата не е страна в производство пред ОСЗ. Съгласно чл. 27, ал. 1 АПК страни в производството по издаване на индивидуален административен акт са заявителят и привлечените и встъпили заинтересовани лица. Общинската служба по земеделие не е страна в административното производство, а орган, пред който то се развива. Поради това държавата няма качеството на участник в това производство по смисъла на чл. 17, ал. 2 ГПК, поради което при спор за собственост не е обвързана от постановления административен акт.

Държавата е самостоятелен гражданскоправен субект и като такъв е носител на права и задължения. Когато с постановления в реституционно производство административен акт са засегнати вещни права на държавата, тя може да ги защити по общия исков ред, като предяви иск за установяване на претендираното от нея право. В случай на предявен срещу нея иск тя също може да установи, че е носител на правото на собственост върху спорния имот. За държавата това е единственият способ за защита срещу незаконосъобразен административен акт, затова не е налице пречка за осъществяването на косвен съдебен контрол за законосъобразност на акта при релевиран от държавата довод за това. Косвеният съдебен контрол е средство за обезпечаване законността в актовете и действията на административните органи и за отстраняване недействителността на административните актове.

Съдебната практика по други реституционни закони – ТР № 6 от 10.05.2006 г. по т. д. № 6/2005 г. на ОСГК на ВКС, по които възстановяването на собствеността също е възложено на органи извън съда – на кмета на общината по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС; на областния управител или съответния министър по ЗОСОИ; на административния орган по ЗАВОИ, допуска косвен съдебен контрол от гражданския съд

върху акта за реституция на имота в споровете за собственост, не само по възражение за нищожността му, но и по възражение за материалната му незаконосъобразност, направено от държавата или нейни органи, натоварени с упражняване правата ѝ на собственост.

3.2. Мотивите на малцинството

Влезният в сила административен акт за възстановяване на право на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ обвързва държавата, а не само компетентния държавен орган, който го е постановил.

В исковото производство гражданският съд е длъжен да зачете административния акт, с който е възстановено правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Той може да отрече правото на собственост, предмет на делото, ако то е погасено след възстановяването на собствеността.

Възможността за инцидентен съдебен контрол върху законосъобразността на административните актове е призната с т. 4 ТР № 6 от 10.05.2006 г. по т.гр.д. № 6/2005 ВКС, ОСГК и е възприета от законодателя в чл.17, ал.2, изр.2 ГПК. Той има смисъл, когато се прилага, за да реализират правото си на защита третите лица, чиито права са засегнати от акта, без да са имали възможност да участват в производството по издаването и обжалването му. Той противоречи на принципите на правовата държава, когато се прилага, за да бъде преразгледан административният акт в интерес на някоя от страните, които са участвали в производството по издаването и обжалването му. В правовата държава е недопустимо държавата чрез свое учреждение да оспори пред съд влязъл в сила административен акт, който самата тя е постановила чрез компетентния свой административен орган. Най-малко това може да бъде допуснато, когато частноправни субекти са придобили права въз основа на влезлия в сила административен акт. При възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи и гори тази възможност трябва да бъде отсечена и за държавните предприятия, на които е възложено стопанисването на държавни имоти. Те нямат свое право на собственост и доколкото държавата им е предоставила стопанисването на нейни имоти, те могат да ги бранят пред съд от свое име като процесуални субституенти, но са обвързани от правното положение на титуляра.

Правото да оспори инцидентно пред гражданския съд законосъобразността на административен акт за възстановяване на земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ

може да бъде признато само на физическо и частноправно юридическо лице, което е придобило права върху имота от държавата преди началото на производството по издаване на акта, но не е участвало като страна в административната и съдебната му фаза. Такова лице, както и третите лица, които не черпят правата си от държавата, не са обвързани от издадения по-късно административен акт, с който е възстановено правото на собственост. Правото на такова лице да оспори инцидентно законосъобразността на постановеното без негово участие решение за възстановяване на собствеността, не само не противоречи на принципите на правовата държава, но им съответства, тъй като единствено по този ред то може да осъществи своето право на справедлив съдебен процес по чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

4. Мнозинството и малцинството от съдиите дават еднакви разрешения на третия въпрос (вж. I.3)

Тълкувателното решение: Недопустимо е упражняването на косвен съдебен контрол за нищожност на административния акт за възстановяване на земеделски земи и гори по предявен иск за собственост от или срещу държавата, когато върху него е упражнен пряк съдебен контрол.

Особеното мнение: Съдът по предявен иск за собственост от или срещу държавата се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 1 ГПК по валидността на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ само ако той не е обжалван пред съд.

И двете групи съдии в ОСГК на ВКС приемат, че косвеният съдебен контрол за нищожност (валидност) на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ е допустим при условие, че върху него не е бил упражнен пряк контрол (само ако той не е бил обжалван пред съд). Това условие има смисъл само при общата правна уредба на съдебното оспорване на индивидуалните административни актове. То е изрично уредено в чл. 177, ал. 3 от АПК.

В специалното административно производство за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ е недопустимо (забранено) съдебното обжалване на индивидуалния административен акт, с който се възстановява правото на собственост върху земеделски земи,

гори и земи от горския фонд и не е възможно върху него да бъде „упражнен пряк съдебен контрол“. На пряк съдебен контрол подлежи само административният акт, с който се отказва възстановяване на собствеността. Резултатът от този контрол може да бъде или потвърждаване на акта – но този случай не ни интересува, тъй като не води до възстановяване на право на собственост, или отмяна на административния акт и решаването на спора по същество, т.е. възстановяване на правото на собственост. В този случай обаче възстановяването на собствеността се извършва със съдебното решение, а не с административния акт – той вече е отменен с първата част от диспозитива на същото съдебно решение, и не може да бъде обект на какъвто и да е контрол от съда в някакво друго производство. Ето защо, когато правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд е възстановено в резултат на процедура по пряк съдебен контрол върху административния акт, то в последващо съдебно производство по иск за собственост, основан на възстановено по този начин право на собственост, обект на косвен съдебен контрол от страна на гражданския съд може да е само съдебното решение по чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ или по чл. 13, ал. 6 от ЗВСВГЗГФ, с което е възстановено правото на собственост, но не и административният акт, който е отменен с това решение – той вече не съществува.

Следователно не е възможно да се осъществи условието, което и двете групи съдии в ОСГК на ВКС смятат за пречка пред косвения съдебен контрол за нищожност (валидност) на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Поради това следва да се смята, че сред тях има единодушие, че е допустимо по предявен иск за собственост от или срещу държавата тя да иска да се упражни косвен контрол за нищожност на административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.

III. Сравнение между разрешенията в тълкувателното решение и в особеното мнение

ние на въпроса за обвързаността на държавата от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд

1. Разрешенията на този въпрос в тълкувателното решение и в особеното мнение са еднакви.

Тълкувателното решение: Държавата е обвързана от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.

Особеното мнение: Държавата е обвързана от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ. Тя може да се освободи от обвързаност на основанията, по реда и в сроковете за отмяна на съответния акт.

1.1. Разрешенията в тълкувателното решение и в особеното мнение трябва да се разбират в смисъл, че държавата е обвързана от влязлото в сила съдебно решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по чл.14, ал.3 от ЗСПЗЗ и чл.13, ал.6 от ЗВСВГЗГФ и че тя може да се освободи от тази обвързаност на основанията и в сроковете за преглед по реда на надзора или за отмяна на влезли в сила съдебни решения.

1.2. Според първоначалната редакция на чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.17/01.03.1991 г., решението на районния съд по жалбата срещу отказа на поземлената комисия за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи подлежи на обжалване по общия ред, т.е. пред окръжния съд, чието решение не подлежи на обжалване, но по отношение на него са допустими преглед по реда на надзора на основанията и в сроковете по чл. 225 и сл. от ГПК от 1952 г. и отмяна на влязлото в сила решение на основанията и в сроковете по чл. 231 и сл. от същия ГПК. С изменението на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 28/03.04.1992 г., решението на районния съд вече не подлежи на обжалване по общия ред, но възможността да бъде отменено по реда на прегледа по реда на надзора⁸ или по реда за отмяна на влезли в сила решения продължава да съществува. Изменението на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр. 62/05.08.1997 г., предвижда молбата за преглед по реда на надзора да

⁸ От стотиците публикувани решения на ВС по молби за преглед по реда на надзора на такива решения вж.: р. 85/1994 г. по адм.д. 3401/1993 г. на III г.о., докл. В. Марковска, р. 142/1994 г. по гр.д. 3467/1993 г. на V г.о., р. 144/1994 г. по гр.д. 3473/1993 г. на III г.о., р. 413/1994 г. по гр.д. 1005/1993 г. на IV г.о. на ВС, докл. Й. Данова, р. 518/1994 г. по адм. д. 5224/1993 г. на III г.о., докл. В. Марковска, р. 2300/1994 г. по адм.д. 2619/1993 г. на III г.о.

се подава пред окръжния съд в двумесечен срок от влизането на решението на районния съд по чл. 14, ал. 3.

След отмяната на прегледа по реда на надзора от 01.04.1998 г.⁹, с изменението на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.59/26.05.1998 г. е предвидено касационно обжалване на решението на районния съд пред окръжния съд по реда на Закона за Върховния административен съд.

Съществува и възможността за отмяна на влязлото в сила решение по чл. 41 и сл. от ЗВАС. От влизането в сила на Дял III от АПК на 01.03.2007 г. и понастоящем касационното обжалване на решенията на районния съд по чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ се извършва пред съответния административен съд. Продължава да съществува и възможността за отмяна на влязлото в сила решение по реда на глава XIV от АПК.

1.3. Според първоначалната редакция на чл. 13, ал. 6 и ал. 7 от ЗВСВГЗГФ, обн. ДВ, бр. 110/25.11.1997 г., решението на районния съд срещу отказа на общинската служба по земеделие и гори да възстанови правото на собственост върху гори и земи от горския фонд е окончателно, но срещу него може да се подаде молба за преглед по реда на надзора пред съответния окръжен съд. След отмяната на прегледа по реда на надзора, с изменението на чл. 13, ал. 7 от ЗВСВГЗГФ, обн. ДВ, бр. 59/26.05.1998 г., е предвидено касационно обжалване на решението на районния съд пред окръжния съд по реда на Закона за Върховния административен съд. Съществува и възможността за отмяна на влязлото в сила решение по чл.41 и сл. от ЗВАС. От влизането в сила на Дял III от АПК на 01.03.2007 г. и понастоящем касационното обжалване на решенията на районния съд по чл. 13, ал. 5 от ЗВСВГЗГФ се извършва пред съответния административен съд. Продължава да съществува и възможността за отмяна на влязлото в сила решение по реда на глава XIV от АПК.

1.4. Прокурорът винаги е имал право да поиска преглед по реда на надзора или отмяна на влязлото в сила съдебно решение по жалбата срещу отказа на административния орган да възстанови правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд – чл. 225, ал. 2 и чл. 233, ал. 1 от ГПК от 1952 г., чл. 41, ал. 2 от ЗВАС, чл. 238 от АПК. Като упражнява това право той изпълнява конституционното

задължение на прокуратурата да следи за спазването на законността като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и да участва в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи – чл. 127, т. 5 и т. 6 от Конституцията (до изменението ѝ обн. ДВ, бр. 27/31.03.2006 г. – т. 3 и т. 4).

2. Отговорите на мнозинството и на малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС на незададения въпрос за косвения контрол за законосъобразност на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост (вж. I.4.2) си противоречат частично.

Тълкувателното решение: Само в мотивите, но не и в диспозитива на тълкувателното решение, мнозинството от съдиите в ОСГК приема следното:

„След приемането на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК, според което, ако административният акт бъде изменен или отменен от съда, решението има действие по отношение на всички, следва, че ТР № 6 от 10.05.2006 г. е изгубило сила в частта по т. 4, с която е прието, че косвен съдебен контрол може да се упражни и върху съдебните решения за отмяна на отчуждаването по чл. 4 ЗВСВНОИ по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС. При тази законодателна уредба и формираната задължителна съдебна практика, няма основание да се приеме друг режим по отношение на решенията на ОСЗ.”

Особеното мнение: Становището на малцинството от съдиите е диференцирано. По отношение на държавата те приемат следното:

„По предявен иск за собственост от или срещу държавата е недопустимо съдът да се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.”

По отношение на част от останалите правни субекти – страни в производството по иск за собственост, малцинството се придържа към разрешението на т. 4 от ТР № 6 от 10.05.2006 г. на ОСГК на ВКС и приема следното:

„По предявен иск за собственост съдът се произнася инцидентно съгласно чл. 17, ал. 2, изр. 2 ГПК по законосъобразността на съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори по реда на

⁹ Вж. § 160 от ПЗР на ЗИД на ГПК, обн. ДВ, бр.124/23.12.1997 г.

ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, когато то се противопоставя на физическо или частноправно юридическо лице, което не черпи права от държавата или е придобило права върху имота от нея преди начало производството по издаване на акта за възстановяване на собствеността и не е участвало като страна в административната и съдебната му фази.”

3. Чл. 177, ал. 1, изр. второ от АПК не е непознато правило към приемането на тълкувателното решение по тълк. дело № 6/2005 г. на ОСГК на ВКС. АПК е обнародван в „Държавен вестник” на 11 април 2006 г. – един месец преди обявяването на това тълкувателно решение. Наистина, неговият чл.177 е влязъл в сила след това – на 1 март 2007 г. Шест години по-късно мнозинството в ОСГК на ВКС при приемането на ТР № 5/2011 г. забелязва, че тази разпоредба е основание за ревизиране на т.4 на ТР № 6/10.05.2006 г.

Правилото на чл.177, ал.1 изр. второ от АПК не е изцяло ново за правната ни система. И преди влизането му в сила чл.30, изр. второ от ЗВАС постановява, че ако обжалваният индивидуален административен акт бъде отменен, решението на ВАС е задължително за всички. В ЗАП няма такава разпоредба относно решенията на окръжните съдилища, но чл.46 от ЗНА изисква да се приеме същото и по отношение на тях, защото: „Безспорно, когато актът бъде отменен, съдебното решение е задължително за всички – тогава актът вече не съществува в правната действителност, той е прекратил действието си.”¹⁰

4. В частта си по т.4 ТР № 6/10.05.2006 г. на ОСГК на ВКС не се отнася за държавата. Това следва от мотивите към нея, в които изрично е посочено, че даденото разрешение се отнася за споровете „... между лицето, което се позовава на реституционния акт по чл.4 ЗВСВНОИ по ЗТСУ ..., легитимиращ го като собственик и **трето физическо или юридическо лице** (к.м. – Зл.О.), което държи реституирания имот или оспорва правото му на собственост върху него.”

5. Диспозитивът на съдебното решение по чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ и по чл. 13, ал. 6 от ЗВСВГЗГФ има две части¹¹. С първата се отменя решението на административния орган, с което се отказва възстановяване на правото на собственост и в тази си част съдебното решение наистина има действие по отношение на всички. С втората му

част се решава спора по същество – осъществили ли са се по отношение на жалбоподателя определените със ЗСПЗЗ или ЗВСВГЗГФ предпоставки за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или гори и земи от горския фонд. Само с тази втора част от диспозитива си съдебното решение по чл.14, ал.3 от ЗСПЗЗ и по чл.13, ал.6 от ЗВСВГЗГФ е част от фактическия състав на възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи, гори или земи от горския фонд като придобивно основание. Неговата сила на пресъдено нещо обхваща правото на възстановяване на собствеността на жалбоподателя и обвързва задължената страна по това право – държавата (вж. V.2), както и лицата, които са придобили права от нея след началото на производството по възстановяване на правото на собственост (подаване на заявлението по чл. 11, ал. 1 от ЗСПЗЗ или чл. 13, ал. 1 от ЗВСВГЗГФ или на иска по чл. 11, ал. 2 или по чл. 13, ал. 2 от ЗВСВГЗГФ). В тази му част то е задължително и за всички съдилища, учреждения и общини в Република България на основание чл. 121, ал. 3 и чл. 220, ал. 1 от ГПК от 1952 г., чл. 226, ал. 3 и чл. 297 от ГПК от 2007 г.

Относно действието на съдебното решение в частта му за възстановяване на правото на собственост аз съм съгласен с особеното мнение на малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС, че то не е задължително за физическите или частноправните юридически лица, които не черпят права от държавата или са придобили права върху имота от нея преди начало производството по издаване на акта за възстановяване на собствеността и не са участвали като страна в административната и съдебната му фази и че те могат да оспорват материалната му законосъобразност пред гражданския съд в спор за собственост срещу лицето, което основава правото си на собственост на това съдебно решение.

Това оспорване на материалната законосъобразност на съдебното решение всъщност е оспорване на съществуването на останалите юридически факти от фактическия състав на възстановяването на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ или ЗВСВГЗГФ като придобивно основание. Решението на ОСЗ или на съда сами по себе си не водят до възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори или земи от горския фонд, те не са единствените еле-

¹⁰ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с.197.

¹¹ Вж. р. 327/1994 г. по адм.д. 4933/1993 г. на III г.о. на ВС, докл. Св. Йонкова.

менти от фактическия състав на придобивното основание. По ЗСПЗЗ другите елементи на фактическия състав са: заявление за възстановяване на правото на собственост (или иск по чл. 11, ал. 2), заявителят да е бил собственик на земеделските земи преди образуването на ТКЗС, ДЗС или другите селскостопански организации (или да е негов правоприемник), възстановими или съществуващи на терена стари реални граници на земите или влязъл в сила план за земеразделяне, върху земите да не са осъществени мероприятия, непозволяващи възстановяване на правото на собственост. По ЗВСВГЗГФ другите елементи на фактическия състав са: заявление за възстановяване на правото на собственост (или иск по чл. 13, ал.2), заявителят да е бил собственик на гори или земи от горския фонд или да е бил член на юридическо лице – техен собственик (или да е негов правоприемник), правото му на собственост да е отнето по някой от начините, посочени в ЗВСВГЗГФ, възстановими или съществуващи на терена стари реални граници на горите или земите от горския фонд или определяне нови реални граници, върху горите и земите от горския фонд да не са осъществени мероприятия, непозволяващи възстановяване на правото на собственост.

IV. За правното положение на държавата в производството по издаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ

1. Няма различия между мнозинството и малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС, че възстановяването на собствеността върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и на ЗВСВГЗГФ се извършва с административен акт, издаден в едностранно административно производство, в което не се решават спорове за собственост.

Производството по възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ е определено като административно още с ТР № 1/1997 г. на ОСГК на ВКС, което преодоля противоречията в съдебната практика по този въпрос. В първите 2-3 години след приемането на закона в някои съдебни решения на III гражданско отделение на ВС се

приемаше, че поземлената комисия не е административен орган и нейните актове не са административни¹², в други актове се приемаше, че решението за възстановяване на собствеността има охранителен и декларативен характер, а производството пред поземлената комисия е сходно с охранителните производства по ГПК¹³, в трета група актове се приемаше, че производството по възстановяване на собствеността върху земеделски земи пред общинската поземлена комисия е административно¹⁴, но с отклонения, предвидени в специалния закон и решенията на поземлените комисии по чл. 14, ал. 1 от ЗСПЗЗ са индивидуални административни актове¹⁵.

Производството по възстановяване на правото на собственост върху гори и земи от горския фонд по ЗВСВГЗГФ също е административно. Между него и производството за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи по ЗСПЗЗ няма разлики. Административният орган, пред който се развива производството е един и същ и по двата закона.

2. Основната правна разпоредба, която се тълкува с ТР № 5/2011 г. на ОСГК на ВКС е чл. 17, ал. 2, изр. второ от ГПК: „Съдът не може да се произнася инцидентно по законосъобразността на административните актове, освен когато такъв акт се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му.”

Още преди 1 март 2008 г. съдебната практика допускаше упражняване от гражданския съд на косвен съдебен контрол върху нищожността и материалната незаконосъобразност на индивидуалния административен акт, който една от страните по делото противопоставяше на насрещната страна. Колебанията в практиката по прилагането на това разрешение по отношение на реституционния акт по чл.4 от Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС бяха преодоляни с т. 4 от ТР № 6 от 10.05.2006 г. на ОСГК на ВКС. Мотивите към тази точка от тълкувателното решение излизаха извън конкретния случай и се прилагаха от съдилищата по отношение и на актовете за възстановяване на правото на собст-

¹² Опр. 869/1993 г. по адм.д. 462/1993 г. на III г.о. на ВС, докл. Св. Петкова.

¹³ Опр. 255/1993 г. по адм.д. 569/1993 г. и опр. 1198/1993 г. по адм.д. 3551/1993 г. на III г.о. на ВС. Докладчик и по двете е Л. Цачев.

¹⁴ Р. 52/1994 г. по адм.д. 3353/1993 г. на III г.о. на ВС, докл. Б. Коцева.

¹⁵ Опр.1832/1993 г. по адм.д. 461/1993 г. на III г.о. на ВС.

веност и по другите реституционни закони. На тях се позовава и мнозинството от съдиите в ОСГК на ВКС в мотивите на ТР № 5/2011 г., за да обоснове решението си, че държавата не е обвързана от административния акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд. Намирам това позоваване за некоректно, защото в мотивите към т.4 от ТР № 6 от 10.05.2006 г. изрично е посочено, че даденото разрешение не се отнася за съдебните спорове между реституента и държавата относно правото на собственост върху реституирания имот (вж. III.4).

3. Основният аргумент в мотивите на ТР №5/2011 г. е, че държавата не е страна в производството пред общинската служба по земеделие, тъй като според чл.27, ал.1 от АПК „... страни в производството по издаване на индивидуален административен акт са заявителят и привлечените и встъпили заинтересувани лица”, от което следвало, че „държавата не е имала качеството на участник в това производство по смисъла на чл.17, ал.2 ГПК, поради което при спор за собственост не е обвързана от постановения административен акт”.

3.1. Мнозинството е цитирало неточно чл. 27, ал. 1 от АПК. В него не се използва терминът „заинтересувани лица”, който е използван в мотивите на тълкувателното решение, а „заинтересувани граждани и организации”. Очевидно държавата не е „заинтересуван гражданин”, а според легалното определение на §1, т. 2 от ДР на АПК тя не е и „организация”.

В общата теория на правото терминът „лице” е синоним на „субект на правото”¹⁶, но обикновено „лице” се използва в гражданското право като синоним на „гражданскоправен субект”, на този, който може да има гражданскоправни права и задължения.¹⁷ Тъй като е безспорно, че държавата може да има такива права и задължения, то използването в мотивите на тълкувателното решение на термина „лица” в кон-

текста на разпоредбата на чл. 27, ал. 1 от АПК и чл. 17, ал.2, изр. второ от ГПК създава погрешното впечатление, че държавата наистина не е обвързана от административния акт за възстановяването на собствеността върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд, защото не е участник в производството по издаването на този акт.

3.2. Общите административно процесуални закони – ЗАП от 1979 г., който бе в сила до 12.07.2006 г., по време на най-интезивното възстановяване на собствеността върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд и действащият от тази дата АПК, могат да се приложат в производството по възстановяване на правото на собственост, само по въпроси, които не са уредени в специалните ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ – чл. 11, ал. 2 от ЗНА, чл. 1, ал. 1 от ЗАП и чл. 2, ал. 1 от АПК.

Чл. 7, ал. 2 от ЗАП и чл. 26, ал. 1 от АПК изискват всички граждани и организации, чиито права и законни интереси биха могли да бъдат засегнати в производството по издаване на индивидуалния административен акт, да бъдат уведомени за започналото производство, за да се конституират като страни в него. Като страна в производството те имат право да представят и да искат събирането на доказателства, да изразят становище по доказателствата и по съществуващото на производството, да им бъде съобщен издадения индивидуален административен акт и да го оспорят по административен или съдебен ред. Точно по този въпрос специалните ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ предвиждат друго – заинтересуваните физически и юридически лица не се уведомяват за започналото производство по възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд, те не могат да се конституират като страни в него, не могат да представят доказателства, не могат да изразяват становище, не могат да обжалват решението на общинската служба по земеделие за възстановяване на правото на собственост.¹⁸

¹⁶ Вж. **Ташев, Р.** Обща теория на правото. Основни правни понятия. С.: Сиби, 2010, с. 339

¹⁷ Вж. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ, Обща част. Дял II. С.: НИ, 1973, с. 15.

¹⁸ Докато ЗАП беше в сила ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ не препращаха към него по нито един въпрос, отнасящ се за възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд. ЗСПЗЗ препраща към ЗАП в два случая, но те не са свързани с възстановяване на правото на собственост: по реда на ЗАП се обжалват заповедите на кмета на общината по чл. 34 за изземване на земеделски земи с възстановено право на собственост от лицата, които ги ползват без правно основание и по § 4л от ПЗР за оценка за земите, сградите и подобренията на земите по § 4а, § 4б, § 4в и § 4з. ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ препращат към АПК само по един въпрос, отнасящ се за възстановяването на правото на собственост: срещу решението на районния съд по жалбата срещу отказа на административния орган да възстанови правото на собственост може да се подаде касационна жалба до административния съд по реда на АПК – чл. 16, ал. 3, последното изречение от ЗСПЗЗ и чл.

Ето защо няма основание разпоредбите на общия административно процесуален закон – чл. 26 и чл. 27 от АПК, да се използват като аргументи при разрешаването на поставения за тълкуване въпрос, който се отнася до административно производство, уредено в отклонение от общата уредба от специалните ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ.

3.3. Изглежда мнозинството от съдиите в ОСГК на ВКС смята, че в случаите на възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд понятието „участник в административното производство по издаването на административния акт”, използвано в чл. 17, ал. 2, изр. второ от ГПК има същото съдържание като понятието „страна в производството по издаване на индивидуален административен акт”, използвано в чл. 27, ал. 1 от АПК. Изразената в мотивите на тълкувателното решение логическа връзка е: щом държавата не е **страна** в производството пред общинската служба по земеделие по издаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост, то тя не е и **участник** в това производство, поради което чл. 17, ал. 2 от ГПК ѝ дава право като страна в производство по иск за собственост да иска от гражданския съд упражняване на косвен съдебен контрол върху този административен акт.

3.3.1. Според административнопроцесуалното право между понятията „страна” и „участник” в производството по издаване на индивидуален административен акт има съществена разлика и съотношението между тях е точно обратното на приетото в мотивите на тълкувателното решение – всяка „страна” е и „участник”, но не всеки „участник” е „страна” в производството по издаване на индивидуален административен акт. Следователно, за да бъде някой правен субект „участник” в производството пред общинската служба по земеделие по издаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ или ЗВСВГЗГФ не е нужно да е страна в него.

Участниците, т.е. действащите лица в производството по издаване на индивидуални административни актове „... могат условно да се подразделят в две групи: преки и косвени участници. **Преки** са тези, които заемат решаващо място или са пряко заинтересувани от изхода на производството. Това например ще е органът, който разглежда и решава въпроса, т.е. издава административния акт; лицата и органите, чиито права и законни интереси административният акт засяга. ... **Косвените** участници нямат правен интерес от изхода на това производство – те по-скоро имат подпомагащи функции. Такива се вещите лица, свидетелите, експертите и т.н.”¹⁹

Според чл. 15, ал. 1 от АПК страни в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права и задължения. Според легалното определение на §1, т. 2 от ДР на АПК „организация” е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон.

Въз основа на тези разпоредба страни в производството по издаване на индивидуален административен акт стават онези физически лица и организации, „... които са заявили искането си за започване или за участие в производството или са получили уведомление за започването му.”²⁰

Всички производства пред общинските служби по земеделие по възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд са започнали, а огромната част от тях са и приключили, при действието на ЗАП от 1979 г. В този закон няма легално определение за „страни в производството по издаване на индивидуален административен акт”. При неговото действие правната теория приема, че страните в производството по издаване на индивидуален административен акт са гражданите и

13, ал. 6, последното изречение от ЗВСВГЗГФ. ЗСПЗЗ препраща към АПК и в други случаи, но те не се отнасят до възстановяването на правото на собственост – чл. 34, ал. 2 и ал. 6, чл. 37в, ал. 5, § 4к, ал. 13, т. 1 и § 4л. В ЗВСВГЗГФ няма други препратки към АПК. От 24.05.2011 г. индивидуалните административни актове по ЗСПЗЗ и правилника за прилагането му се обжалват по реда на АПК, но както и до тогава – пред районния съд, а решенията на районния съд подлежат на касационно обжалване пред административния съд по реда на АПК – § 19 от ЗИД на АПК, обн. ДВ, бр. 39/20.05.2011 г.

¹⁹ **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011, с. 112.

²⁰ Пак там, с. 119.

организациите, заинтересувани от издаването на акта, т.е. тези, чиито права и законни интереси се засягат от този акт: „... под „страна“ би могъл да се разбира всеки правен субект, чиито права и интереси са обект на разрешаване в административното производство. В този смисъл като страни се явяват както отделните граждани (физически лица), така и организациите, а също и държавните органи като носители на свои права и интереси”.²¹ Държавата не е посочена като възможна страна в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Макар да може да бъде определена най-общо като организация, в административния процес държавата не е „организация”, защото не отговаря на легалното определение на това понятие, дадено с §2 от ДР ЗАП от 1979 г. – „организация” е учреждение, предприятие, стопанска и обществена организация.

3.3.2. Формално, според понятията на административнопроцесуалното право, държавата наистина не е страна или участник в административното производство по издаването на индивидуалния административен акт, защото не е нито административен орган, нито прокурор, нито физическо лице, нито организация, според легалните определения на това понятие в АПК и в ЗАП от 1979 г.

Държавата не е субект на административното право. Негови субекти са физическите лица, техните организации и държавните органи²². Поради това тя не може да бъде страна или участник в производството по издаване на индивидуален административен акт. В това производство участник или страна е не държавата, а някой от нейните административни органи. Именно административният орган следи за опазването на правата и интересите на държавата в това производство, съобразно правомощията си. Той обаче не може да е страна в гражданския процес, защото няма гражданска правосубектност. Такава правосубектност има неговата администрация – чл. 40, ал. 3, чл. 42, ал. 2, чл. 47, ал. 2, чл. 50, ал. 2 и чл. 57, ал. 2 от Закона за администрацията, но тя е друг субект на гражданското право, различен от държавата. В материалните и процесуалните граждански правоотношения страна е държавата, а не административните ѝ органи, защото те не са субекти на гражданското право. Тези органи

могат да са само представители на държавата като страна в материалните и процесуалните граждански правоотношения.

От мотивите на тълкувателното решение не личи тази особеност да е взета предвид.

4. Няма спор относно целта и смисъла на чл. 17, ал. 2, изр. второ от ГПК. Разпоредбата дава възможност на страната в гражданския процес, чиито материални граждански права и законни интереси са засегнати неблагоприятно от определен индивидуален административен акт, да оспори неговата материална законосъобразност пред гражданския съд и по този начин да ги защити срещу лицето, което черпи права от този акт и ги противопоставя на нейните. Тази възможност е предоставена, защото е възможно страната в гражданския процес да не е инициирала производството по издаването на индивидуалния административен акт, да не е била известна на административния орган като заинтересувано физическо лице или организация в производството по издаването и обжалването на индивидуалния административен акт или, ако му е била известна, да не е получила съобщение за започване на производството. Поради това тя е била лишена от възможността да защити правата и законните си интереси срещу засягащия ги неблагоприятно индивидуален административен акт. Именно за тези физически лица и организации се отнася чл. 17, ал. 2, изр. второ от ГПК.

Правото да се иска от гражданския съд инцидентен контрол за законност върху индивидуален административен акт, който ѝ се противопоставя, не е дадено на страната в гражданския процес, която е имала възможност да защити правата и законните си интереси в производството по издаването и обжалването му.

5. Като изхождам от целта и смисъла на чл. 17, ал. 2, изр. второ на ГПК смятам, че разрешаването на поставения за тълкуване въпрос зависи от отговора на въпроса:

Имала ли е държавата правна възможност да защити правата си върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд в производството по издаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ?

²¹ Вж. Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 119.

²² Подробно за субектите на административното право вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2012, с. 73–127.

За да се отговори на този въпрос, е нужно е да се изследват материалните правоотношения към началото на производството по възстановяване на собствеността по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, правното положение на общинската служба по земеделие и правното действие на решението ѝ за възстановяване на правото на собственост.

V. Материалните правоотношения към началото на производството по възстановяване на собствеността по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ

1. Възстановяването на собствеността върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ не се извършва автоматично с влизането в сила на тези закони, а след осъществяване на административно производство, което започва с подаване на заявление за възстановяване на собствеността или с иск срещу поземлената комисия за признаване на правото на възстановяване на собствеността и завършва с влизането в сила на решението на поземлената комисия за възстановяването на правото на собственост или на решението на районния съд, с което се отменя отказът на поземлената комисия и се възстановява правото на собственост – чл. 11, ал. 1 и ал. 2, чл. 14, ал. 1 и ал. 3, чл. 17, ал. 1 от ЗСПЗЗ, т. 1 от ТР № 1/1997 г. на ОСГК на ВКС и чл. 11, ал. 1, чл. 13, ал. 1, ал. 2, ал. 5 и ал. 6 от ЗВСВГЗГФ.²³

2. С влизането в сила на ЗСПЗЗ на 05.03.1991 г. и на ЗВСВГЗГФ на 29.11.1997 г., за лицата, които са били собственици на земеделски земи преди образуването на ТКЗС или ДЗС или са били собственици на гори, съответно – за техните наследници или правоприемници, възниква право на възстановяване на собствеността. Това право е изрично уредено в чл. 11, ал. 2 от ЗСПЗЗ и чл. 13, ал. 2 от ЗВСВГЗГФ. То не е вещно право на собственост. Неговото съдържание е притезание за възстановяване на собствеността. В резултат на удовлетворяването на това притезание се възстановява вещното право на собственост. Едновременно с възникването на правото на възстановяване на собствеността върху земеделски земи или гори и земи от горския фонд възниква и корелативното му задължение за възстановяване на

това право на собственост. ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ възлагат това задължение на държавата, защото възстановяването на правото на собственост засяга нейното право на собственост върху земеделските земи към 05.03.1991 г. и върху горите и земите от горския фонд към 29.11.1997 г., само тя може да върне одържавените имоти на бившите им собственици или на правоприемниците им, вкл. и да издаде необходимите за индивидуализацията на тези имоти кадастрални и териториалноустройствени актове, които да са задължителни за останалите правни субекти.

3. Безспорно е, че към датата на влизане в сила на ЗВСВГЗГФ държавата е собственик на всички гори и земи от горския фонд на територията на страната, вкл. и на онези, които са били одържавени с чл. 7, ал. 1 от Конституцията на НРБ от 1947 г. и с нормативните актове, посочени в чл. 2, ал. 1 от ЗВСВГЗГФ. Само държавата като собственик може да върне на бившите им собственици одържавените гори и земи от горския фонд.

4. За част от земеделските земи към датата на влизане в сила на ЗСПЗЗ също е безспорно, че са собственост на държавата. Това са земеделските земи, които са били одържавени въз основа на Закона за трудовата поземлена собственост от 1946 г., на чл. 12 от Закона за собствеността на гражданите, на нормативните актове, посочени в чл. 10, ал. 14 от ЗСПЗЗ, както и отстъпените безвъзмездно от собствениците им на държавата по реда на Разпореждане № 651/11.10.1950 г. на Министерския съвет.

5. За собствеността върху останалата по-голяма част от земеделските земи към 05.03.1991 г. се прилага чл. 24, ал. 1 от ЗСПЗЗ: „Държавата запазва собствеността си върху земеделските земи, заварени от този закон, с изключение на земите, чиято собственост подлежи на възстановяване.” Тази разпоредба съществува още в първоначалната редакция на закона, обн. ДВ, бр. 17/01.03.1991 г. и не е променяна при нито едно от около 60-те негови изменения и допълнения до сега. С нея не се одържавяват с обратна сила неодържавените земеделските земи, а се конста-

²³ От стотиците решения на ВС и на ВКС по конкретни дела, в които е прието същото разрешение вж.: по ЗСПЗЗ – решение 410/1994 г. по гр.д. 397/1993 г., 5-чл. състав на ВС, докл. Бл. Пунев, решение 413/1994 г. по гр.д. 1005/1994 г. на IV г.о. ВС, докл. Й. Данова, решение 112/2009 г. по гр.д. 31/2008 г. на I г.о. на ВКС, докл. Бр. Павлова, решение 13/2010 г. по гр.д. 376/2009 г. на II г.о. на ВКС, докл. Ст. Пейчев, решение 31/2010 г. по гр.д. 2240/2008 г. на III г.о. на ВКС, докл. Л. Богданова, решение 140/06.06.2011 г. по гр.д. 1161/2010 г. на II г.о., докл. К. Маринова, решение 248/2012 г. по гр.д. 470/2011 г. на -I г.о. на ВКС, докл. Д. Стоянова; по ЗВСВГЗГФ – решение 970/2009 г. по гр.д. 1402/2008 г. на III г.о. на ВКС, докл. Н. Зяпкова, решение 1497/2009 г. по гр.д. 5670/2007 г. на V г.о. на ВКС, докл. Ж. Найденова, решение 35/2011 г. по гр.д. 1052/2010 г. на II г.о. на ВКС, докл. В. Марева.

тира една правна последица, настъпила въз основа на действащото законодателство след внасянето на земеделските земи в ТКЗС.

От обсъждането и приемането на ЗСПЗЗ и до днес е популярно разбирането, че държавата не е била собственик на земеделските земи, внесени в ТКЗС, защото няма акт за одържавяването им и че техните собственици не са изгубили правото си на собственост при внасянето им в ТКЗС, а са го запазили, но не са имали възможност да го упражняват. Освен при политическите дебати при приемането на закона в VII ВНС това разбиране се поддържа и в редица решения на Конституционния съд – решение № 6/05.06.1992 г., решение № 12/08.07.1993 г.,²⁴ решение № 8/19.06.1995 г., решение № 4/26.02.1996 г., решение № 20/07.11.1996 г., решение № 13/14.11.2000 г. С по-предпазлива формулировка това разбиране се поддържа и в т. 3 от мотивите на ТР № 1/2004 г. на ОСГК на ВКС: „Собствениците на земеделски земи никога не са губили в цялост правото на собственост – по арг. на чл. 71 ЗН (отм.). По силата на реституционния закон (ЗСПЗЗ) правото на собственост не се придобива, а се възстановява в пълноценния му вид.”

Много по-точно и основано на нормативните актове е становището, изразено в мотивите на ТР № 1/1997 г. на ОСГК на ВКС: „С включването на частните земеделски имоти в селскостопанските организации и премахване на реалните им граници е прекратено качеството на обекта на собствеността да е конкретно обособена вещ.

Липсата на такъв обект е лишила от съдържание правото на собственост, тъй като то може да съществува само върху индивидуално определен имот.”

Субективно право на собственост може да съществува само върху вещь – материален предмет, който е обособен от останалите предмети в пространството, достъпен е за човека и може да задоволява негови потребности.²⁵ Когато вещьта погине физически или юридически, престава да съществува и субективното право на собственост върху нея, а не само се лишава от съдържанието си.

Правото на собственост върху внесените в ТКЗС земеделски земи е уредено в чл. 12 до чл. 20 от Наредба-закон за трудово кооперативни земеделски стопанства от 1945 г.²⁶ и в чл. 7 до чл. 12 от Примерен устав на трудовокооперативно земеделско стопанство от 1957 г.²⁷ и неговите същност и съдържание са изяснени отдавна:

„Върху земите, които са въвн от регулационния план, правото на собственост на кооператорите търпи следните изменения:

а) падат реалните граници на правото на собственост върху земите и по този начин те губят своята индивидуалност независимо дали са групирани, или не. От собственик на определена нива с точно определени граници кооператорът се превръща в собственик на земя, определена по площ и качество в границите на кооперативните блокове ... Това е единствен случай на собственик на недвижим имот, който няма права върху инди-

²⁴ Вж. критика на това решение в: **Орсов, Зл.** Възстановяване на собствеността върху земи в строителните граници на населените места по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, С., Унив. изд. „Св. Кл. Охридски”, 1994, с. 22–31.

²⁵ За определението на понятието „вещ” в правната теория вж.: **Василев, Л.** Гражданско право на НРБ, Обща част. С., НИ, 1956, с. 354 и от същия автор: Българско вещно право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 1995, с. 11; **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С., НИ, 1972, с. 150–151; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. С.: Софи-Р, 2002, с. 391–393; **Венедиков, П.** Ново вещно право. С.: Сиби, 1995, с. 17–18; **Петров, Вл., М. Марков.** Вещно право. Помагало. С.: Сиби, 2011, с. 29; **Стоянов, В.** Вещно право. С.: БАН, 2004, с. 16; **Боянов, Г.** Вещно право. С.: Авалон, 2009, с. 26–27; **Джеров, Ал.** Вещно право. С.: Сиела, 2010, с. 34–35; **Ставру, Ст.** Въпроси на българското вещно право. С.: Феня, 2008, с. 51, 141; **Орсов, Зл.** Присъединяване, принадлежност, приращение и необособимо надвишаване на правото на строеж, в: Развитие на правото в глобализиращия се свят. С.: Феня, 2013, с. 283–284. Съдебната практика споделя определението, което правната теория дава на понятието „вещ”. Вж. р. 191/2009 по гр.д. 3675/2007, IV г.о. ВКС, докл. Л. Рикевска: „В закона няма дефиниция на понятието „вещ” която може да бъде предмет на продажба, но този въпрос е изяснен в правната теория. Тя приема, че обект на продажба може да бъде всеки обособен предмет създаден от природата или от човека, който може да задоволява потребности.”

²⁶ Издадена на основание чл. 47 от Търновската конституция, обн., ДВ, бр.95/25.04.1945 г., в сила и понастоящем.

²⁷ Първата редакция на този Примерен устав е от 1950 г. В редакцията си от 1957 г. той е утвърден с Указ № 86/17.02.1958 г. на Президиума на Народното събрание, обн., Изв., бр. 14/18.02.1958 г. и поради това има правната сила на закон.

видуално определена вещ – обектът на собствеността на когото не е реално определен.²⁸ „... върху земите вън от регулационния план кооператорите имат ограничено право на частна трудова собственост, обектът на която е определен родово по площ и качество в границите на блока и може да бъде индивидуализиран при определени предпоставки.“²⁹

Ето това е правото на собственост върху земеделските земи, внесени в ТКЗС – право на собственост върху родово определена вещ. Именно това право на собственост върху родово определена вещ собствениците „никога не са загубвали“, но то не е „пълно вещно право“ (по терминологията на цитираните решения на Конституционния съд), а доста ограничено. То е друг вид право на собственост, различно от правото на собственост, уредено в ЗС.

Лицата, чиито земеделски земи са били внесени в ТКЗС са изгубили правото си на собственост върху тях поради юридическото премахане на идентификацията им като конкретно обособена вещ, но частта от земната повърхност, която до внасянето е била обособена като имот (вещ), е продължила да съществува в границите на други поземлени имоти, обособени с граници дадени или от природата (водни течения и площи, оврази, дерета, пътища, гори и др. под.), или чрез кадастралните и земеустройствените планове, или чрез други правни средства. Кому принадлежи субективното право на собственост върху тези нови поземлени имоти (вещи) сочи чл.6 от ЗС, в сила от 17.12.1951 г. до 17.09.1991 г. – държавна собственост са и имотите, които нямат друг собственик.

Само държавата, като собственик на земеделските земи подлежащи на възстановяване,

може да върне на бившите им собственици правото на собственост върху тях. Само държавата може да премахне пречките за индивидуализиране на обекта на собствеността, да издаде задължителни за останалите правни субекти актове, необходими за индивидуализиране този обект и го предаде на лицата, които са били собственици на земеделски земи преди образуването на ТКЗС или ДЗС или на техните наследници, съответно – правоприменици.

VI. За правомощията и същността на общинската служба по земеделие

1. Единственият начин за държавата да осъществява функциите си, да упражнява правата си и да изпълнява задълженията си, е чрез актовете и действията на някой от нейните органи. ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ постановяват, че държавата изпълнява задължението си да възстанови правото на собственост върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд чрез един от своите органи по поземлената собственост, който днес се нарича общинска служба по земеделие³⁰. Предишните му наименования са общинска поземлена комисия³¹, поземлена комисия³² и общинска служба по земеделие и гори³³. Неговите правомощия наистина са определени в чл.33, ал.2 от ЗСПЗЗ, както е посочено в мотивите на тълкувателното решение, но изброяването там не е изчерпателно. Не може да се определи като изчерпателно изброяване, в което се съдържа изрече „... както и извършват друга дейност, определена с правилника за прилагане на закона и устройствения правилник на Министерството на земеделието и храните“.³⁴

Общинските служби по земеделие са създадени от държавата, за да извършат възстано-

²⁸ Таджер, В. Право на ТКЗС. С.: НИ, 1964, с.137.

²⁹ Пак там, с.140.

³⁰ От изменението на ЗСПЗЗ, ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.

³¹ Това е първоначалното му наименование. То съществува до изменението на ЗСПЗЗ, ДВ, бр. 28/03.04.1992 г.

³² От изменението на ЗСПЗЗ, ДВ, бр. 28/03.04.1992 г. до изменението му ДВ, бр. 99/22.10.2002 г.

³³ От изменението на ЗСПЗЗ, ДВ, бр. 99/22.10.2002 г. до изменението му ДВ, бр. 43/29.04.2008 г.

³⁴ От приемането на ЗСПЗЗ през 1991 г. до сега чл. 33, ал. 2 е претърпял 10 изменения. Всичките му редакции възлагат на ОСЗ на първо място възстановяването на собствеността върху земи и гори и завършват с „както и извършват друга дейност, определена с правилника за прилагане на закона“, а след изменението, обн. ДВ, бр. 99/2002 г. – „и устройствения правилник на Министерството на земеделието и горите“ (от ДВ, бр. 13/2007 г. – Министерството на земеделието и храните). В ППЗСПЗЗ функциите на ОСЗ също не са изброени изчерпателно – последната точка на ал.6 на чл.60 възлага на ОСЗ осъществяването и на други „възложени им функции в рамките на ЗСПЗЗ и този правилник“. Действащият Устройствен правилник на Министерството на земеделието и храните (обн., ДВ, бр. 77/03.09.2013 г.) изобщо не урежда функции на ОСЗ. Тези от 1999 г. (обн., ДВ, бр. 105/02.12.1999 г.) и от 2009 г. (обн., ДВ, бр. 90/13.11.2009 г.) – също. Функции на ОСЗ урежда Устройствения правилник на Министерството на земеделието и храните, който е бил в сила от 14.07.2006 г. до 13.11.2009 г., обн., ДВ, бр. 48/

вяването на правото на собственост върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд – чл. 14, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и чл. 33, ал. 2 от ЗСПЗЗ и чл. 11, ал. 2, чл. 13, ал. 5, чл. 14, ал. 6 от ЗВСВГЗГФ. Същността им е държавен орган по поземлената собственост – териториално звено на специализираната териториална администрация към министъра на земеделието и храните – чл. 33, ал. 1 от ЗСПЗЗ.

2. В мотивите на тълкувателното решение се отдава голямо значение на обстоятелството, че държавата като гражданскоправен субект и страна в съдебните спорове за собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд се представлява от министъра на земеделието и храните, а не от „органа по земеделската реституция” (общинската служба по земеделие). Очевидната цел на мнозинството е да подчертае, че актовете за възстановяване на правото на собственост, издадени от орган на държавата („органа по земеделската реституция”), който „не е натоварен с представителни функции по отношение на държавата” не могат да обвързват държавата.

Смятам, че това обстоятелство няма каквото и да е значение за решаването на въпроса за обвързаността на държавата от индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ, тъй като този акт предхожда възникването на всеки съдебен спор за правото на собственост върху имота – обект на възстановяването на собствеността. За решаването на този въпрос са от значение правомощието на министъра на земеделието и храните да упражнява правата на държавата като собственик на поземлени имоти в земеделските и горските територии (заради което правомощие чл. 24, ал. 12 от ЗСПЗЗ и чл. 27, ал. 6 от ЗГ му предоставят и представителството на държавата в съдебните производства по ГПК, отнасящи се до държавни земеделски земи, гори и земи от горски фонд) и правомощията му по

отношение на общинските служби по земеделие и техните актове за възстановяване на правото на собственост.

2.1. Министърът на земеделието и храните е органа на държавата, който упражнява правата и на собственик за земите от държавния поземлен фонд – чл. 24, ал. 1, изр. второ от ЗСПЗЗ.

В Закона за горите от 2011 г. и в предходния от 1997 г. няма изрична разпоредба, че министърът на земеделието и храните (горите) упражнява правото на собственост върху държавните гори и земи от горския фонд, но това негово правомощие може да се изведе от изрично предоставените му правомощия да извършва разпоредителни сделки и актове с тези поземлените имоти в горските територии – чл. 33 до чл. 38, чл. 54, ал. 2, т. 2, чл. 61, ал. 3, т. 2, чл. 79, ал. 2, т. 1 от ЗГ от 2011 г.; чл. 14а, ал. 1 и 2, чл. 14г, ал. 2, чл. 15а, ал. 1, т. 2, чл. 15б, ал. 1 и 12, чл. 16, във връзка с чл. 16д от ЗГ от 1997 г. и от изрично предоставените му правомощия на орган за управление на държавните предприятия, на които е предоставено управлението на горските територии, непредоставени на ведомства или юридически лица и упражняващ правата на собственост на държавата в тези предприятия – чл. 167, т. 1, чл. 168, т. 1 и т. 2 от ЗГ от 2011 г.³⁵

2.2. Министърът на земеделието и храните образува, преобразува и прекратява общинските служби по земеделие, назначава и освобождава членовете им – чл. 33, ал. 1 от ЗСПЗЗ, в редакцията до изменението му обн. ДВ, бр. 62/10.08.2010 г. След това изменение на закона членовете на общинските служби по земеделие се назначават и освобождават от директора на областната дирекция „Земеделие”, който се назначава от министъра на земеделието и храните – чл. 3, ал. 2, ал. 3, т. 3, 9 и 10 от Устройствения правилник на областните дирекции „Земеделие”, издаден от министъра на земеделието и храните.

13.06.2006 г. Неговият чл. 32, ал. 2 ги изброява в 34 точки, но е очевидно, че изброяването не е изчерпателно, тъй като липсва функцията, изрично посочена в чл. 32, ал. 2 от ЗСПЗЗ, заради която са създадени ОСЗ – възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд

³⁵ По ЗГ от 1997 г. управлението на държавния горски фонд първоначално е предоставено на Национално управление по горите (от влизането в сила на Закон за горите на 02.01.1998 г. до изменението му обн., ДВ, бр. 60/07.08.2007 г.), а от изменението на Закона за горите, обн., бр. 80/09.10.2009 г. – на Изпълнителната агенция по горите. НУГ и ИАГ са част от администрацията на министъра на земеделието и храните (до 23.12.1999 г. – министър на земеделието, горите и аграрната реформа, до 24.07.2007 г. – министър на земеделието и горите, до 29.04.2008 г. – министър на земеделието и продоволствието). В периода от 19.07.2007 г. до 23.10.2009 г. управлението на държавния горски фонд е предоставено на Държавна агенция по горите, която е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет.

Според чл. 4, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерството на земеделието и горите от 1999 г.³⁶, действал по време на най-интензивното възстановяването на правото на собственост върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд, министърът на земеделието и горите ръководи, координира и контролира възстановяването на собствеността върху земеделските земи, върху гори и земи от горския фонд.

Следващият Устройствен правилник на Министерството на земеделието и храните от 2006 г.³⁷ възлага непосредственото координиране и контрол върху дейността на общинските служби по земеделие по възстановяването на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ на Дирекция „Поземлени отношения“, която е част от ръководената от министъра специализирана администрация на Министерството на земеделието и храните.

Устройственият правилник на Министерството на земеделието и храните от 2009 г.³⁸ – чл. 31, ал. 1, т. 9, възлага координирането на дейността на общинските служби по земеделие по възстановяването на правото на собственост по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ на Главна дирекция „Земеделие и поземлени отношения“.

Чл. 32, т. 2 от действащия в момента Устройствен правилник на Министерството на земеделието и храните³⁹ възлага координирането на дейностите по изпълнението на ЗСПЗЗ, ЗВСВГЗГФ и на подзаконовите актове по прилагането му на Дирекция „Поземлени отношения и комасация“ в администрацията на министъра на земеделието и храните.

2.3. Чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ, в редакцията му обн. ДВ, бр. 45/16.05.1995 г., в сила от 20.05.1995 г., дава право на министъра на земеделието и храните, когато бъдат открити нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за постановяване на решението чл. 14, ал. 1 за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи или нарушения на ЗСПЗЗ и на правилника за неговото прилагане, да изиска от общинската служба по земеделие да измени това решение. Същото право му дава и чл. 13, ал. 10 от ЗВСВГЗГФ по отношение

на решенията за възстановяване на правото на собственост върху гори и земи от горския фонд.

До влизането в сила на чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ съдебната практика допускаше решенията на поземлените комисии за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи да бъдат отменяни по реда на чл. 32 от ЗАП.⁴⁰

Специалната правна уредба в ЗСПЗЗ и в ЗВСВГЗГФ на отмяната на влезлите в сила решения за възстановяване на правото на собственост изключва прилагането на общите правила за отмяна на неоспорените пред съда влезли в сила индивидуални административни актове – чл. 99 и сл. от АПК и чл. 32 от АПК от 1979 г.

Министърът на земеделието и храните може да нареди и преработка на плана за земеразделяне, както преди, така и след влизането му в сила – чл. 14, ал. 1, т. 2 и чл. 17, ал. 8 от ЗСПЗЗ.

Особено важно е правомощието на министъра на земеделието и храните по чл. 12, ал. 6 от ЗСПЗЗ – той има право да спре земеразделянето и да разпореди на общинската служба по земеделие да отмени всички постановени решения за възстановяване на правото на собственост, когато бъде установено, че заявената земя надвишава наличната в землището при образуването на ТКЗС, ДЗС и други селскостопански организации.

V-II. Издаване и правно действие на решението за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд

1. Лицата, придобили право на възстановяване на собствеността върху земеделски земи или гори трябва да предявят притезанието си за възстановяване на правото на собственост пред държавния орган по поземлената собственост – общинската служба по земеделие. След преценка на доказателствата за съществуването на предвидените в ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ обстоятелства, от които възниква правото на възстановяване на собствеността на заявителите, този орган издава индивидуален административен акт, с който възстановява правото на собственост в стари реални граници – чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 13, ал. 5, предл. първо от ЗВСВГЗГФ или признава правото

³⁶ Обн., ДВ, бр. 105/02.12.1999 г., отм., ДВ, бр. 48/13.06.2006 г.

³⁷ Обн., ДВ, бр. 48/13.06.2006 г., отм. ДВ, бр. 90/13.11.2009 г.

³⁸ Обн., ДВ, бр. 90/13.11.2009 г.

³⁹ Обн., ДВ, бр. 77/03.09.2013 г.

⁴⁰ Вж. р. 338/09.02.1995 г. по адм. д. 2598/1994 г. и р. 314/25.04.1995 г. по адм. д. 2585/1994 г. на III г.о. на ВС.

на възстановяване на собствеността – чл. 14, ал. 1, т. 2 от ЗСПЗЗ и чл. 17, ал. 7 от ППЗВСВГЗГФ, и впоследствие, въз основа на влезлия в сила план за земеразделяне или приетия план за възстановяване на правото на собственост върху гори и земи от горския фонд, издава нов индивидуален административен акт, с който възстановява правото на собственост върху земеделски земи или гори в нови реални граници – чл. 17, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 13, ал. 5, предл. второ от ЗВСВГЗГФ. Без съгласието на държавното горско стопанство не могат да се определят териториите, в чиито граници ще се възстанови правото на собственост върху отделните поземлени имоти, представляващи гори и земи от горския фонд – чл. 17, ал. 1-4 и чл. 18, ал. 2 от ППЗВСВГЗГФ.

2. Ако общинската служба по земеделие откаже да възстанови правото на собственост заявителите имат право да обжалват отказа пред съда, който решава спора по същество – чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ и чл. 13, ал. 6 от ЗВСВГЗГФ. Непосредственият предмет на съдебния спор е законосъобразността на отказа на специализирания държавен орган по поземлената собственост да възстанови правото на собственост и тъй като този отказ има формата на индивидуален административен акт, то производството пред съда формално има административноправен характер. Същността на спора обаче е друга: заявителят и държавата, чрез органа ѝ по поземлената собственост, на който тя е възложила възстановяването на правото на собственост, спорят осъществили ли се е фактическият състав, с който ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ свързват възникване на правото на възстановяване на собствеността и на корелативното му задължение на държавата да възстанови собствеността. Това производство е състезателно и в него се събират доказателства за подлежащото на възстановяване право на собственост. Когато установи, че са се осъществили предпоставките за възстановяване на собствеността, предвидени в ЗСПЗЗ или ЗВСВГЗГФ, съдът издава решение, с което решава спора по същество – възстановява правото на собственост върху земеделски земи, гори или земи от горския фонд.⁴¹

Държавният орган по поземлената собственост няма самостоятелни права върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд, които са обект на съдебния спор за възстановяване на правото на собственост. Той защитава

интересите на държавата като задължен субект по правоотношението за възстановяване на собствеността, възникнало с влизането в сила на ЗСПЗЗ и на ЗВСВГЗГФ. Освен него, на основание чл. 15, ал. 2 от ЗВСВГЗГФ, в съдебното производство по обжалване на отказа за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд участват и другите държавни органи, на които със Закона за горите е възложено управлението на горите – регионалната дирекция по горите и държавното горско стопанство или държавното ловно стопанство по местонахождението на имота.

3. След влизане в сила на решението за възстановяване на правото на собственост общинската служба по земеделие извършва въвод на собственика във владение на възстановените му земеделски земи – чл. 32, ал. 2 от ППЗСПЗЗ, съответно – на възстановените му гори и земи от горския фонд в присъствието на представител на съответното държавно горско стопанство – чл. 13, ал. 14 от ЗВСВГЗГФ и чл. 18, ал. 4 от ППЗВСВГЗГФ.

4. Решението на държавния орган по поземлената собственост, както и решението на съда за възстановяване на правото на собственост, имат вещноправно действие. За заявителите то се изразява в придобиване на правото на собственост върху конкретен поземлен имот, представляващ земеделска земя, гора или земя от горския фонд, индивидуализиран с граници, съседни и площ. За държавата то се изразява в изгубване на правото на собственост върху земеделските земи, горите или земите от горския фонд, защото друг го е придобил – чл. 99 от ЗС. За земеделските земи, които не са били изрично одържавени (вж. т. V.5), действието на акта за възстановяване на правото на собственост по отношение на държавата се свежда най-малко до определяне на едно чуждо за нея вещно право на собственост, което тя е длъжна по чл. 17, ал. 1 от Конституцията да защитава и гарантира и до отпадане на каквито и да са нейни права и интереси по отношение на земи, вкл. и на възможността да претендира, че е техен собственик въз основа на чл. 24, ал. 1, изр. първо от ЗСПЗЗ. Така е прието и в ТР № 1/1997 г. на ОСГК на ВКС: „Възстановяването се отнася както до кооперираните така и до одържавените земи. След реалната им индивидуализация се възстановява собствеността на гражданите и отпадат правата на държавата върху тези земи.”

⁴¹ В същия смисъл е и решение от 12.01.2006 г. на ЕСПЧ по делото Кехая и други срещу България по жалба № 47797/1999 г. и 68698/2001 г. – т. 67-69 от мотивите.

5. Приетото в мотивите на тълкувателното решение, че в производството по издаване на индивидуални административни актове не се решават спорове за собственост е вярно само в случаите, когато тези актове нямат вещноправно действие. Когато те, самостоятелно или като елемент от фактически състав, имат вещноправно действие, преценката на административния орган за съществуването на материалноправните основания за издаването им всъщност е преценка за осъществяването на юридическите факти от състава на придобивното основание. При отказ да се издаде индивидуалния административен акт с вещноправно действие, същността на съдебния спор по жалбата срещу него също е за осъществяването на юридическите факти от състава на придобивното основание. В производството по издаване и обжалване на индивидуалните административни актове с вещноправно действие се решават спорове за придобиването на право на собственост върху определени вещи и на неизбежно свързаните с тях по силата на чл. 99 от ЗС спорове за изгубване на правото на собственост върху същите вещи.

6. Няма изрична правна разпоредба, сходна с чл. 297 от ГПК, която да постановява, че влезлият в сила индивидуален административен акт е задължителен за другите държавни органи, които не са били участници в производството по издаването и обжалването му и за държавата, но това правило може да се извлече чрез тълкуване на разпоредбите на АПК за издаването и за изпълнението на индивидуалните административни актове:

– чл. 50, ал. 1, т. 5 от АПК постановява, че производството по издаването на индивидуален административен акт се спира, когато той трябва да се съобрази с изхода от друго административно производство. Очевидно административният орган трябва да се съобрази с индивидуалния административен акт, с който е приключило това друго административно производство;

– влезлият в сила индивидуален административен акт може да бъде представен като писмено доказателство в производството за издаване на друг индивидуален или общ административен акт и на основание чл. 40, ал. 2 от АПК административният орган пред който той е представен е длъжен да се съобрази с правната му сила, определена от нормативния акт, който е действал по времето и мястото на издаването му. За индивидуалните административни актове за възстановяване на правото на собственост върху земеделски

земи, гори и земи от горския фонд чл. 14, ал. 1, т. 1 и чл. 17, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 13а, ал. 1 от ЗВСВГЗГФ постановяват, че те имат силата на констативен нотариален акт, т.е. удостоверяват правото на собственост върху описаните в тях поземлени имоти. Следователно, всеки административен орган, пред който се представи влязло в сила решение по чл. 14, ал. 1, т. 1 или по чл. 17, ал. 1 от ЗСПЗЗ и по чл. 13, ал. 5 от ЗВСВГЗГФ е длъжен да приеме, че с него е възстановено правото на собственост и че посоченото в него лице е собственик на описаните в решението поземлени имоти, представляващи земеделски земи, гори или земи от горския фонд;

– чл. 271, ал. 3 от АПК задължава всички държавни органи да съдействат на органа по изпълнението на влезлия в сила индивидуален административен акт. Те не могат да откажат това съдействие, с аргумент, че този акт не е задължителен за тях или че е незаконен. Правото да оспори по исков ред задължението – предмет на изпълнението е дадено от чл. 293, ал. 1 от АПК само на длъжника. Правото да отмени влезлия в сила индивидуален административен акт по реда на възобновяването на производството по чл. 99 от АПК е дадено само на непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не е подлежал на оспорване по административен ред – на органа, който го е издал. Това право може да се упражни само в сроковете по чл. 102 от АПК.

Анализираните разпоредби обосновават извод, че влезлият в сила индивидуален административен акт и в частност – за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горски фонд, е задължителен за другите държавни органи.

Може да се приеме, че той не е задължителен само за онези от тях, които имат право да инициират процедура за отмяната му по реда чл. 99 от АПК, но само за срока, в който те могат да се предприемат това действие – един месец от влизане в сила на акта или три месеца от узнаване на обстоятелството, което служи за основание за отмяна или изменение на акта, но не по-късно от една година от възникване на основанието. За индивидуалните административни актове за възстановяване на правото на собственост по ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ тези срокове са много по-дълги:

– по чл. 14, ал. 7 от ЗСПЗЗ – една година от откриване на новите обстоятелства или на новите писмени доказателства, но не по-късно от 2 години от влизане в сила на плана за земеразделяне или от постановяването на решението на

общинската служба по земеделие по чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗСПЗЗ;

– по чл.13, ал.10 от ЗВСВГЗГФ – една година от откриване на новите обстоятелства или на новите писмени доказателства, но не по-късно от три години от постановяването на решението на общинската служба по земеделие за възстановяване на правото на собственост върху гори или земи от горския фонд.

Щом индивидуалният административен акт е задължителен за държавните органи, той е задължителен и за държавата, защото няма неин орган, за който този акт да не е задължителен, чрез който тя, като субект на гражданското право, би могла да го оспори.

7. В особеното мнение същият извод се обосновава с принципа на правовата държава: „В правовата държава е недопустимо държавата чрез свое учреждение да оспори пред съд влязъл в сила административен акт, който самата тя е постановила чрез компетентния свой административен орган.”

Краткият преглед на практиката на Конституционния съд, който следва, доказва верността на това съждение на малцинството от съдиите в ОСГК на ВКС.

Като подчертава, че той има исторически оформило се съдържание и динамичен, стойностно обвързан и многоаспектен характер, Конституционният съд споделя актуалното разбиране за принципа на правовата държава в европейското правно пространство и го определя по следния начин: „Правова държава” означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално (принципа за материалната справедливост) и формално (принципа за правната сигурност) съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.⁴²

В други свои решения Конституционният съд откроява конкретни изисквания на неговото нормативно съдържание, приложими към раз-

глеждания случай: съществуване на надлежна правна процедура, осигуряваща участие на заинтересуваните страни при вземането на крайното решение⁴³; зачитане на придобити права, правна сигурност и предвидимост⁴⁴; зачитане от държавните органи на решенията, които други държавни органи са взели в рамките на своята компетентност и на правните последици от тези решения⁴⁵; забрана държавата да се поставя в положението на привилегирована страна в едно гражданско правоотношение чрез закон⁴⁶ (бих добавил – и чрез акт, който дава задължително тълкуване на закона).

VIII. Заключение

Държавата, чрез ЗСПЗЗ, ЗВСВГЗГФ и подзаконовите актове по прилагането им, е определила условията и реда за възстановяването на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд. От гледната точка на държавата като собственик, това са условия и ред за прекратяването (изгубването, прехвърлянето) на държавната собственост върху същите тези земеделски земи, гори и земи от горския фонд, за определянето на държавната собственост върху поземлените имоти в земеделските и горските територии по отношение на останалите субекти на гражданското право.

Чрез своя орган по поземлената собственост – общинската служба по земеделие, държавата е установила и признала съществуването на условията за възстановяването на правото на собственост във всеки един конкретен случай, за който е била сезирана чрез заявлението за възстановяване на правото на собственост по чл. 11, ал. 1 от ЗСПЗЗ и чл. 13, ал. 1 от ЗВСВГЗГФ.

Държавата, чрез своя орган, който упражнява правата ѝ на собственост върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд и я представлява в съдебните производства по искиове, отнасящи се до поземлените имоти в земеделските и горските територии – министърът на земеделието и храните, има право:

⁴² Вж. решение № 1/2005 г. на Конституционния съд. На това определение КС се позовава и в своето решение № 7/2005 г.

⁴³ Вж. решение № 7/2006 г. на Конституционния съд

⁴⁴ Вж. решения № 8/1999 г., и № 7/2001 г., на Конституционния съд.

⁴⁵ Вж. решение № 24/1995 г. на Конституционния съд – възпроизвеждането на законова разпоредба, която е била обявена за противоконституционна „... в нов акт на парламента представлява незачитане на решението на Конституционния съд и на неговите правни последици. Незачитането засяга един от основните принципи, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който прокламира, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите в страната.”

⁴⁶ Вж. решение № 17/1999 г. на Конституционния съд.

– да смени по всяко време състава на общинската служба по земеделие, вкл. и като установи, че тя нарушава изискванията на ЗСПЗЗ и ЗВСВГЗГФ за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд;

– да изиска от общинската служба по земеделие отмяната на всяко влязло в сила решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори или земи от горския фонд, когато установи, че при издаването му е нарушен закона или подзаконовите актове по прилагането му или бъдат открити нови обстоятелства нови писмени доказателства от съществено значение за постановяването му, при това в срокове, които са много по дълги от тези, предвидени в общите административнопроцесуални закони. Общинската служба по земеделие не може да откаже да изпълни това искане, защото е част от териториалната администрация на министъра на земеделието и храните и му е подчинена;

– да нареди преработка на плана за земеразделяне и разпреди на общинската служба по земеделие да отмени всички издадени да този момент решения за възстановяване на правото на собственост, вкл. и влезлите в сила.

Това са много ефективни средства, чрез които държавата може да защити правата и законните си интереси в производството по издаване на индивидуалния административен акт за възстановяване на правото на собственост върху земеделските земи, горите и земите от горския фонд по реда на ЗСПЗЗ или ЗВСВГЗГФ.

Никоя страна или участник в производството по издаване на индивидуален административен акт и в частност – на решението за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи, гори и земи от горския фонд по ЗСПЗЗ и по ЗВСВГЗГФ, няма толкова много и толкова ефективни средства да защити своите права и законни интереси в това производство.

Ето защо, влязлото в сила валидно решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи по чл. 14, ал. 1, т.1 и чл. 17, ал. 1 от ЗСПЗЗ и върху земи и гори от горския фонд по чл. 13, ал. 5 от ЗВСВГЗГФ обвързва държавата и в производството по предявен от нея или срещу нея иск за собственост е недопустимо гражданският съд, по искане на нейния представител – същият този министър на земеделието и храните, да упражни върху него косвен съдебен контрол за унищожаемост.