

# РЕШЕНИЕ

№ 7032

гр. София, 23.11.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав,**  
в публично заседание на 16.11.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Вяра Русева**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **5693** 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 В. Г. И. 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 имоти:

Част от имот 000243, частта обхващаща: имот 002122 и имот 002123, включени в списъка под № 15 /подточка/ред/ 1-ви, 3-ти и 4-ти/ и

Част от имот 000231, включен в списъка под № 23 /подточка/ред 2-ри/  
с искане за прогласяване нищожността му.

Твърди нищожност, поради допуснато тежко нарушение на материалния закон, липса на законово основание, тъй като по отношение на собствените му имоти е неприложима нормата на §3, ал.1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР ЗГ), тъй като предназначението на имотите било променено преди влизане в сила на закона. Включването на имотите без каквото и да било правно основание в процесния списък водело до нищожност в обжалваната му част. Тъй като предназначението на имотите на жалбоподателя било променено преди влизане в сила на мораториума върху промяна предназначението им, то те не следвало да бъдат

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. Моли списъкът в обжалваната му част да се обяви за нищожен. Претендира разноси.

Ответникът – Министърът на земеделието и храните/сега само министър на земеделието/, чрез процесуалния си представител в писмено становище оспарва 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 жалбоподателят В. Г. И., е собственик на имотите включени в процесния списък публ в ДВ бр. 58 / 29.07.2011, а именно: Част от имот 000243, частта обхващаща: имот 002122 и имот 002123, включени в списъка под № 15 /подточка/ред/ 1-ви, 3-ти и 4-ти/ и Част от имот 000231, включен в списъка под № 23 /подточка/ред 2-ри/, като същите са придобити въз основа на нотариални актове за покупко-продажба /л.87, л.118, л. 65, л.111 от делото / от лица които от своя страна, респ. последните от други продавачи са ги придобили въз основа договор за замяна № 311/12.07.2005 г. на недвижим имот от Национално управление на горите /Н./ относимо за първите три имота/. Тоест, жалбоподателят придобива поземлените имоти, които преди това са придобити от други лица от държавата в резултат на замени с имот, държавна собственост.

Със Заповеди № 314/ 18.12.2007г, № 313/ 18.12.2007г, № 315/ 18.12.2007г и № РД 49-250 от 10.07.2007г /л. 166 до л.177 от делото/ същите имоти - гори и земи са изключени на осн чл.14 ал.1 т.3 и чл. 19 ал.4 от Закона за горите от горския фонд за жилищно строителство и апартаментен комплекс съгласно ПУП и са определени цените за изключване на всеки от имотите от горския фонд. Представени са на л. 39, л. 57, л. 58, л.77, л. 78, л. 97 платежни нареждания за заплатени дължими суми по цитираните заповеди за изключване от горския фонд. Ответникът не оспорва тези факти, доколкото процесните имоти са описани в списъка като такива на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума.

По допустимостта на жалбата:

Жалбата е подадена от активно легитимирано лице, чиито законни права и интереси непосредствено се засягат от процесния списък в обжалваната му част, тъй като собствените му имоти са включени 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 жалбоподателя 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 съответния акт е нищожен и в кой случай е унищожаем. 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 пораждаат 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 някое 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 липса на кворум). Според правната теория нарушението на административно производствените правила е съществено, когато е повлияло или е могло да повлия 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 имотите на жалбоподателя/ 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 4.04.2011г /л. 152 и л.228 /, № И. 19620 от 8.06.2011 /л. 227/ списъкът е одобрен на 7.06.2011г от заместник-министър на МЗХ Ц. Д., заместващ министъра по силата на заповед № РД-09-412/6.06.2011 г. /л. 225/ 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.

Актът 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 собствените имоти на жалбоподателя 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 процесните имоти на жалбоподателя, видно от цитираните по-горе Заповеди № 314/ 18.12.2007г, № 313/ 18.12.2007г, № 315/ 18.12.2007г и № РД 49-250 от 10.07.2007г /л. 166 до л.177 от делото/ според които имотите са изключени на осн чл.14 ал.1 т.3 и чл. 19 ал.4 от Закона за горите от горския фонд за жилищно строителство и апартаментен комплекс съгласно ПУП и са определени цените за изключване на всеки от имотите от горския фонд, като са представени и на л. 39, л. 57, л. 58, л.77, л. 78, л. 97 платежни нареждания за заплатени дължими 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 отговарят и процесните имоти, 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 процесните имоти/.Имотите на жалбоподателя са включени 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 непопадащите в хипотезата на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ имоти на жалбоподателя. 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 / земите на жалбоподателя са изключени 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, видно от приложените по делото заповеди, издадени са през 2008г скици-визи за проектиране на жилищни сгради./

Безспорно е , че за посочените в списъка имоти на жалбоподателя предназначението им е променено: от горския фонд за жилищно строителство и апартаментен комплекс- цитираните Заповеди № 314/ 18.12.2007г, № 313/ 18.12.2007г, № 315/ 18.12.2007г и № РД 49-250 от 10.07.2007г /л. 166 до л.177 от делото/, тоест преди датата на обнародване на § 3 от ПЗР на ЗГ през 2011г., поради което те не е следвало да бъдат включвани 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 имотите е променено още през 2007г и към момента на влизане в сила на § 3 ал.1 от ПЗР на ЗГ /в сила от 8.03.2011г/ са представлявали 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 жалбоподателят има право на разноски в размер на 8 000 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 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 имоти:

Част от имот 000243, частта обхващаща: имот 002122 и имот 002123, включени в списъка под № 15 /подточка/ред/ 1-ви, 3-ти и 4-ти/ и

Част от имот 000231, включен в списъка под № 23 /подточка/ред 2-ри/

ОСЪЖДА Министерство на земеделието да заплати на В. Г. И. разноси в размер на 8 000 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 :