

# РЕШЕНИЕ

№ 647

гр. София, 06.02.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав,**  
в публично заседание на 25.01.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Вяра Русева**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **6646** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/

Образувано е по жалба на Ц. С. Ц. и Д. М. Х., срещу Подробен списък на всички имоти от държавния горски фонд, придобити от физически, юридически лица и общини в резултат на извършени замени по реда на чл. 15б от Закона за горите през периода 2003-2009г, както и на имотите, на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума върху промяна на предназначението им, на Министерство на земеделието и храните по пар.3, ал.4 от ПЗР на Закона за горите, обн. в ДВ бр.58/29.07.2011 г. в ЧАСТТА му относно вписването на имот 000714, включен в списъка под № 56 с искане за прогласяване нищожността му.

Твърдят нищожност, поради допуснато тежко нарушение на материалния закон, липса на законово основание, тъй като по отношение на собствения им имоти е неприложима нормата на §3, ал.1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР ЗГ), тъй като предназначението на имота било променено преди влизане в сила на закона. Включването на имота без каквото и да било правно основание в процесния списък водело до нищожност в обжалваната му част. Тъй като предназначението на имота на жалбоподателите било променено преди влизане в сила на мораториума върху промяна предназначението им, то той не следвало да бъде включвани в списъка. По арг. от § 3 ал.4 вр с ал.1 от ПЗР на ЗГ в списъка се вписвали само имоти които не подлежали на промяна на предназначението. Списъкът в обжалваната му част бил издаден при превишаване пределите на компетентност , тъй

като органът който го е издал няма правомощия да разширява приложното поле и да включва допълнително имоти на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума. Молят списъкът в обжалваната му част да се обяви за нищожен. Претендират разноски.

Ответникът – Министърът на земеделието и храните /сега само министър на земеделието/, чрез процесуалния си представител и в писмено становище оспорва жалбата и моли да се отхвърли.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, не се явява, не се представлява и не изразява становище по жалбата.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл. 235, ал. 2 от ГПК, във вр. с чл. 144 от АПК приетите по делото писмени доказателства, извърши цялостна проверка за законосъобразност на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Няма спор, а и от доказателствата по делото се установява, че жалбоподателите Ц. С. Ц. и Д. М. Х., са съсобственици на имот включен в процесния списък публ в ДВ бр. 58 / 29.07.2011 под пореден номер 56, а именно имот 000714, като същият е придобит въз основа на нотариални актове за покупко-продажба / № 139 том I, рег № 1664, дело 125 / 2011 -л.12, и № 165 том II, рег 5020, дело 329/ 2017-л.14 от делото / от лица които от своя страна, респ. последните от други продавачи са ги придобили въз основа договор за замяна № 272/23.06.2005 г. на недвижим имот от Национално управление на горите /Н./. Тоест, жалбоподателите придобиват поземления имот, който преди това е придобит от други лица от държавата в резултат на замяна с имот, държавна собственост.

Със Заповеди № 1216/ 26.06.2008г, /л.18/ и № 1217/ 26.06.2008 г /л.20/, процесният имот /по предходен план № 000855/ - е изключен на осн чл.14 ал.1 т.3 и чл. 19 ал.4 от Закона за горите от горския фонд за изграждане на жилищни сгради съгласно ПУП-е от 2007г и са определени цените за изключване на имота от горския фонд. Няма спор, че са заплатени дължими суми по цитираните заповеди за изключване от горския фонд. Ответникът не оспорва тези факти, доколкото процесния имот е описан в списъка като такъв на който е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума. В колона № 8 от процесния списък касаещ имота на жалбоподателите е посочено, че цитираните заповеди за промяна предназначението са влезли в сила.

По допустимостта на жалбата:

Жалбата е подадена от активни легитимирани лица, чиито законни права и интереси непосредствено се засягат от процесния списък в обжалваната му част, тъй като съсобственият им имот е включен в него. Списъкът /както приема ВАС в О № 8570 ОТ 14.06.2012 Г. ПО АДМ. Д. № 6916/2012 Г., 5 ЧЛ. С-В / инкорпорира в себе си множество индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21 от АПК, но с различни адресати и с изготвянето му забраната по ал. 1 от § 3 от ПЗР на ЗГ е пряко приложима спрямо тях. Защитата на правата им, ако такива са нарушени при неправомерно включване на имоти в ограничителния списък, без за тях да е относима законовата забрана поради липса на критериите, установени от законодателя, може да бъде осъществена единствено чрез съдебно оспорване на списъка, респективно на тази част от него, която касае имоти, собственост на конкретни физически и

юридически лица или общини. Търсената от жалбоподателите нищожност на административния акт не се ограничава във времето.

По основателност:

Според правната доктрина незаконосъобразността има две проявни форми - нищожност и унищожаемост. Нищожността се отнася до валидността на административното волеизявление. При нищожните актове допуснатата незаконосъобразност е свързана с липса на правообразуващ елемент. Поради изначалното наличие на такъв сериозен недостатък, водещ до недействителност на волята на органа, се приема, че нищожният акт никога не е съществувал в правната действителност. В административното право, за разлика от гражданското право, липсва специален законов текст, който да регламентира кога съответният акт е нищожен и в кой случаи е унищожаван. Подходът при разграничаването им е конкретен за всеки отделен случай в зависимост от допуснатото нарушение. Съгласно безпротиворечивата константна съдебна практика, липсата на компетентност на органа при издаване на акта и неспазването на предписаната от закона форма, винаги сочат на нищожност на акта, докато нарушението на административно-производствените правила и материалния закон, както и неспазването на целта на закона, следва да се преценяват във всеки конкретен случай, относно това по какъв начин се отразяват на волеизявлението на административния орган. Прието е, че нищожни са тези административни актове, които поради радикални, основни и тежки, непоправими недостатъци, се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третират от правото като несъществуващи, поради което не поражда правни последици. Основанията за прогласяване на нищожност на административните актове са: липса на компетентност; липса на форма; пълна липса на правно основание; невъзможен предмет; несъществуващ адресат и др.

Нищожността е форма на незаконосъобразност на административния акт. В зависимост от степента на допуснатия от административния орган порок, актът се преценява или като нищожен, или като незаконосъобразен и в първия случай се обявява неговата нищожност, а в другия административният акт се отменя като незаконосъобразен, на някои от основанията, посочени в чл. 146 АПК. Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, теорията и съдебната практика са възприели критерия, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени - т.е. порокът трябва да е толкова тежък, че да прави невъзможно и недопустимо оставането на административния акт в правната действителност. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен и за да не създава правна привидност, че съществува, при констатиране на основание за нищожност, съдът следва да го отстранява от правния мир чрез прогласяване неговата нищожност. Съобразно това и с оглед на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила критерии, кога един порок води до нищожност и кога същия води до унищожаемост:

- 1) Всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта;
- 2) Порокът във формата е основание за нищожност, само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам на липса на волеизявление. Формата е начин за външно изразяване на волеизявлението и за да бъде налице

необходимо е да е предписана от закона. Волеизявлението може да бъде изразено писмено, устно или чрез конклюдентни действия. Формата е самостоятелно основание за валидно действие на административния акт и неспазването ѝ води до недействителност на акта, чиято проявна форма (нищожност или унищожаемост) се определя от степента на порока;

3) Съществените нарушения на административно производствените правила са основания за нищожност също само, ако са толкова сериозни, че нарушението е довело до липса на волеизявление (например поради липсва на кворум). Според правната теория нарушението на административно производствените правила е съществено, когато е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта; когато, ако не беше допуснато, би могло да се стигне и до друго решение на поставения пред административния орган въпрос.

4) Нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора - т.е. не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Само пълната липса на условията или предпоставките, предвидени в приложимата материално правна норма и липсата на каквото и да е основание и изобщо на възможност за който и да е орган да издаде акт с това съдържание би довело до нищожност на посоченото основание. Т.е. нищожност на административния акт при наличие на материална незаконосъобразност е налице, когато напълно липсват материалноправните предпоставки, визирани в хипотезата на приложимата материално правна норма; когато актът е лишен изцяло от законово основание; когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон, от нито един орган. Тоест, административния акт е нищожен поради противоречие с материалния закон тогава, когато разпоредените правни последици са противоположни или съществено различаващи се от предвидените в правната норма така, че се явяват нетърпими от гледна точка на правния ред. Само при описаните случаи порокът материална незаконосъобразност води до нищожност на административния акт, а във всички останали до неговата унищожаемост;

5) Превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило и само, ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв акт, посоченият порок води до нищожност.

Оспореният частично /относно имота на жалбоподателите/ списък е издаден на основание § 3, ал. 4 вр. ал. 1 от ПЗР на Закона за горите /ЗГ/. Съгласно пар 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ /в сила от 08.03.2011 г./ не подлежат на промяна на предназначението по реда на този закон и не може да бъде извършвано строителство в поземлени имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на закона в "Държавен вестник". Според § 3, ал. 4 от ПЗР на ЗГ в едномесечен срок от деня на обнародването на закона Министерството на земеделието и храните обнародва в "Държавен вестник" списък на имотите по ал. 1. С оглед така цитираните законови текстове и характера на списъка на индивидуален административен акт, компетентен да го издаде е Министерът на земеделието и храните /сега министър на земеделието/. Видно от приложените придружителни писма № И. 12628 от 4.04.2011 г./л. 32 /, № И. 19620 от 8.06.2011 г./л. 31/ списъкът е одобрен на 7.06.2011 г от заместник-министър на МЗХ Ц. Д., заместващ министъра по

силата на заповед № РД-09-412/6.06.2011 г. /л. 197/ по време на отсъствието му на 7.06.2011г и 8.06.2011 г. Тоест, правомощието за издаване на списъка е надлежно упражнено по заместване и не е налице нищожност поради материална некомпетентност.

Списъкът е издаден в изискуемата писмена форма и обнародван в ДВ бр. 58/2011 г. при спазване на административно-производствените правила по издаването му.

Акът е мотивиран с фактически и правни основания които се съдържат в приложените документи по преписката, което е допустимо съгласно Тълкувателно решение (ТР) №16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд (ОСГК на ВС).

В конкретният случай искането за обявяване на нищожност е обосновано преди всичко с твърдения за липса на законово основание, тъй като по отношение на съсобствения имот на жалбоподателите е неприложима нормата на §3, ал.1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР ЗГ), поради това, че предназначението на имотите било променено преди влизане в сила на закона. Видно от разпоредбата на § 3, ал. 4 вр. ал. 1 от ПЗР на ЗГ в списъка е следвало да бъдат включени само имоти, които не подлежат на промяна на предназначението, но не и такива, чието предназначение е променено преди датата на обнародване на тази разпоредба в ДВ /последното относимо към процесния имот на жалбоподателите, видно от цитираните по-горе Заповеди № 1216/ 26.06.2008г, /л.18/ и № 1217/ 26.06.2008 г /л.20/, според които имотът е изключен на осн чл.14 ал.1 т.3 и чл. 19 ал.4 от Закона за горите от горския фонд за изграждане на жилищни сгради съгласно ПУП от 2007г и са определени цените за изключване имота от горския фонд. Няма спор, че са заплатени дължимите суми по цитираните заповеди за изключване от горския фонд. Забраната за строителство в оземлени имоти в горски територии, придобитите чрез замяна с Н. /на тези критерии отговаря и процесният имот, видно от изложеното във фактическата част/ важи само за имоти, чието предназначение не е променено преди тази дата /но този кумулативно необходим критерий не е налице за процесния имот/. Имотът на жалбоподателите е включен в списъка в нарушение на изричната норма на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ. Издателят на акта недопустимо е разширил обхвата на списъка спрямо правното основание, на което последният е издаден, което е видно и от заглавието му - Подробен списък на всички имоти от държавния горски фонд, придобити от физически, юридически лица и общини в резултат на извършени замени по реда на чл. 15б от Закона за горите през периода 2003 - 2009 г., както и на имотите, на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума върху промяната на предназначението им. По този начин издателят на акта незаконосъобразно и при пълна липса на предпоставките визирани в закона /§ 3 ал.1/ е разпрострял строителната забрана и спрямо непопадащия в хипотезата на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ имот на жалбоподателите. В конкретната хипотеза е налице пълна липса на условията, визирани в приложимата правна разпоредба на § 3 ал.1 от ПЗР на ЗГ, компетентният орган е издал списък по ал.4 на § 3, разпореденото с който не съвпада като краен резултат с нормативно предвиденото. Не е без значение и необходимостта за съблюдаване на базовия принцип за правната сигурност, което налага преценка на недействителността спрямо добросъвестно придобитите права / земята на жалбоподателите е изключена от горския фонд, заплатени са цените за изключените площи по арг. от чл. 19 ал.4 от ЗГ

/отм/, промененото предназначение е отразено в кадастралната карта, одобрена със Заповед РД 18-15 от 19.02.2008г, видно от скица № 3395 от 18.07.2011г изд от СГКК с посочено предназначение на територията- урбанизирана./

Безспорно е , че за посочения в списъка имот на жалбоподателите предназначението му е променено: от горския фонд за изграждане на жилищни сгради - цитираните Заповеди № 1216/ 26.06.2008г, /л.18/ и № 1217/ 26.06.2008 г /л.20/, тоест преди датата на обнародване на § 3 от ПЗР на ЗГ през 2011г., поради което не е следвало да бъде включван в списъка. По арг. от § 3 ал.4 вр с ал.1 от ПЗР на ЗГ в списъка се вписват само имоти които не подлежат на промяна на предназначението. Предназначението на имота е променено още през 2008г и към момента на влизане в сила на § 3 ал.1 от ПЗР на ЗГ /в сила от 8.03.2011г/ е представлявал урбанизирана, а не горска територия.

В конкретната хипотеза се касае за пълна липса на условията, визирани в приложимата правна разпоредба, компетентният орган е издал списъка в оспорената му част, разпореденото с който не съвпада като краен резултат с нормативно предвиденото. / В този смисъл Р № 13988 ОТ 07.11.2012 Г. ПО АДМ. Д. № 12237/2011 Г., V ОТД. НА ВАС оставено в сила с РЕШЕНИЕ № 11250 ОТ 05.08.2013 Г. ПО АДМ. Д. № 1883/2013 Г., 5 ЧЛ. С-В НА ВАС

Налице са основания за обявяване нищожността на списъка в оспорената му част, поради тежко нарушение на материалния закон, което правната теория свързва с пълна липса на условията и предпоставките, визирани в хипотезата на приложимата правна норма, респ. актът е лишен от законово основание.

Относно разноските: С оглед изхода на спора на жалбоподателите се дължат разноски в размер на 20 лв. държавна такса и 2000 лв. заплатено адвокатско възнаграждение, което се дължи изцяло предвид липсата на направено от ответника възражение за прекомерност.

Водим от горното, съдът

## **Р Е Ш И :**

**ОБЯВЯВА** нищожността на Подробен списък на всички имоти от държавния горски фонд, придобити от физически, юридически лица и общини в резултат на извършени замени по реда на чл. 15б от Закона за горите през периода 2003-2009г, както и на имотите, на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума върху промяната на предназначението им, на Министерство на земеделието и храните по пар.3, ал.4 от ПЗР на Закона за горите, обн. в ДВ бр.58/29.07.2011 г. в ЧАСТТА му относно вписването на имот 000714, включен в списъка под № 56.

**ОСЪЖДА** Министерство на земеделието да заплати на Ц. С. Ц. и Д. М. Х. разноски в размер общо на 2020 лв.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване пред Върховния

административен съд на Република България с касационна жалба в 14 – дневен срок от съобщението до страните чрез връчване на преписи.

СЪДИЯ :