

**ПРОБЛЕМИ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА  
НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ЗАКОНА  
ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА  
И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ ОТ ДЕЙНОСТ  
НА ПРАВОЗАЩИТНИТЕ ОРГАНИ И  
ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

**РЪКОВОДСТВО**





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Проект „Повишаване на компетентността и професионалната квалификация на съдии, прокурори и следователи, както и на административните ръководители на органите на съдебната власт чрез организиране и предоставяне на обучения от ВСС“  
Договор №13-24-1/15.11.2013 г.

# ПРОБЛЕМИ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ЗАКОНА ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ ОТ ДЕЙНОСТ НА ПРАВОЗАЩИТНИТЕ ОРГАНИ И НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

---

## РЪКОВОДСТВО

Бенефициент: Висш съдебен съвет

Изпълнител: ДЗЗД „Консорциум ФПИ-ИДЕИН“

Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

[www.opac.government.bg](http://www.opac.government.bg)

© Николай Ангелов - автор, 2015

© Катина Бончева - автор, 2015

© Борис Илиев - автор, 2015

© Мария Славова - автор, 2015

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>СЪДЪРЖАНИЕ</b> .....	<b>3</b>
<b>СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ</b> .....	<b>5</b>
<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>9</b>
<b>ПРИНЦИПИ</b> .....	<b>13</b>
<b>ПОДСЪДНОСТ НА ДЕЛАТА ПО ЗОДОВ</b> .....	<b>20</b>
<b>ПРОИЗВОДСТВА ПО ИСКОВЕ ПО ЗОДОВ</b> .....	<b>25</b>
1. Спорове между административните и общите съдилища .....	25
2. Действие по време .....	36
3. Производство пред съда .....	38
<b>АНАЛИЗ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА</b> .....	<b>51</b>
1. Кога са налице предпоставки за търсене на отговорност от правозащитните органи по чл. 2 ЗОДОВ .....	51
2. Кога не са налице предпоставки за търсене на отговорност на правозащитните органи по чл. 2 ЗОДОВ .....	56
3. Определяне на размера на обезщетението за неимуществени вреди .....	59
4. Специфични хипотези при реализиране на отговорността по чл. 2 ЗОДОВ .....	63
<b>ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ЗА ВРЕДИ ОТ НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЗАКОНЪТ ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ</b> .....	<b>73</b>
1. Принципът за отговорността на държавите-членки, изведен от практиката на Съда на Европейския съюз .....	73
2. Законът за отговорността на държавата и общините за вреди в контекста на задължението на Република България да осигури правен механизъм за ефикасна защита на нарушени права, произтичащи от норми на Съюза .....	82
<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ОТГОВОРНОСТТА ЗА ВРЕДИ</b> .....	<b>85</b>
1. Закон за отговорността на държавата и общините за вреди .....	86
2. Разглеждана нормативна уредба .....	92
3. Разглеждана съдебна практика .....	94
4. Казус .....	98
<b>Литература</b> .....	<b>108</b>

Настоящото ръководство е изготвено в изпълнение на проект "Повишаване на компетентността и професионалната квалификация на съдии, прокурори и следователи, както и на административните ръководители на органите на съдебната власт чрез организиране и предоставяне на обучения от ВСС", реализиран от Висшия съдебен съвет с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Административен капацитет" 2007-2013, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Ръководството представя задълбочено разглеждане на конкретни въпроси по приложението на чл. 2 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Подробно разгледани са основанията за искове и е направен детайлен преглед на актуалната съдебна практика, като са обособени спорните становища и са изведени аргументите в полза на едно или друго мнение. Ръководството съдържа примери от националната съдебна практика и от практиката на ЕСПЧ във връзка с отговорността на държавата.

Ръководството цели да послужи като актуален справочник за практикуващия магистрат в обширната материя на отговорността на правозащитните органи за вреди. Прегледът на националната уредба е допълнен с изложение, посветено на отговорността на държавата според практиката на Съда на Европейския съюз. Въз основа на изследванията си екипът е формулирал и някои свои виждания *de lege ferenda*, с оглед на усъвършенстване на законодателството.

Ръководството е изготвено от:

- **Мария Славова**, професор, доктор по право, преподавател по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Софийския университет "Свети Климент Охридски" и Правно-историческия факултет на Югозападния университет "Неофит Рилски", адвокат от Софийската адвокатска колегия;
- **Борис Илиев**, съдия от Върховния касационен съд;
- **Николай Ангелов**, съдия от Административен съд – София град;
- **Катина Бончева**, адвокат от Пловдивската адвокатска колегия;

под научната редакция на проф. д-р Мария Славова.

Подготовката и публикацията на ръководството са организирани и координирани от ДЗЗД Консорциум "ФПИ-ИДЕИН".

## СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

<b>АПК</b>	Административнопроцесуален кодекс
<b>АС</b>	Административен съд
<b>БАН</b>	Българска академия на науките
<b>ВАС</b>	Върховен Административен съд
<b>ВКС</b>	Върховен Касационен съд
<b>ВС</b>	Върховен съд
<b>ВСС</b>	Висш съдебен съвет
<b>ГПК</b>	Гражданскопроцесуален кодекс
<b>ДВ</b>	Държавен вестник
<b>ДЕО</b>	Договора за създаване на Европейската общност
<b>ДЕС</b>	Договор за Европейския съюз
<b>ДФЕС</b>	Договор за функциониране на Европейския съюз
<b>ЕКПЧ</b>	Европейска Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
<b>ЕО</b>	Европейска общност
<b>ЕП</b>	Европейски парламент
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕХМС</b>	Европейска харта за местно самоуправление
<b>ЕХРР</b>	Европейската харта за регионално развитие
<b>ЗАд</b>	Закон за администрацията
<b>ЗАНН</b>	Закон за административните нарушения и наказания
<b>ЗАП</b>	Закон за административното производство (отм.)
<b>ЗАТУРБ</b>	Закон за административно-териториалното устройство на Република България
<b>ЗАОФЮЛ</b>	Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица
<b>ЗБДС</b>	Закон за българските документи за самоличност
<b>ЗВ</b>	Закон за водите
<b>ЗВАС</b>	Закон за Върховния административен съд
<b>ЗВО</b>	Закон за висшето образование
<b>ЗГ</b>	Закон за горите

<b>ЗГР</b>	Закон за гражданската регистрация
<b>ЗДН</b>	Закон за допитване до народа
<b>ЗДОИ</b>	Закон за достъп до обществената информация
<b>ЗДСл.</b>	Закон за държавния служител
<b>ЗДС</b>	Закон за държавната собственост
<b>ЗЗКИ</b>	Закон за защита на класифицираната информация
<b>ЗЗЛД</b>	Закон за защита на личните данни
<b>ЗИД</b>	Закон за изменение и допълнение
<b>ЗИН</b>	Закон за изпълнение на наказанията (отм.)
<b>ЗКС</b>	Закон за Конституционния съд
<b>ЗМБ</b>	Закон за местните бюджети
<b>ЗМДТ</b>	Закон за местните данъци и такси
<b>ЗМСМА</b>	Закон за местното самоуправление и местната администрация
<b>ЗМВР</b>	Закон за Министерство на вътрешните работи
<b>ЗНА</b>	Закон за нормативните актове
<b>ЗНП</b>	Закон за народната просвета
<b>ЗОБ</b>	Закон за общинските бюджети
<b>ЗОВС</b>	Закон за отбраната и въоръжените сили
<b>ЗОДОВ</b>	Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
<b>ЗОДВПГ</b>	Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите (Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, загл. изм. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.)
<b>ЗООС</b>	Закон за опазване на околната среда
<b>ЗОС</b>	Закон за общинската собственост
<b>ЗПП</b>	Закон за политическите партии
<b>ЗУПКИ</b>	Закон за предотвратяване и установяване на конфликта на интереси
<b>ЗПСЖМ</b>	Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите
<b>ЗПЧП</b>	Закон за публично-частното партньорство
<b>ЗР</b>	Заклучителна(и) разпоредба(и)
<b>ЗРТ</b>	Закон за радио и телевизия
<b>ЗСч.</b>	Закон за счетоводството
<b>ЗСВ</b>	Закон за съдебната власт
<b>ЗСПЗЗ</b>	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи

<b>ЗТДСОГТ</b>	Закон за териториалното деление на столичната община и големите градове
<b>ЗТР</b>	Закон за Търговския регистър
<b>ЗТСУ</b>	Закон за териториално и селищно устройство (отм.)
<b>ЗЧСИ</b>	Закон за частните съдебни изпълнители
<b>ЗУТ</b>	Закон за устройство на територията
<b>ЗЮЛНЦ</b>	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
<b>ИВСС</b>	Инспекторат на Висшия съдебен съвет
<b>КЗК</b>	Комисия за защита на конкуренцията
<b>КРБ</b>	Конституция на Република България
<b>КС</b>	Конституционен съд
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>НЕЛК</b>	Национална експертна лекарска комисия
<b>НИИ</b>	Национален институт на правосъдието
<b>НК</b>	Наказателен кодекс
<b>НПК</b>	Наказателно-процесуален кодекс
<b>НС</b>	Народно събрание
<b>ОС</b>	Общински съвет
<b>ОСГК</b>	Общо събрание на гражданската колегия
<b>ПЗР</b>	Преходни и заключителни разпоредби
<b>ПМС</b>	Постановления на Министерския съвет
<b>РБ</b>	Република България
<b>РКС</b>	Решения на Конституционния съд
<b>СЕС</b>	Съд на Европейския съюз
<b>СП</b>	Сметна палата
<b>СУ</b>	Софийски университет
<b>ТЕЛК</b>	Трудово-експертна лекарска комисия
<b>ЮФ</b>	Юридически факултет



**Проблеми на съдебната практика на производството по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди от дейност на правозащитните органи и на органите на съдебната власт. Основания за искиове. Анализ на съдебната практика. Ръководство**

---

## ВЪВЕДЕНИЕ

Въпросът за отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и техните организации, е дискуссионен в историкоправен и в сравнителноправен аспект. В англосаксонското право се приема, че държавата не носи отговорност за деянията<sup>1</sup> си пред гражданите. Историята на английската държава обаче, още от приемането на Magna Carta Libertatum, през 1215 г., е летопис на осмислянето на института на отговорността на държавата за вреди, произтекли от деянията на нейните служители<sup>2</sup>. При царуването на крал Хенри II, в края на 13 век, на общите съдилища се възлага съдебния надзор върху актовете на парламента, а в началото на седемнадесети век, с осъждането на канцлера Франсис Бейкън е реализирана идеята за министерската отговорност за незаконно управление. The Bill of Rights от 1689 г., Декларацията за независимостта от 1776 г., Френската Конституция от 1791 г., Ваймарската Конституция, са жалоните на защитата на гражданските права срещу незаконосъобразни актове и действия на държавата<sup>3</sup>. Днес, в контекста на процесите на глобализацията и засилването на мерките за сигурност против тероризма, цялостната парадигма на отговорността на държавата и нейните органи за вреди се нуждае от ново разбиране за практическото ѝ приложение и ефективната защита на гражданските права.

В българската правна теория ясно се откроява разбирането за отговорността на държавата и общините, възприемани като автономна местна власт или като част от държавната власт, за последиците от действията и бездействията на техните органи и служители. Очевидно особен интерес представлява и отговорността на органите, които специално са натоварени с опазване на справедливостта в държавно организираното общество – органите на съда, прокуратурата

---

<sup>1</sup> Wade, H. W. R. *Administrative Law*. 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1982, p. 76.

<sup>2</sup> Славова, М. *Принципи на административното право*. С., Сиби, 2002, с. 94 и сл.

<sup>3</sup> По думите на Владикин, разпоредбата на чл. 131 от Ваймарската Конституция, според която държавата отговаря пред трети лица за материалната щета, която биха им причинили при изпълнение на служебните си задължения, следва да се разбира във всяка правова държава, дори и да не е казано изрично. Владикин, Л. *Организация на демократичната държава*. С. 1941, с. 98.

и органите, които по смисъла на специалните закони осъществяват правозащитни функции.

Самият институт на отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите от актове и действия на органи и служители в изпълнителната власт е предмет на правна регламентация у нас от края на седемдесетте години. Още в Закона за административното производство (ЗАП) от 1979 година (отм.), в разпоредбата на чл. 51, се постулира правилото, че когато административният акт бъде отменен, административният орган е длъжен да възстанови нарушеното право, а когато това е невъзможно – да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин. В литературата се приема, че независимо от общата формулировка, законодателят е предвидил хипотези за възникване на отговорността на държавата **казуистично**, а не като общо правило<sup>4</sup>. Практиката по приложение на разпоредбата на чл. 51 ЗАП в годините преди приемането на специалния закон по въпроса за отговорността на държавата за вреди, а и след това, до периода на промените, е забележително оскъдна. Познати са всичко три съдебни акта по приложението на чл. 51 от ЗАП<sup>5</sup>. Далеч по-богата е практика по приложението на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите от 1988 г. Заслужава да се отбележи Решение №219 от 1998 г., по гр. д. №26 от 1998 г. на ВКС, според което болничните заведения не отговарят за настъпили неправомерни последици по чл. 1 от ЗОДВПГ<sup>6</sup>, а отговорността за вреди, причинени от техни служители следва да се реализира в хипотезата на общата обезвреда по чл. 45 и сл. от ЗЗД<sup>7</sup>.

Институтът на отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, разполага със сериозна международноправна основа. чл. 8 от Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за гражданските и политическите права<sup>8</sup>, чл. 215, ал. 2 от Договора за Европейската икономическа общност<sup>9</sup>, чл. 13 от ЕКПЧ, Препоръка №R (84) 15 на Комитета на Министрите към Съвета на Европа са задължителната рамка за развитието на отговорността на

---

<sup>4</sup> Терзийски, С., А. Терзийски. Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани. Сиела, С., 2002, с. 7.

<sup>5</sup> Това са Определение №71 от 1987 г. и Определение №433 от същата година, на III гражданско отделение на Върховния съд, и Решение №8501 от 2001 г. на 5 членния състав на ВАС по д. №4524 от 2001 г.

<sup>6</sup> Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (загл. изм. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.)

<sup>7</sup> Терзийски, С., А. Терзийски. *Op. cit.*, p. 115.

<sup>8</sup> Ратифициран от НРБ с Указ №1199 от 23 юли 1970 г., обн. ДВ, бр. 43 от 1976 г.

<sup>9</sup> В контекста на *Aquis comminautaire*.

държавата и общините за вреди, причинени на граждани, като принципи на административното право у нас.

Приетият през 1988 година Закон<sup>10</sup> за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, отговаря за времето си на една открито демагогска цел, но е и изпълнение на едно международно задължение, поето с ратификацията на Международния пакт за гражданските и политическите права. Замислен добре и добре изработен като законодателен акт, ЗОДВПГ не почива на каквато и да било социална реалност, доколкото гражданите нямат нито познанията, нито куража да търсят отговорност от държавата на социализма. Наред с това, да участват в реализацията на закона не са готови и самите държавни органи и адвокатурата, но от тях не се и очаква подобен рефлекс.

След приемането на КРБ от 1991 година отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани се издигна в ранг на конституционен институт, като намери уредба в чл. 7 от конституционния текст, според който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Анализът на конституционната разпоредба на чл. 7 КРБ и практиката по приложението на общия текст на чл. 120 КРБ, налага извода, че въпреки пряката акция на конституционната норма, съдът отказва да я приложи, с аргумента, че не може да бъде търсено обезщетение направо поради отсъствието на процесуален ред за приложението ѝ. Следва да се уточни кои актове, действия и бездействия на държавни органи и длъжностни лица са незаконни и кои вреди подлежат на обезщетение, в какви срокове, с какви такси и прочее.

Тази законодателна празнота упътва все повече граждани извън сферата на родното правораздаване, с надежда, че един по-добър, международен съд, ще възстанови справедливостта, която собствената държава им е отказала. Статистиката по броя на заведените дела срещу българската държава в Страсбург по смисъла на ЕКПЧ илюстрира правния nihilism у българите и на свое основание е атестат за ефективността на вътрешното право по реализиране на института за отговорността на държавата за вреди. До изменението на закона от 2006 г. и въвеждането на простите съдебни такси по реда на чл. 2а от Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс<sup>11</sup>, съдебните такси се определяха от съда след започване на производ-

---

<sup>10</sup> Наименованието на закона е променено с ПЗР АПК, обн. ДВ, бр. 30/2006 г., в сила от 12.07.2006 г. Уредбата на отговорността на държавата за вреди, причинени на юридически лица е въведена с изменението на закона с ДОПК, обн. ДВ, бр. 105/2005 г., в сила от 01.01.2005 г.

<sup>11</sup> Приета с ПМС №38 от 22.07.2008 г., обн. ДВ, бр. 22 от 2008 г., с изм. и доп.

ството и често пъти високият им размер беше основание гражданите да се откажат от производството. В годините до 2008 г. доверието в ефективността на ЗОДОВ се накърняваше и от несвършените правни решения, свързани с реституционното законодателство, което се оказва сериозен източник на проблеми, нежелани на разрешаването им<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Тук особено подходящ е примерът на т. нар. Закон "Лучников", който от последна възможност за възстановяване на справедливостта се превърна в източник на множество съдебни спорове и повод за носталгия по стария режим.

## Принципи

1. Институтът на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани, се отличава със собствени принципи, изведени по теоретичен път, но потвърдени в практиката по приложението на едноименния закон. Сред тях не се нуждае от нарочно анализиране принципът на законността, защото единствено нарушената законност, установена по предвидения в действащото законодателство ред, служи като основание за търсенето на отговорността на държавата и общините<sup>13</sup>.

Отговорността на държавата за вреди се корени в риска, който тя поема, като възлага на своите служители да я представляват и да осъществяват от нейно име и за нейна сметка държавното управление, в това число органите на съдебната власт. Отговорността на държавата е рискова последица<sup>14</sup>, проява на законодателно възлагане на последиците от "професионални" рискове, в резултат на актове, действия и бездействия на нейните служители. В своите правни актове държавата и в частност съдебната власт, установява процедури за подбор на кадри, които трябва да анулират опасността от назначаване на негодни за доверието на държавата органи и лица. При спазване на предвидените форми да подбор и ръководство на служители в съдебната власт, настъпилите неправомерни правни последици от техните актове и действия ще са основание за търсене на отговорност от адресатите им.

Отговорността на държавата е **гаранционна**. Държавата осигурява пълна обезвреда на претърпените вреди, пропуснатите ползи, болките и страданията, които са претърпели гражданите от незаконосъобразното поведение на държавните органи и служители.

Като фикция държавата може да носи единствено имуществена отговорност и то пълна имуществена отговорност. **Пълната имуществена отговорност** на държавата е една сериозна привилегия за пострадалите лица, като се има пред вид, че не върху тях лежи тежестта да доказват виновността на противоправното

---

<sup>13</sup> Съгласно чл. 1, ал. 2 от ЗОДВПГ обезщетение за вреди може да се иска след отменянето на незаконните актове, действия или бездействия по установения ред.

<sup>14</sup> С известна уговорка, може да се търси паралел с имуществената отговорност на работодателя за вреди. Василев, А. Имуществена отговорност на работодателя за вреди от трудова злополука и професионално заболяване. Интерюс, С., 1997, с. 9.

поведение, причинило неправомерните правни последици, а единствено наличието им. По отношение на тази характеристика на института на отговорността на държавата съществен е приложимият способ на доказване на вредоносните последици от неправомерното поведение на държавните органи. Този способ е особено дискуссионен относно неимуществените вреди. Сравнението между размера на обезщетенията, присъждани у нас и в другите – страни-членки на ЕС, сочи сериозни различия при сходни производства.

Най-важната отлика между отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани от противоправни актове и действия на органите на съдебната власт, е нейна **обективност**<sup>15</sup>. Отговорността на държавата е обективна, безвиновна отговорност и това я прави предпочитана пред общата обезвреда по смисъла на ЗЗД, която е приложима извън случаите на разглеждания институт. Гражданите имат интерес да предпочетат именно отговорността на държавата за вреди заради нейната безвиновност.

Субективният елемент на противоправното деяние може да се окаже щекотлив и труден за доказване, когато срещу гражданите стои мощният таран на държавната машина. Затова безвиновността на отговорността на държавата е **своеобразна реализация на принципа на равенството пред закона** и действа като предимство по отношение на реализиране на имуществената отговорност на държавния служител по смисъла на ЗДСл.

Отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани се реализира за сметка на републиканския бюджет и естествено е **регресна**. Вътре в рамките на съдебната власт могат да се установят преките извършители на нарушението и да се потърси компенсация за платеното обезщетение от бюджета на съдебната власт.

**2. Интересен теоретичен въпрос, с особена практическа стойност, представлява търсенето на обезщетение за вреди, причинени от актове, издадени въз основа на противоконституционен закон.**

Противоконституционността като предпоставка за отмяна или прогласяване на нищожността на административните актове по прилагане на закона, действа по смисъла на чл. 151, ал. 2 КРБ. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението на Конституционния съд в сила. С Решението на КС се установява противоконституционността и се постановява забрана да се прилага противоконституционния акт занапред. Конститутивният

---

<sup>15</sup> Гоцев, В. Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани. В: Държава и право, 1989, к. 3, с.4.

ефект от РКС следва от изрична разпоредба на Конституцията, а не от волята на КС<sup>16</sup>.

Административните актове, издадени въз основа на противоконституционен закон, са лишени от правно основание и съответно са нищожни<sup>17</sup>. Невлезлите в сила административни актове, издадени въз основа на противоконституционния закон, не са нищожни, а само унищожаеми, тъй като към момента на издаването им е съществувало годно правно основание. Законът, въз основа на който са издадени тези актове, е обявен за противоконституционен в последствие.

Преходните и заключителни разпоредби на КРБ, в своя §3 предвиждат, че заварените закони се прилагат, ако не ѝ противоречат. Интересни разсъждения могат да се направят за правните последици от приложението на този текст, както и за задълженията на държавните органи по приложението му. В литературата се приема, че завареният от Конституцията закон, който ѝ противоречи, може да се смята отменен с влизането ѝ в сила, но промяната настъпва с РКС по въпроса. Решението на съда има само констативен ефект. Практическите последици от това специфично установително действие обаче се припокриват с последиците от конститутивното действие на РКС по чл. 151, ал. 2 КРБ, доколкото и тук административните актове, издадени въз основа на такъв закон, са без правно основание и съответно са нищожни.<sup>18</sup>

Действащата правна уредба не предвижда особен ред за обезщетяване на последиците, възникнали от действието на противоконституционни актове и издадените въз основа на тях подзаконовни административни актове. Остава да се приложи процедурата по ЗОДВПГ. чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционния съд възпроизвежда познатото от чл. 51 ЗАП правило, според което грижата за правните последици от отменения акт се поема от органа, който е постановил отмяната.

Административните актове, издадени въз основа на противоконституционния закон до влизането в сила на РКС, са валидни. След обявяването на противоконституционността на закона, въз основа на който са издадени, отпада про-

---

<sup>16</sup> Крумов, Ц. Отговорността на държавата за вреди от прилагането на противоправни нормативни актове, под печат, С., 2002, с.3.

<sup>17</sup> В това отношение и теорията и практиката са единодушни. Лазаров, К. Изисквания за законосъобразност на административните актове. Фенея, С., 1999, с. 33; Лазаров, К. Недействителност на административните актове. Сиела, С., 1998, с. 32-35; Решение №255 от 1994 г. по адм. Д. №3621 от 1993 г. на III гр. отд. на ВС.

<sup>18</sup> Крумов, Ц. *op. cit.*, p. 7.



цесуалната пречка за непосредствено прилагане на Конституцията и те подлежат на отмяна поради противоречието им с основния закон.

За влезлите в сила наказателни постановления по ЗАНН ще бъде приложена процедурата по отмяна от административния съд, след възобновяване на административнонаказателното производство по чл. 70 и следващите от ЗАНН.

Индивидуални административни актове, издадени въз основа на противоконституционния закон и невлезли в сила подлежат на отмяна чрез редовните способности, на основание на забраната да се прилага противоконституционният закон спрямо заварени правоотношения.

Поради разнородната съдебна практика относно възможността за ретроактивни обезщетения за вреди председателят на ВАС, на основание на чл. 124 и следващите ЗСВ, във връзка с чл. 145, ал. 2 АПК, е отправил искане до Общото събрание на колегиите на ВАС за приемане на тълкувателно решение по въпроса "подлежат ли на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ вредите, причинени на граждани и на юридически лица, при или по повод изпълнението или действието на подзаконов нормативен акт в периода преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен?" По повод на това искане пред ВАС е образувано тълкувателно дело №2 от 2015 г., насрочено за разглеждане открито заседание на 26 май 2015 г.

**3. Отговорността на държавата и общините за вреди следва да се разглежда и като принцип на правото на Европейския съюз.** В европейското право с понятието "правни принципи" се описват онези източници на неписаното право, които изразяват понятията за справедливостта и морала<sup>19</sup>. По своето първоначално значение терминът "правен източник" се отнася до причините за поява на правното правило, т.е. мотивът зад създаването на правната конструкция. Според Речника по общностно право от 1998 година, правен източник е волята да се запази мира и да се създаде една по-добра Европа, чрез по-тесни икономически връзки<sup>20</sup>.

Източниците на общностното право включват първичното законодателство, международните съглашения на ЕС, вторичното законодателство, **общите принципи на административното право** и на последно място - конвенциите между страните-членки. Първичното законодателство включва договорите по създаването на общностите и **общите принципи на правото**. Тази класифика-

---

<sup>19</sup>Von Bar, Christian. Principles of European Law. Oxford University Press, 2006. Правните принципи, свързани със справедливостта и морала в социалистическото право се характеризираха с "правилата на социалистическото общежитие".

<sup>20</sup>Речник по право на европейските общности, Наука и изкуство, С., 1998, с. 246, 294.

ция не се нуждае от коментар, относно значението на правните принципи в правото на ЕС. Като всяка правна система, общностното право не би могло да се състои изцяло от писано право. И в общностното право винаги ще има празноти, винаги ще има нужда от интерпретация на съществуващите актове, които следва да се запълнят от неписаното право, прието още да се определя като общи принципи на правото.

Поради историческите основания за възникването си, общностното право се занимава преимуществено с икономически и социални въпроси. Неравномерното в предметно отношение развитие на неговите институти предопределя ролята на правните принципи като един от най-важните източници на общностното право. Общите принципи на правото се свързват с общото в правните системи на страните членки, а в решенията на правораздавателните институции на съюза те се определят като една увереност, че при прилагането и тълкуването на актовете на ЕС правото е било господстващо. **Каталогът на общите принципи на правото на ЕС обхваща автономността, прякото приложение, върховенството на общностното право, гарантирането на основните права, пропорционалността, защитата на законните очаквания, правото на изслушване и отговорността за нарушение на общностното право.**<sup>21</sup>

С оглед на правната природа на източниците на европейското право, правните принципи играят относително по-голяма роля в неговото приложение от принципите на правото във вътрешното право на отделните държави. Диспозитивният характер на източниците на европейското право, като рефлекс на пожелателния характер на нормите на международното публично право, е предпоставка не само за по-широката приложимост на принципите на правото, но и представлява специализация на приложимостта по посока на създаването на своеобразен "прецедент" в приложението им. В най-висока степен този извод се отнася до принципите на европейското административно право<sup>22</sup>. Всъщност, не трябва да се забравя, че **от всички правни отрасли, принципите именно на административното право са изведени сред източниците на общностното право**, като по този начин се подчертава значението на административното право за организацията и дейността на ЕС.

На срещата на представителите на страните членки на Европейския съюз в Ница през 2000 година беше прокламирана Хартата на основните права в Европейския съюз. Хартата включва като фундаментално право на гражданите на

---

<sup>21</sup> Славова, М. Принципи на административното право. С., Сиби, 2002, с. 109 и сл.

<sup>22</sup> Shewarze, U. European Administrative Law. London, 1992, p. 18 - 33.

Европейския съюз **правото на добра администрация и правото на жалби пред Европейския Омбудсман срещу лоша администрация**<sup>23</sup>.

На 6 септември 2001 година Европейският парламент прие резолюция за утвърждаване на Европейския Кодекс за доброто административно поведение<sup>24</sup>, който институциите на Европейския съюз и техните служители са длъжни да спазват в отношенията им с гражданите. Кодексът беше публикуван на единадесет езика от Европейския омбудсман през март 2002 година като **наръчник на потребителя на административни услуги**. Кодексът беше представен и на ръководителите на всички европейски институции, с указанието, че европейските граждани имат право да очакват добри административни услуги, за които Кодексът ще даде съответната рамка. Европейският парламент отбелязва в актовете, приети след Европейския кодекс за добро административно поведение, неговото съществуване като се съобразява с основните му положения.

В своя член 1 Кодексът предвижда, че всички институции на съюза и техните служители са длъжни в отношенията си с гражданите и техните организации да се съобразяват с принципите на доброто административно поведение. При това, принципите на доброто административно поведение се отнасят до всички видове служители и персонал в органите и институциите на съюза. Кодексът извежда легални дефиниции за основните материалноправни понятия като публика, институция, служител<sup>25</sup> и съдържа, наред с това, изчерпателно изброяване на принципите на доброто административно поведение. Изведени са **двадесет и три принципа на доброто административно поведение**, които демонстрират смесена правна природа. Наред с традиционните правни принципи като законност, недопускане на дискриминация, пропорционалност, недопускане на злоупотреба с власт, независимост и обективност, са регламентирани принципи с абстрактно съдържание като принципа на законното очакване, състоятелността, даването на съвети, достъпността и куртоазията. В каталога са намерили място и традиционните процесуалноправни принципи като състезателното начало, разумната продължителност, правото на изслушване и уведомяване и др. Специално внимание е обърнато на принципи, които в действащото българско право

---

<sup>23</sup> Славова, М. Омбудсманът. Българската перспектива. Предложения de lege ferenda. Гей Либрис, С., 2002, с. 38 и сл.

<sup>24</sup> European Code of Good Administrative Behaviour, European Ombudsman Press Release №9/2002

<sup>25</sup> Понятието "служител" по смисъла на Кодекса за доброто административно поведение е с по-широко съдържание от традиционно установеното в българската правна теория и законодателство. Стайнов, Петко. Чиновническо право. Том I, С., 1934; с. 68; Костов Димитър, Държавна служба. Сиби, С., 2002, с. 42

са уредени в отделни законодателни актове, като правото на информация – ЗДОИ, защитата на личните данни – ЗЗЛД, публичността и др.

В контекста на принципите, установени от Европейския кодекс за доброто административно поведение, българското административно право следва да се чувства обвързано и от понятието за лоша администрация. **Лоша администрация е налице във всички случаи, когато орган на публичната власт не успява да действа в съответствие с правило или принцип, които са задължителни за него.** Понятието за лоша администрация е било постулирано в годишния доклад на Европейския омбудсман за 1997 година и по-късно утвърдено от Европейския парламент<sup>26</sup>.

Понятията добра и лоша администрация не са намерили отражение в АПК, вероятно заради опитът да не се въвеждат чужди на правната лексика на българското административно право понятия, като административна услуга, дискреционна власт и пропорционалност, които са основни в европейското административно право. Придържането към понятия от недалечното минало<sup>27</sup>, вместо възприемането на европейската правна лексика обаче не е и не може да бъде трайна тенденция, а единствено може да затруднява процеса на възприемане на принципите на европейското административно право. Така в контекста на чл. 2 ЗОДОВ неизменно възниква въпросът за търсене на отговорност на администрацията на съдебната власт, в частност на съдебната администрация, администрацията на прокуратурата, следствието или на администрацията на Висшия съдебен съвет, органите на дознанието, и на Министерството на вътрешните работи. Без оглед на разграничението, което по смисъла на Закона за администрацията, се влага в разграничението между администрацията на съдебната и на изпълнителната власт, гражданите ще могат да реализират отговорността на държавата на основание на чл. 2 ЗОДОВ при администрацията на съдебната власт и на основание на чл. 1 ЗОДОВ във всички останали случаи.

---

<sup>26</sup> The European Ombudsman. *op. cit.*, p. 4.

<sup>27</sup> Като оперативна самостоятелност вместо дискреционна власт.

## ПОДСЪДНОСТ НА ДЕЛАТА ПО ЗОДОВ

АПК за първи път възложи на административните съдилища и на ВАС разглеждането на граждански по своята същност дела – делата за обезщетение за вреди от незаконна дейност на държавата и общините<sup>28</sup>. Останалите дела по ЗОДОВ – за обезщетение за вреди от дейността на правозащитните органи – останаха в подсъдността на гражданските съдилища. Междувременно се натрупа голямо количество нееднородна практика<sup>29</sup>. Паралелната подсъдност на съдилища от две различни правораздавателни системи, под надзора на две различни върховни съдилища, естествено доведе до множество обърквания в практиката, препращания на дела по подсъдност и в крайна сметка до пререкания за подсъдност пред Съда за пререкания<sup>30</sup>. За колебанията в практиката допринася както сложността на правилното разграничение между различната по характер дейност на администрацията и вида на вредоносните правни актове, така и противоречивата понякога практика на самия Съд за пререкания<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Повече по въпроса в Славова, М., В. Петров, Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. Фенея, 2014, с. 282 и сл.

<sup>29</sup> Преглед на тази практика прави Еленков, Ал. Въпроси на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразна административна дейност (материалноправни аспекти). – Търговско и конкурентно право, 2010, №1 (притурка), с. I-XX; **от същия автор**. Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразна административна дейност (материалноправни аспекти). – Административно правосъдие, 2009, №6, 7-30; **от същия автор**. Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразна административна дейност (процесуалноправни аспекти). – Административно правосъдие, 2010, №4, 7-23.

<sup>30</sup> Показателен е броят на разрешените от Съда за пререкания пререкания за подсъдност след влизането в сила на АПК: пред 2007 г. – 161, през 2008 г. – 173, през 2009 г. – 104; в периода 01.01.2010-01.08.2010 г. – 53. Значителна част от тях са именно спорове за подсъдността на дела по ЗОДОВ.

<sup>31</sup> Пример: на кой съд са подсъдни делата за обезщетение за вреди от непочистени или неподдържани пътища? На гражданските: определение №80 от 13.05.2008 г. по д. №67/2008 г., определение №154 от 20.10.2008 г. по д. №144/2008 г., определение №40 от 03.07.2009 г. по д. №14/2009 г., определение №42 от 03.07.2009 г. по д. №18/2009 г., определение №44 от 07.07.2009 г. по д. №21/2009 г.; на административните: определение №3 от 15.01.2010 г. по д. №93/2009 г., определение №24 от 13.04.2009 г. по д. №159/2008

В практиката на Съда за пререкания пък се приема, че пред административните съдилища се предявяват искове за обезщетение, които се явяват последица от отменения незаконосъобразен административен акт, действие или бездействие. Ако правото на лицето на обезщетение не произтича от волята на административния орган, а се основава на нормата на закона, която определя и неговия размер, т.е. субективното право на ищеца не зависи от волята на административния орган, то няма подсъдност на административните съдилища (напр. правото на еднократно обезщетение според прослужените години при освобождаване от длъжност на полицейски служител по чл. 252, ал. 1 ЗМВР, правото на обезщетение заради недопускане до работа след отмяна на незаконно уволнение и др.)<sup>32</sup>.

*а. На кой съд, на гражданския или на административния съд, са подсъдни исковете за вреди от нормативни административни актове?*

*б. Може ли да се води иск за обезщетение от неприет или приет със забавя нормативен административен акт?*<sup>33</sup>

*в. Пред кой съд може да се търси обезщетение за вреди от незаконосъобразно наказателно постановление?*

Част от практиката приема, че подсъдността е на гражданския<sup>34</sup> съд, друга – че подсъдността е на административния<sup>35</sup> съд, а според трето разбиране – държавата и общините не отговарят за вреди от незаконосъобразно наказателно постановление<sup>36</sup>.

С Тълкувателното решение №3 от 22.04.2005 г. по т.д. №3/2004 г. на ОСГК, ВКС прие, че чл. 7 КРБ установява общ принцип, чието практическо приложение се осъществява само от законодателя, чрез допълване нормите на ЗОДОВ. От тази гледна точка, след изменението на чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ с ДВ, бр. 43 от 2008 г., при което отпаднаха "особените юрисдикции" като органи, за чиито незаконни актове при извършване на правораздавателна дейност, които причиняват вреди на граждани или юридически лица, държавата отговаря, вече не се

---

г., определение №80 от 15.10.2009 г. по д. №46/2009 г., всичките на Съда за пререкания, и др.

<sup>32</sup> Определение №14 от 15.02.2010 г. по д. №99/2009 г., определение №33 от 03.06.2010 г. по д. №28/2010 г. и др.

<sup>33</sup> С определение №966 от 24.07.2009 г. по г.д. №660/2009 г., III г.о., ВКС отговаря отрицателно.

<sup>34</sup> Определение №32 от 03.05.2010 г. по д. №24/2010 г., Съд за пререкания.

<sup>35</sup> Определение №14 от 05.02.2009 г. по д. №171/2008 г., Съд за пререкания.

<sup>36</sup> Решение №9087 от 07.07.2009 г. по адм. д. №9616/2008 г., III о., публикувано в сп. Административно провосьдие, 2009, №4, с. 59-62.

носи отговорност от административнонаказващите органи по ЗАНН за незаконни наказателни постановления.

г. *Всяка отмяна на един административен акт води до отпадане на пречката за завеждане на иска по чл. 204, ал. 1?*

Инцидентно е изказвано мнението, че не е достатъчно административният акт да е бил отменен, за да може да се води иск за обезщетение за вреди, а е необходимо той да е отменен поради порока материална незаконосъобразност<sup>37</sup>. Това схващане е напълно неправилно – законът не поставя такова изискване<sup>38</sup>. Още веднъж, изискването за предварителна отмяна на административния акт е само процесуална пречка. Бъде ли отменен актът – независимо на какво основание, независимо от кой орган – от съда, от горестоящия административен орган или оттеглен от самия негов автор – процесуалната пречка отпада и искът става недопустим.

д. *Поставя се и въпросът за таксите по делата по ЗОДОВ?*

Постановяването на задължителна тълкувателна практика ще представлява удобен повод за преразглеждане на някои разбирания на Тълкувателното решение №3 от 22.04.2005 г. по т.д. №3/2004 г., което ОСГК на ВКС постанови преди приемането на АПК. Известно е, че някои от постановките му се възприемат отрицателно<sup>39</sup>. Според нас нуждаят се от преосмисляне следните тези:

Според т. 4, подт. 1 от Тълкувателното решение отмяната на административния акт по чл. 204, ал. 1 АПК е предпоставка за изискуемост на задължението за обезвреда. Причината според ОСГК е презумпцията за законност на актовете и действията на администрацията. Като последица от това лихвите за забава за изплащане на обезщетението за вредите от незаконния административен акт тече едва от отмяната му от съда. Но според нас е очевидно, че чл. 204, ал. 1 представлява само процесуална пречка, която не се отразява на материалноправните отношения между делинквента и пострадалия. Материалноправно лихви върху обезщетението за вреди се дължат още от момента на издаването или принудителното прилагане на акта (при деликтната отговорност лихви за забава и изискуемост още с извършване на нарушението, а не след установяването му – *fur semper in mora esse videtur*), а не от момента, в който влезе в сила

---

<sup>37</sup> Решение №7465 от 19.06.2008 г. по адм. д. №10209/2007 г., III о., ВАС.

<sup>38</sup> Така и Еленков, Ал. Цит. съч., с. V, бел. под линия №3.

<sup>39</sup> Екимджиев, М. Законът за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) – предметен обхват, тенденции и проблеми при тълкуването и прилагането му, достъпна на [http://www.eurorights-bg.org/bg/categories/legal\\_doctrine/m\\_ekimdjiev/zakon-otgovornost-darzhiava-obstini.html](http://www.eurorights-bg.org/bg/categories/legal_doctrine/m_ekimdjiev/zakon-otgovornost-darzhiava-obstini.html).

решението на административния съд за отмяната на акта, което обикновено е след месеци или години<sup>40,41</sup>

Нуждае се от преосмисляне и т. 15, според която прокурорът е контролираща страна по делата по ЗОДОВ. Според нас процесуалното положение на прокурора е такова, че той единствено дава заключение, но не представлява контролираща страна по тези дела, която може да се разпорежда с позицията на ответника. Ако възприемем тезата, че по този вид дела прокурорът е контролираща страна, това би означавало, че например административният орган може да оспорва иска или някой факт по делото, да прави определени доказателствени искания, а прокурорът да обезсилва тези процесуални действия, водейки делото към осъждане против волята на административния орган. Но по Конституция Министерският съвет и въобще изпълнителната власт стопанисва държавното имущество, а законодателната – се разпорежда с финансите. Прокурорът като орган на съдебната власт не е властен да решава как ще разходват държавните финанси, включително как ще се водят дела за отговорност на държавата. В допълнение новият ГПК изостави института на контролиращата страна. Всичко е основание за обявяване на Тълкувателното решение в тази му точка за загубило сила.

В т. 10, подт. 3 се приема, че когато административен орган е издал незаконен административен акт по разпореждане на прокуратурата, не се носи отговорност за вреди от незаконен административен акт. Нещо повече, не

---

<sup>40</sup> Преди приемането на Тълкувателното решение становището, че отмяната на административния акт е предпоставка за изискуемост на задължението за обезвреда, бе критикувано от **Терзийски, Ст., А. Терзийски**. Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани (теория и практика). С., Сиела, 2002, с. 65-69, които обосновават тезата, че отмяната на административния акт като незаконосъобразен е единствено отлагателно условие по отношение на материалното право на обезщетение за вредите, причинени от акта. Тезата е интересна, но невъзприемлива. Отлагателното условие е материалноправен модалитет на сделката. Ако изискването за предварителна отмяна на административния акт беше материалноправно, то съдилищата биха били длъжни да приемат за разглеждане по същество, но да отхвърлят като неоснователни искове в случай на изпълнението му. Но такава не е практиката на съдилищата, а и от чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ (ред., ДВ, бр. 60 от 1988 г.) и чл. 204, ал. 1 АПК ясно според нас следва, че става дума за отмяна на акта по съответен *процесуален* ред. Отделно от това, условието като модалитет на сделката е винаги *уговорено* от страните, то е част от съдържанието на сделката, докато изискването на чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ (ред., ДВ, бр. 60 от 1988 г.) и чл. 204, ал. 1 АПК са установени в закона. Най-много бихме могли да поддържаме, че става дума за особено *conditio juris*.

<sup>41</sup> Славова, М., В. Петров, Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. Феня, 2014, с. 287 и сл.



се носи отговорност и за незаконна правораздавателна дейност по чл. 2 ЗОДОВ. Това положение е правно и житейски нетърпимо. Когато на един административен орган му бъде заповядано да извърши нещо незаконно и да посегне върху правната сфера на гражданите или юридическите лица, той според нас е длъжен да се възпротиви, макар и да му заповядва прокурор. Ако ли не, длъжен е да обезщети увредения гражданин или юридическо лице, без да може да се "крие" зад постановленията на прокурора.

Европейският съд в Страсбург указва, че върховенството на правото поражда задължение за държавата и всички нейни органи да изпълняват постановените против тях съдебни определения или решения. Тази констатация и съществуващите противоречия между действащото в страната право ЕКПЧ и Хартата на основните права и свободи остават традиционно извън коментара на конституционните съдии. За недопустимостта на принудителното изпълнение против държавата и общините България е осъдена в Страсбург по делата "Манчева" (2004 г.), "Ангелов" (2004 г.), "Рахбар-Пагард" (2006 г.), "Сирманов" (2007 г.). По тези дела е прието, че държавните власти не следва да намират извинения за неизпълнението на съдебните решения, включително поради финансови затруднения на държавата. Презумпцията, че държавата е почтена и отговорна */nobile officium/*, се оборва от последователното поведение на представителите на централната държавна администрация колчем настъпи необходимост тази почтеност и отговорност да се реализират, под предлога, че липсва кредит в годината, в която е направено искането за плащане. Известно е, че вземанията от непозволено увреждане са привилегирани и за тях не се прилага защитата на несеквестрируемото имущество. Уврежданията, причинени от длъжностни лица в държавни органи, са особена форма на непозволено увреждане, но държавните органи са поставени в привилегированото положение да платят, когато искат. КС твърди, че това е осигуряване на необходимо и разумно равновесие между интересите на държавата и тези на частните кредитори.

Идеята за "несеквестрируемост" на държавното имущество нарушава принципа на справедливостта по чл. 6, п. 1 ЕКПЧ и чл. 1 от Първия допълнителен протокол.

## ПРОИЗВОДСТВА ПО ИСКОВЕ ПО ЗОДОВ

### 1. СПОРОВЕ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНИТЕ И ОБЩИТЕ СЪДИЛИЩА

Конституционният законодател не предвижда създаването на административните съдилища. В глава VI от Конституцията на Република България (КРБ) са уредени конституционните основи на изграждане и функциониране на съдебната власт, като в чл. 119, ал. 1 е предвидено, че правораздаването се осъществява от Върховен касационен съд, Върховен административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Същевременно разпоредбата на чл. 119, ал. 2 КРБ допуска създаването на специализирани съдилища, като предоставя на обикновения законодател правомощието да регламентира тяхната компетентност и разграничаването ѝ от тази на конституционно уредените съдилища.

Административните съдилища са създадени именно въз основа на така дадената възможност от конституционния законодател с реформа, считано от 11.04.2006 г. (§142, т. 3 във връзка с. §3 ПЗР АПК). Административните съдилища започват разглеждането на административните дела, образувани след 01.03.2007 г., а образуваните до този момент остават за разглеждане от общите съдилища (§4 ПЗР АПК). С това преходно правило законодателят изрично разреши възможните колизии между общите и специализираните (административни) съдилища относно компетентността за разглеждане на административни спорове, отнесени за разглеждане от съда преди 01.03.2007 г. Предвидена е обаче възможността такива спорове да възникнат и по отношение на делата, образувани след 01.03.2007 г. Законодателят урежда тяхното разрешаване чрез разпоредбата на чл. 135 АПК, като следва общото съдопроизводствено правило, че всеки съд сам решава дали делото му е подсъдно, а ако прецени, че не е компетентен да разгледа спора, го изпраща на надлежния орган. Ако административният съд препрати дело на съд от общата система на съдебната власт, този съд също суверенно преценява дали е компетентен да разгледа и разреши спора. Общият съд обаче не може, ако преценката му е различна от тази на специализирания съд, да постанови делото да му бъде върнато. Така възникналият спор се разрешава, съгласно чл. 135, ал. 4 АПК, от смесен петчленен състав на представители на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Въпросът за разпределението на компетентност между общите и специализираните съдилища е съществен, тъй като преобладаващото становище в съдебната практика е, че се касае за различни ведомства. Макар разпоредбата на чл. 135 АПК да е озаглавена "Спорове за подсъдност", практиката приема, че специализираните съдилища не са в същото ведомство, в което са съдилищата от общата съдебна система, уредена в глава VI на КРБ. И тъй като разглеждането на делото от орган, на който то не е подведомствено, води до възможно най-тежкия порок на постановения съдебен акт, въпросът за разпределението на компетентността между административните и общите съдилища придобива особено значение. Например, в решение №187/16.05.2014 г. по гр. д. №5772/2013 г., IV г.о., ВКС, е прието, че констатирайки некомпетентност на първоинстанционния съд да разгледа спора поради неправилна квалификация на спорното право (чл. 49 ЗЗД вместо правилното чл. 1 ЗОДОВ), въззивният съд не е следвало да връща делото на първата инстанция. Касационният състав изрично посочва, че е възникнал спор не за подсъдност, а за подведомственост. Според мотивите в това решение, правилно въззивният съд е приел, че първоинстанционният съд е разгледал непредявен иск по чл. 49 ЗЗД и е обезсилил първоинстанционното решение като недопустимо, но в нарушение на съдопроизводствените правила (чл. 14, чл. 15 и чл. 122 ГПК) е върнал делото на първостепенния съд с указания да повдигне спор за подсъдност между районния и административния съд, вместо сам да го препрати по подведомственост на компетентния съд.

Аналогично разрешение е дадено в решение №370/30.10.2012 г. по гр. д. №480/2012 г., I г.о., ВКС. Разгледан е случай, в който въззивният съд е потвърдил решение на първата инстанция, с което е отхвърлен иск за прогласяване на нищожността на съдебно решение на административен съд. Касационният състав приема, че подведомствеността на общите съдилища обхваща всички дела (граждански, търговски, наказателни), с изключение на административните. Специалната компетентност на административните съдилища води до различен процесуален ред за тяхното разглеждане и решаване, както и до различна инстанционност на делата. Поради това въпросът за разпределение на делата между гражданските съдилища и административните съдилища, е въпрос за подведомственост, а не за подсъдност на тези дела, тъй като от решаването му зависи не само кой е компетентният съд, но и съдопроизводственият ред, по който ще се разглежда делото и неговата инстанционност. Чрез тълкуване на разпоредбите на чл. 128 и чл. 130 АПК, съставът на ВКС стига до извод, че споровете за компетентност между административните съдилища и други органи извън системата на административното правораздаване, са спорове за подведомственост.

Разпоредбата на чл. 135, ал. 4 АПК, съдът приема за неуспешно редактирана. Тълкуването на тази разпоредба във връзка с останалите разпоредби от Глава девета на АПК води до извод, че законът третира спора между специализираните административни съдилища и останалите органи и съдилища извън системата на административното правораздаване като спор за подведомственост, не за подсъдност. В заключение касационният състав е посочил, че за нищожно следва да се счита, както решението на административен съд по спор, по който компетентен да се произнесе е бил гражданският съд, така и решението на общия съд по спор, подведомствен на специализираните съдилища. Съответно с решението е прогласена нищожността на обжалвания пред ВКС въззивен съдебен акт и на потвърдения с него първоинстанционен.

Изглежда по-различно е становището на Върховния административен съд. Без изрично произнасяне по въпроса дали разглеждането на гражданско дело от административен съд е основание за нищожност, в практиката на този съд постановените при липса на компетентност решения биват обезсилвани. Следователно, проблемът се разрешава по-скоро на плоскостта на допустимостта на постановения от некомпетентен съд акт поради произнасяне по непредявен иск, без да се стига до извод, че делото не е било подведомствено на специализирания съд.

Наличието на противоречия в практиката на ВКС и ВАС по въпроса дали споровете за компетентност между специализираните и общите съдилища са такива за подсъдност, или за подведомственост, следва да бъде преодоляно по реда на чл. 124 и сл. ЗСВ. Дотогава общите съдилища следва да се ръководят от практиката на ВКС, тъй като тя е постановена по реда на чл. 291 ГПК и е обвързваща за тях. Нищожността на съдебното решение е възможно най-тежкия негов порок, поради което не следва да се допуска произнасяне по същество по спор, отнесен от законодателя в компетентност на специализираните съдилища.

Съгласно чл. 135, ал. 4 АПК, споровете за подсъдност между общите и административните съдилища се разрешават от състав, включващ трима представители на ВКС и двама представители на ВАС. Спорът може да възникне двупосочно: ако делото е образувано пред общия съд, а той приеме, че не е компетентен да се произнесе, с определение делото се препраща на административния съд. Обратно, ако спорът е отнесен пред административен съд, а той приеме, че е сезиран с гражданскоправен спор, с определение делото се изпраща за разглеждане на съответния родово и местно компетентен съд. Съдът на който делото е изпратено, не е обвързан от взетото от сезирания съд становище относно характера на спора, но няма право да връща делото. Съгласно чл. 135, ал. 5 АПК,

в случай, че направи различна преценка относно компетентността си, вторият съд задължително повдига спор пред органа по чл. 135, ал. 4 АПК. Според това, кой съд е повдигнал спора, делото се образува или във ВКС (ако спорът е повдигнат от общ съд), или във ВАС (ако спорът е повдигнат от специализирания съд). Ако делото е образувано във ВКС, съдията-докладчик се определя на принципа на случайното разпределение, като останалите двама представители на ВКС са членовете на постоянния съдебен състав, в който участва докладчикът. Представителите на ВАС се определят по реда, определен от административния ръководител на този съд. Ако делото е образувано във ВАС, представителите на ВКС в смесения състав се определят според формираните в съда постоянни състави, на принципа на случайния подбор. Председателят на смесения състав се определя според правилата за старшинство (чл. 237 ЗСВ). След провеждане на закрито заседание, така сформираният смесен петчленен състав се произнася с определение, което е окончателно и разрешава по обвързващ спорешите съдилища начин спорът за компетентност. Съдът, на който делото е изпратено от органа по чл. 135, ал. 4 ЗСВ, е длъжен да го разгледа съобразно указанията, дадени в определението.

При дефинирането на компетентността на административните съдилища законодателят е следвал историческо-правната логика, предвид по-късното им създаване от съдилищата на общата система. Към 11.04.2006 г. действа разпоредбата на чл. 2, ал. 1 ГПК от 1952 г. (отм.), задължаваща съдилищата да разгледат всяка отправена до тях молба за защита и съдействие на лични и имуществени права, без да прави разграничение дали делото е гражданско или административно. Такава разлика правеха отменените ЗАП и ЗВАС, които уреждаха производствата по обжалване на административни актове пред съд, но това беше все същият съд, който разглежда и гражданските дела. С влизане в сила на АПК, законодателят, възползвайки се от конституционната възможност за създаване на специализирани съдилища, уреди изрично и тяхната компетентност (КРБ не съдържа никакви ограничения в това отношение и затова с делегирането на правото да бъде създаден специализиран съд, делегирано е и правото за определяне на специализираната материя в компетентност на този съд). Уредбата е в чл. 128 АПК, който най-общо отнася в компетентност на административните съдилища споровете относно валидността, законосъобразността и действието на административните актове; законосъобразността на действията и бездействията на администрацията и обезщетенията за вреди от незаконосъобразни актове, действия, бездействия на администрацията и от принудително изпълнение по АПК. Същевременно при приемането на новия ГПК не е възпроизведена разпоредбата

на чл. 2, ал. 1 от отменения кодекс, а е създадена нормата на чл. 14, ал. 1 ГПК, която отнася в подведомственост на общите съдилища гражданските дела. Това законодателно разрешение, използващо изброителен подход при регламентиране на компетентността на специализираните съдилища (което сочи на изчерпателност) и обща формулировка при уредбата на подведомствеността на общите съдилища, създава предпоставки за възникване на множество спорове за компетентност между общия и специализирания съд. Съответно не са малко и производствата по чл. 135, ал. 4 АПК, разрешавани от смесени петчленни състави на съдии от ВКС и ВАС. Оказа се, че практиката на тези състави също е противоречива, като в някои от постановените актове дела с идентични обстоятелства, при които се търси защита и с еднакво искане, биваха изпращани за разглеждане и на общия, и на специализирания съд. Поради това председателите на ВКС и ВАС използваха правомощията си по чл. 125 ЗСВ и изискаха преодоляване на противоречията в практиката чрез издаване на съвместно тълкувателно постановление по чл. 124 ал. 2 ЗСВ от общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на ВАС и на съдиите от Гражданска колегия на ВКС. Образувано е Тълкувателно дело №2/2014 г. на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС по противоречиво решавани въпроси по делата по чл. 135 ал. 4 АПК по възникнали спорове за подсъдност между административни и общи съдилища.

Въпросите по това тълкувателно дело, доколкото касаят компетентност по спорове, свързани с приложения на ЗОДОВ, са следните:

*На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания и подлежат ли на обезщетяване направените в тези производства разноски?*

Първото от двете становища приема, че исковете за вреди от отменени незаконосъобразни наказателни постановления, включително за присъждане на разноските по обжалване на същите, са с правно основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и компетентен да ги разгледа е административният съд (определения №68/06.11.2013 г. по дело №61/2013 г., №25/18.04.2013 г. по дело №22/2013 г., №18/05.03.2012 г. по дело №5/2012 г., №27/24.03.2011 г. по дело №13/2011 г., №27/05.06.2013 г. по дело №5/2013 г., №45/07.08.2013 г. по дело №13/2013 г. и др.). Обобщено, в тези актове се приема, че за подсъдността на делото е без значение дали издаването на наказателното постановление представлява административна дейност или е дейност на особена юрисдикция, тъй като във всеки случай тя се осъществява от административен орган, в изпълнение на нормативно възложени му задължения. За тази дейност отговаря държавата именно по чл. 1

ЗОДОВ и обезщетение не може да се претендира по друг закон (чл. 8 ЗОДОВ). Видът и обемът на търсената от съда защита се заявява от ищеца и щом тя е за присъждане на обезщетение за претърпени имуществени вреди от незаконосъобразна дейност на административен орган при осъществяване на властнически правомощия, то компетентен да разгледа иска е административният съд. Определяща е не правната същност на акта, а основният характер на дейността на органа, който го издава. Дори актът да не е административен, същественото в случая е, че е издаден от административен орган, в изпълнение на нормативно възложени му задължения, които по своето съдържание са изпълнение на административна дейност.

Второто становище е, че редът за реализиране на отговорността за вреди от отменените наказателни постановления е общият исков ред (чл. 49 вр. чл. 45 ЗЗД) и компетентен да разгледа делото е гражданският съд (така определения №78/02.12.2013 г. по дело №71/2013 г., №30/25.04.2012 г. по дело №68/2011 г., №5/17.01.2012 г. по дело №90/2011 г., №20/02.04.2013 г. по дело №8/2013 г. и др.). Това становище се мотивира с доводи, че налагането на административно наказание посредством издаването на наказателно постановление не е типична административна дейност. Административно-наказващият орган не може да се сезира сам, пред него се води спорно производство, събират се доказателства, а произнасянето му наподобява дейността на съда. Той разрешава правен спор, състоящ се в това има ли извършено нарушение, кой го е извършил и виновно ли е извършването му. Наказателното постановление е резултат на правораздавателна, а не на типично административна дейност. Юрисдикционният характер на извършената дейност окачествява органа, който я осъществява като особена юрисдикция, а издаденото наказателно постановление – като юрисдикционен акт. Поради това чл. 1 ЗОДОВ е неприложим, а обезщетяването на вреди от незаконосъобразно наказателно постановление може да се претендира по общия ред – този за обезщетяване на вреди от деликт.

*На кой съд са подсъдни делата по искиове за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт?*

Първото становище по въпроса е застъпено в определения №131/23.11.2007 г. по дело №149/2007 г. и №90/5.11.2009 г. по дело №79/2009 г. на смесени петчленни състави. Приема се, че по реда на АПК (към който препраща чл. 1 ЗОДОВ) се разглеждат само исковите, касаещи дейността на държавната и общинската администрация. При предявена претенция за вреди, настъпили от действия или бездействия на служители на съда, компетентен да се произнесе е

гражданския съд. Съдебните служители не действат като административен орган, а осъществяват техническа и подпомагаща съда дейност.

Второто становище (обективизирано в определения №39/17.06.2010 г. по дело №21/2010 г. и №30/21.06.2013 г. по дело №19а/2013 г.) приема, че отговорността за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт следва да ангажира компетентността на административните съдилища, на основание чл. 203, ал. 1 АПК. Аргументите са, че дейността на тези служители е административна по своя характер.

*На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди, произтичащи от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините?*

Според първото становище определящо за отговора на въпроса е кой се явява собственик на пътищата. Разпоредбата на чл. 3, ал. 3 от Закона за пътищата задължава общините да поддържат пътната настилка, да я снегопочистват, опесъчават и обезопасяват. Улиците също са собственост общините (чл. 2 от Закона за общинската собственост). Касае се за отношения между равноправни гражданскоправни субекти (отговорността се носи от общината като носител на правото на собственост, а не като властнически орган). Ако при използването на съоръженията са причинени вреди, те произтичат не от управленска дейност на държавни или общински органи или длъжностни лица, поради което репарирането им следва да се претендира по реда на ЗЗД. В този смисъл са определения №70/07.10.2011 г. по дело №39/2011 г., №34/11.04.2011 г. по дело №3/2010г., №45/06.07.2010 г. по дело №38/2010 г. и др.

Противното становище, че компетентен да разгледа иска за вреди е административният съд, е застъпено в определения №24/13.04.2009 г. по дело №159/2008 г., №3/15.01.2010 г. по дело №93/2009 г., №83/26.10.2011 г. по дело №71/2011 г. и др. Това становище се основава на разбирането, че от съществено значение е качеството на лицата, които имат задължение да полагат грижи за съоръженията. Транспортно-комуникационните мрежи и елементите на техническата инфраструктура са предоставени за управление на правни субекти с вменени им властнически функции. Щом при управлението, стопанисването и поддържането на общинската собственост има властнически отношения, то квалификацията на иска е по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Вредите произтичат от бездействие на администрацията да изпълни административно задължение, възложено със закон.



*На кой съд са подсъдни делата по искиове за вреди от нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането?*

Компетентност на административния съд по тези спорове се обосновава в определения на смесени петчленни състави №22/01.04.2010 г. по дело №10/2010 г., №45/16.07.2013 г. по дело №42/2013 г. и др. Съображенията са, че според правилото на чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК на административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица. Разпоредбата на чл. 74, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) е специална спрямо общото правило на чл. 71, ал. 1 ЗЗДискр. и затова при предявени претенции за обезщетения на вреди от действия или бездействия на органи, осъществяващи държавна власт, компетентен да се произнесе е административният съд. При искиове за обезщетения за вреди, произтичащи от отношения на равнопоставеност между субектите, компетентността е на общите съдилища. Разпоредбата на чл. 71 ЗЗДискр. не дерогира компетентността на административните съдилища по исковите за обезщетения за вреди, причинени от незаконосъобразни административни актове, действия или бездействия на административни органи или длъжностни лица.

Компетентността на общите съдилища се поддържа със съображения, че провежданата пред районния съд съдебна защита по чл. 71 ЗЗДискр и защитата в административното производство пред Комисията за защита от дискриминация по раздел първи от закона, са алтернативи, които правоимащите могат да избират. Двете процедури важат за всички случаи на дискриминация срещу всички субекти, като целят установяване и санкциониране на факта на дискриминация. Разликата в обхвата на двата способа за защита се състои само в невъзможността Комисията да обезщети претърпените вреди. Ако нарушението бъде установено, жалбоподателят следва да потърси обезщетение по съдебен ред по реда на чл. 74 ЗЗДискр. Компетентността се определя от статута на ответника. Ако нарушителят е частноправен субект, искът се предявява пред общия съд, а ако е орган на власт – пред административния съд по реда на ЗОДОВ. Административният съд не може да установява дискриминация по смисъла на ЗЗДискр., нито има правомощия да предписва осъждане на ответника да преустанови нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения. В този смисъл са определения на смесени петчленни състави №54/27.07.2009 г. по дело №15/2009 г., №61/02.08.2011. по дело №82/2010 г. и др.

*На кой съд са подсъдни делата по искиове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по глава XVII АПК?*

В определение №40/08.06.2011 г. по дело №34/2011 г. е застъпено становището, че компетентността е на общите съдилища, тъй като дейността на съдебните изпълнители не е правосъдна и те не са част от органите на съдебната система, определени съгласно Конституцията. Съдебните изпълнители са органи на изпълнителния процес, които изпълняват функции на правозащитен орган и тяхната дейност е специфична процесуалноправна дейност.

Второто становище е застъпено в определения №15/29.02.2012 г. по дело №78/2012 г., №79/12.10.2009 г. по дело №72/2009 г., №38/5.11.2012 г. по дело №32/2012 г. и др. То се основава на разбирането, че държавните съдебни изпълнители не са административни органи по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ, но не са и правозащитни органи по смисъла на чл. 2 ЗОДОВ. Те са органи на изпълнителния процес и изпълняват служебните си задължения по реда и формата, уредени в АПК и ГПК. Спорът за компетентност по предявените искиове за обезщетяване на вреди от дейността им не може да се разреши според мястото им в системата на държавна власт – административна или съдебна. Той следва да се разреши според вида на подлежащия на изпълнение акт. Ако е осъществено принудително изпълнение въз основа на изпълнително основание по чл. 268 АПК, отговорността за вреди следва да се търси пред административните съдилища. Ако основанието е от визираните в разпоредбата на чл. 404 ГПК, отговорността за вреди следва да се предяви пред общия съд.

*На кой съд са подсъдни делата по исковете за вреди от недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител (ЗДСл)?*

В мотивите на определение №162/05.11.2008г. по дело №142/2008 г., се приема, че компетентен да се произнесе по иск с правно основание чл. 122, ал. 3 ЗДСл за присъждане на обезщетение за недопускане до работа, е административният съд. Аргументите са, че законът е непълен в частта по какъв ред се разглеждат предявените искиове с правно основание чл. 122, ал. 3 и по аналогия следва да се приложи нормата на чл. 100, ал. 4 ЗДСл (уреждаща правото на незаконно отстранен от работа държавен служител да претендира обезщетение при условията и по реда на ЗОДОВ, чл. 1, ал. 2 от който препраща за тези искиове към реда, установен в АПК). Допустимостта на аналогията е обоснована с идентичност на двете хипотези, защото при всяка от тях се претендира обезщетение за

вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи.

В определения №58/30.07.2009 г. по дело №31/2009 г. и №14/15.02.2010 г. по дело №99/2009 г. е застъпено друго становище, мотивирано с разбирането, че държавата и общините дължат обезщетение по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ само когато причина за вредите са незаконосъобразно издадени актове, извършени действия или бездействия от страна на орган или длъжностно лице, при или по повод изпълнение на административна дейност. Ако искът е предявен с твърдения, че ищецът е титуляр на ликвидни вземания, произтичащи от служебно правоотношение (които не са обусловени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органа по назначаването), компетентен е общият, а не административният съд и спорът следва да се разгледа по общия исков ред. Обезщетения по чл. 203 и сл. АПК, са само тези, които произтичат пряко от отменената като незаконосъобразна заповед за уволнение и само те са изключени от подведомствеността на общите граждански съдилища. Ако вземането възниква пряко от съществуващото между страните служебно правоотношение и не е свързано с факта на незаконното му прекратяване, компетентен е общият съд.

*На кой съд са подсъдни делата по искиове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на длъжностни лица по регистрация на Закона за търговския регистър?*

В определения №47/29.09.2009 г. по дело №46/2009 г. и №5/02.03.2010 г. по дело №57/2009 г. се приема, че дейността по вписване и обявяване в Търговския регистър не е административна, независимо, че се осъществява от длъжностни лица в Агенция по вписванията към Министъра на правосъдието. Вписването е производство, което по своята същност и правни последици следва да бъде определено като охранително, а актът, с който то приключва, не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК. Върху този акт се осъществява общ контрол за законосъобразност по реда на глава XXI ГПК, а не се контролира от административните съдилища, по реда на АПК. Затова вредите, настъпили в резултат на незаконосъобразна дейност на длъжностни лица по регистрацията следва да се претендират по общия исков ред.

Обратното е прието в определение №33/03.07.2009 г. по дело №29/2009 г. Мотивите са, че с приемането на Закона за търговския регистър, търговската регистрация е преуредена от съдебно в административно производство, което се развива пред административен орган. Агенцията по вписване е изпълнителна агенция, която съгласно чл. 54 от Закона за администрацията се създава към определен министър за административно обслужване на физически и юридиче-

ски лица и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавна власт. Това, че процедурата по обжалване на отказа за вписване е по реда на глава XXI ГПК, не дисквалифицира дейността на Агенцията като административна. Искът за обезщетяване на вреди от незаконни действия на нейни служители, попада в предметния обхват на чл. 1 ЗОДОВ и поради това подлежи на разглеждане от административните съдилища по реда на АПК.

*На кой съд са подсъдни делата по искиове за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на затворническата администрация при и по повод изпълнение на наказанията "лишаване от свобода" и "проба-ция", или задържане с мярка за неотклонение "задържане под стража"?*

Становище, че компетентността по такива искиове е на административния съд, се застъпва в определения №51/15.10.2013 г. по дело №31/2013 г., №41/23.11.2012 г. по дело №41/2012 г., №23/25.04.2013 г. по дело №35/2012 г. Аргументите са, че отношенията между лицето, на което е наложена мярка за неотклонение или е лишено от свобода, от една страна, и затворническата администрация, от друга, не са равнопоставени, а са такива на власт и подчинение. Актовете на длъжностните лица на затворническата администрация се издават в изпълнение на предвидени в закона правомощия и са актове по изпълнение на административна дейност. Ако се твърдят като незаконосъобразни, претенциите за вреди от тях подлежат на разглеждане от административните съдилища на осн. чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ и чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК.

Компетентност на общия съд е обоснована в определение №1/08.01.2014 г. по дело №39/2013 г. Мотивите са следните: Не всички актове, действия и бездействия на затворническата администрация по отношение на изтърпяващи наказания лишаване от свобода или задържани под стража лица, са административни. Такива са, например, настаняването в приемно отделение и разпределението и преместването на лишените от свобода. Ако от осъществяването на такава дейност бъдат причинени вреди, отговорността е по чл. 1 ЗОДОВ и се реализира пред административния съд. Обаче промяната на режима на изтърпяване на наказанието и предлагането на промени в този режим, както и налагането на дисциплинарни наказания, не е административна, а правозащитна дейност, поради което ако от осъществяването ѝ бъдат причинени вреди, компетентен да разгледа иска е гражданският съд.

Спорните въпроси ще бъдат разрешени с приемането на постановление по Тълкувателно дело №2/2014 г. на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС.

## 2. ДЕЙСТВИЕ ПО ВРЕМЕ

Законът за отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани, влиза в сила от 01.01.1989 г. и урежда правоотношения по обезщетяване на увредени физически лица, по които задължено лице е държавата. С приемането на КРБ и отделянето на държавната от общинската собственост и разграничението на функциите и отговорностите на държавната и местна власт, в практиката възникнаха спорове дали по реда на този закон може да се носи отговорност от общината за незаконни актове, действия и бездействия на нейни служители, ако те са извършени при осъществяване на административна дейност. Законодателят интервенира и с измененията в закона от 11.04.2006 г. (ДВ, бр. 30) изрично уреди отговорността на общината. Същевременно бяха създадени административните съдилища и в тяхна компетентност бяха отнесени всички спорове за вреди от незаконна административна дейност, като разглеждането им следваше да се извършва по реда на АПК. Общите съдилища останаха компетентни да разглеждат спорове за обезщетяване на вреди от правозащитна дейност, като процесуалният ред за разглеждането им е този по ГПК. По въпроса как се обезщетяват вредите, причинени до изменението на закона, е постановено решение №190/24.06.2010 г. по гр. д. №813/2009 г., IV г.о., ВКС, в което се приема, че по реда на ЗОДОВ не може да се претендира обезщетяване на вреди, претърпени от действия на общините в периода от приемането на ЗОДВПГ до изменението му в ДВ бр. 30 от 2006 г. В този случай предявените искиове следва да се квалифицират като такива по чл. 49 ЗЗД. Разрешението следва жалонираната с решение №759/28.10.2009 г. по гр.д.№3270/2008 г., I г.о., ВКС и решение №329/04.06.2010 г. по гр. д. №883/2009 г., IV г. о., ВКС, съдебна практика, според която за вредите от незаконосъобразни административни актове, издадени преди влизане в сила на ЗОДОВ (01.01.1989 г.) отговорността не следва да се носи по него, а по закона, действащ към момента на издаването им, т.е. доколкото са налице предпоставките по чл. 49 вр. чл. 45 ЗЗД.

ЗОДОВ не се прилага и при искиове за обезщетяване на вреди от изпълнено наказание конфискация по присъда, която впоследствие е отменена (решение №532/02.07.2010 г. по гр. д. №264/2009 г., IV г.о., ВКС). Предмет на спора по чл. 2, ал. 3, пр. 1 ЗОДВПГ (сега ЗОДОВ) е обезщетяване на вреди, а предмета на спора по чл. 151 ЗИН (отм.) е реституция на конфискувани вещи или възстановяване на тяхната стойност. Пасивно материалноправно легитимирани да отговарят по иска с правно основание чл. 151 ЗИН (отм.) са Министерството на фи-

нансите и съответната община по местонахождението на конфискуваните вещи и суми, а не Върховният касационен съд и Прокуратура на Република България.

ЗОДОВ не се прилага и за обезщетяване на тези вреди от правозащитна дейност, които не попадат в някоя от хипотезите на т. 1–7 на ал. 1 или на ал. 2 на чл. 2 от закона. Изброяването на предпоставките, при които държавата дължи обезщетяване на вредите по този закон, е изчерпателно (срв. т.10 от ТР №3/22.04.2005 г. по тълк. д. №3/2004 г., ОСГК на ВКС, решение №457/25.06.2010 г. по гр. д. №1506/2009 г., IV г.о., ВКС, решение №579/10.12.2010 г. по гр. д. №377/2009 г., IV г.о., ВКС, решение №97/03.05.2012 г. по гр. д. №80/2011 г., IV г.о., ВКС). Това обаче не означава, че други вреди от правозащитна дейност не могат да бъдат обезщетявани. В решение №110/14.06.2013 г. по гр. д. №93/2012 г., IV г.о., ВКС е посочено, че на основание чл. 7 КРБ, държавата отговаря пряко за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Когато тази отговорност не може да бъде реализирана по ЗОДОВ, тя може да бъде търсена на основание чл. 49 ЗЗД.

Не по реда на ЗОДОВ, а по ГПК и при наличие на предпоставките по чл. 49 ЗЗД може да се търси отговорност от прокуратурата за обезщетяване на вреди от незаконосъобразно наложен запор върху сметка на ищеца (определение №172/29.02.2012 г. по ч. гр. д. №741/2011 г., IV г.о.). Разгледана е частна жалба срещу определение на въззивен съд за връщане на искова молба поради това, че нередностите ѝ не са отстранени. Касационният съд допуска обжалването и приема, че в исковата молба е посочено, че претендираните имуществени вреди са резултат от противоправно действие на прокурор, изразяващо се в неправомерна намеса в граждански правоотношения - постановление, с което е наложен запор на банкова сметка и е разпоредено извършване на превод от сметката в полза на трето лице - от което ищецът е претърпял имуществени вреди и морални страдания. Тези твърдения обуславят искове с правна квалификация чл. 49 ЗЗД за имуществени вреди в размер на неправомерно изплатени от сметката на ищеца суми и за неимуществени вреди в резултат на обявената несъстоятелност и злепоставянето му пред обществото. В исковата молба не са въведени твърдения за отмяна на прокурорското постановление, нито за която и да е от хипотезите на чл. 2 ЗОДОВ, поради което липсват основания за прилагане на съдопроизводствени правила в отклонение от общия исков процес.

Уеднаквена от ВКС е съдебната практика по въпроса отговаря ли общината за вредите, причинени от нападения на безстопанствени кучета и дали отговорността ѝ се реализира по ЗОДОВ или по общия ред. В решение №973/23.02.2010 г. по гр.д. №4462/2008 г., IV г.о., ВКС, е дадено тълкуване по въпроса каква е

квалификацията на предявените искове за обезщетяване на вреди, настъпили от такива нападения – по чл. 1 ЗОДОВ или по чл. 49 ЗЗД. В обжалваното пред ВКС въззивно решение спорното право е квалифицирано по чл. 1 ЗОДОВ. Касационният състав не се съгласява с тази квалификация като посочва, че в исковата молба не са изложени твърдения за действия или бездействия на ответната община при или по повод изпълнение на административна дейност. Общината носи отговорност по общия ред за непозволено увреждане на основание чл. 49 вр. чл. 45, ал. 1 ЗЗД, а не по чл. 1 ЗОДОВ.

Аналогично е разрешението, дадено в решение №383/27.07.2010 г. по гр. д. №424/2009 г., IV г.о., ВКС. Без да взема изрично становище по квалификацията, касационният състав приема следното: щом законът определя изискуемия резултат, който общината следва да постигне и тя не го е постигнала чрез създадената от нея организация, то е налице бездействие, което е противоправно и при настъпване на вреди, тя носи отговорност.

### **3. ПРОИЗВОДСТВО ПРЕД СЪДА**

Съгласно чл. 2, ал. 3 ЗОДОВ, исковете, с които от държавата се претендира обезщетение за вреди, причинени при правозащитна дейност, се разглеждат по реда на ГПК. Съдът трябва да бъде сезиран с искова молба, която отговаря на общите изисквания за редовност по чл. 127 и чл. 128 ГПК. Съдът проверява редовността ѝ и взема предвидените в чл. 129 ГПК мерки за отстраняване на нередовностите, ако има такива. В практиката на ВКС се подчертава, че достатъчно условие за редовност на исковата молба е в нея да бъде посочено от действието на кой правозащитен орган ищецът се счита увреден и да посочи претърпените от това действие вреди. В решение №480/23.04.2013 г. по гр. д. №85/2012 г., IV г. о., изрично е посочено, че за редовността на исковата молба по чл. 2 ЗОДОВ е достатъчно да се претендира обезщетение за причинените неимуществени вреди, като предмета на спора е очертан в рамките на обичайните негативни преживявания за съответното действие или бездействие на разследващите органи, прокуратурата или съда. Съдът е надлежно сезиран за обезщетяване на неприятните чувства, усещания и преживявания в рамките на посоченото по-горе, независимо дали в исковата молба те са подробно описани.

Не е условие за редовността на исковата молба в нея да бъде посочено кое длъжностно лице се явява пряк причинител на вредите, за които се претендира обезщетение. Това е прието изрично в решение №164/04.07.2012 г. по гр. д. №570/2011 г., IV г.о., ВКС. Като се позовал на ТР 3-2005-ОСГК ВКС, съставът е

приел, че за обезщетяване на вредите отговорността е на държавата, тази отговорност е обективна, не е обвързана от наличието или липсата на вина у длъжностното лице, пряк причинител на вредите. Затова не е необходимо непременно да се установи поименно кое конкретно длъжностно лице е допуснало съответното действие или бездействие, причинило увреждането, а това значи, че посочването му не е и условие за редовност на исковата молба.

В определение №639/14.11.2014 г. по ч. гр. д. №6003/2014 г., I г.о., ВКС, е разгледана частна касационна жалба срещу определение на въззивен съд, който е приел, че исковата молба с претенция за обезщетяване на вреди по чл. 2 ЗОДОВ е нередовна, въпреки че е описано постановлението на прокурора за прекратяване на наказателното производство и е посочена претендираната сума. ВКС отменя определението като приема, че щом в отправеното до съда искане за защита по вземане за обезщетение на вреди с длъжник държавата е конкретизиран съответният акт, действие или бездействие на държавния орган или длъжностното лице и е обоснована неговата незаконност, то исковата молба не е нередовна.

В горепосоченото определение съдът е подчертал изрично, че ищецът дава фактите, а съдът ги подвежда към съответната правна норма. Ищецът има задължението да изложи релевантните факти и искането за защита, а задължение на съда е да даде квалификацията на иска. Дадената от ищеца квалификация не го обвързва.

На задължението на съда сам да квалифицира спорното право е наблегнато и в решение №192/19.04.2012 г. по гр. д. №825/2011 г., IV г.о., ВКС. Посочено е, че правната квалификация се извършва въз основа твърденията в исковата молба и че произнасяне от първоинстанционния съд по други, освен надлежно релевантите фактически основания на иска, води до недопустимост на първоинстанционното решение. Ако произнасянето е по заявените факти, но съдът ги е подвел под друга, а не под приложимата материалноправна норма, не е налице произнасяне по непредявен иск, а неправилно приложение на материалния закон.

В определение №120/06.03.2009 г. по ч. гр. д. №2350/2008 г., IV г.о., съдът е бил сезиран с частна касационна жалба срещу определение за връщане като нередовна на искова молба, в която не е посочено основанието, поради което се претендира солидарна отговорност на ответниците по иск за обезщетяване на вреди по чл. 2 ЗОДОВ и не са разграничени вредите, които са търпени от задържане под стража, от незаконно обвинение и от престой в ареста. ВКС отменя определението като посочва, че в исковата молба са изложени фактите, от които съдът е можел да квалифицира основанието за солидарността. Щом се претен-



дира обезщетение, причинено от действия на ответниците по наказателно производство, в което ищецът е привлечен като обвиняем, претендира се солидарна отговорност по ЗОДОВ.

След като отстрани нередовностите на исковата молба (доколкото такива са налице) съдът продължава разглеждането на делото по предвидения в ГПК ред. Препис от молбата се връчва на ответника/ответниците и се дава възможност за отговор. В тази насока производствата по ЗОДОВ не разкриват особености в сравнение с исковите производства по ГПК. Такива особености няма и в процеса на доказване. За установяване на правопораждащите факти са допустими всички доказателствени средства, като съдът дължи обсъждане на събраните доказателства поотделно и в съвкупност. Специфично е обаче отношението към прилагането на правилата за доказателствената тежест и неблагоприятните последици от тях по исковите за доказване на неимуществени вреди.

В решение №388/02.12.2013 г. по гр.д.№1030/2012 г. състав на ВКС, IV г.о., приема, че неимуществените вреди се изразяват в накърняването на неимуществени права, блага или правнозащитими интереси (нравствените, емоционални, психически, психологически терзания на личността; накърнената чест, достойнство, добро име в обществото). При доказването на вредите съдът не е строго ограничен от формалните доказателства за установяване наличието на подобно увреждане в рамките на обичайното за подобни случаи. Нормално е да се приеме, че по време на цялото наказателно производство лицето, незаконно обвинено в извършване на престъпление, изпитва неудобства, чувства се унижено, а също така е притеснено и несигурно; накърняват се моралните и нравствените ценности у личността, както и социалното му общуване.

Подобна аргументация се среща и в решение №253/02.07.2012 г. по гр. д. №652/2011 г., IV г.о., ВКС, решение №489/03.01.2013 г. по гр. д. №1405/2011 г., IV г.о., ВКС, решение №542/15.01.2013 г. по гр. д. №1568/2011 г., IV г.о., ВКС и др., в които се приема, че ако по делото са установени увреждащите действия и бездействия, искът е доказан в своето основание и съдът е длъжен да определи неговия размер по своя преценка или като вземе заключението на вещо лице съгласно чл. 162 ГПК.

Още по-категорично е решение №457/25.06.2010 г. по гр. д. №1506/2009 г., IV г.о., в което е възприето, че не е необходимо събирането на гласни или писмени доказателства, ако посредством един логически извод могат да се разкрият явления от действителността, затова при наличие на оправдателна присъда по воденото срещу ищеца наказателно производство, без съмнение за него са

произтекли неимуществени вреди, чийто размер следва да се определи от съда по справедливост.

Разпоредбите на ЗОДОВ са неприложими по отношение на фактите, възникнали преди влизането му в сила. Законът като нормативен акт, съдържащ материалноправни норми, действа заанапред, в съответствие с чл. 14 ЗНА. В преходните и заключителните му разпоредби не се съдържа законова възможност за обратно действие. Затова законът следва да се прилага само ако фактическият състав на отговорността е осъществен в пълен вид след влизането му в сила – по отношение на държавата от 1.01.1989 г., а по отношение на общините след 12.07.2006 година.

Държавата и общините отговарят обективно за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на държавните и общинските органи, и това не е обвързано от наличието или липсата на вина у длъжностното лице - пряк причинител на вредите. Отговорността за непозволено увреждане е имуществена, т.е. включва парично обезщетение за причинени вреди, съгласно т. 6 от ТР №3/2004 г. на ОСГК на ВКС. Недопустимо е да се търси обезщетение в натура или чрез реално извършване на действие. Досега в съдебната практиката е разгледано само едно дело, по което претенцията за обезщетение е в натура - адм. дело №624 от 2007 г. на Административния съд - София-област.

Кой носи отговорността за вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица от администрацията?

Член 1, ал. 1 от ЗОДОВ се основава на общото правило "не вреди другиму", при което възниква задължението за обезщетение за вреди, урежда предпоставките, като това задължение е аналогично на задължението по чл. 45 от ЗЗД при непозволено увреждане. Това има значение при тълкуването на ЗОДОВ по отношение на обхвата на задължението за поправяне на причинените вреди предвид §1 от ЗР на ЗОДОВ.

Първоначално законът регламентира единствено отговорността на държавата, но с изменението му - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в предметния обхват на нормата е включена и отговорността на общините.

До изменението на закона право да претендират обезщетение имат само физическите лица. След изменението му субективният обхват е разширен, като това право е признато и на юридическите лица. Същите могат да претендират обезщетение за всички вреди, претърпени в качеството им на субекти в материално-административно правоотношение и страни в административнопроцесуал-

но правоотношение. В това качество същите могат да са претърпели вреди от незаконосъобразен административен акт, както и от действия и бездействия на длъжностни лица на държавната и общинската администрация.

Физическите и юридическите лица имат право на обезщетение на същото основание и без да са страни в административнопроцесуалното правоотношение, ако административният акт има сила по отношение на тях, при административен акт или мълчалив отказ от издаването му, или в хипотеза, когато действията на администрацията са насочени спрямо тях.

Организациите по смисъла на §1, т. 2 от ДР на АПК, които не са правосубектни, макар да са страна в материално-административното правоотношение и като такива са страни в административния процес, не могат да претендират обезщетение за вреди по реда на чл. 1 от ЗОДОВ. Това е така, защото вредата е неблагоприятна последица за правата и защитените интереси на увредения. Неперсонифицираните организации на гражданите не са правни субекти, т.е. не са носители на права и задължения, затова не могат да претърпят вреда в посочения по-горе смисъл.

### **Какви са обективните предели на нормата и какво следва да се разбира под "вреда"?**

Всяко неблагоприятно изменение в имуществената или личната сфера на гражданина или юридическото лице, което е настъпило като последица от незаконосъобразния административен акт, действието или бездействието на длъжностните лица, действащи при или по повод административна дейност. Обемът на отговорността се регламентира от нормата на чл. 4 от ЗОДОВ - на обезщетение подлежат всички имуществени и неимуществени вреди. Тук са включени претърпени загуби, пропуснати ползи при физическите и юридическите лица и неимуществени вреди, които засягат личността в нейната цялост - физическа, психологическа, ментална. В практиката продължава да е спорен въпросът могат ли да се претендират неимуществени вреди от юридическо лице, но отрицателния отговор преобладава.

Необходимо е вредите да са причинени от действия, които са изпълнение на административни правомощия, възложени са по силата на служебно или трудово правоотношение в държавната или общинската администрация, но същият извод е валиден и относно съдебната власт. Ако в рамките на работното време длъжностно лице причини на физическо и/или юридическо лице вреди, които не са свързани с изпълнението на възложените административни правомощия, отго-

ворността няма да се търси по чл. 1 от ЗОДОВ. В този случай отговорността следва да се търси или по реда на чл. 49 от ЗЗД, ако вредите са в резултат на възложена работа, която няма административен характер - от възложителя ѝ, или от дееца по реда на чл. 45 от ЗЗД.

Отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ възниква, когато е налице хипотезата на чл. 4 от ЗОДОВ - вредите да са пряка и непосредствена последица от вредоносните действия, бездействия или административен акт.

"По повод" изпълнението на административна дейност указва на други действия, които се извършват преди, по време и след изпълнението на административната дейност. Тези действия не съставляват изпълнение на преките административни правомощия, но са пряко свързани с тях. Това са действия по подготовката за извършване на административните правомощия, действия по улесняване на извършването на същите, по запазване на резултата от тях.

Пряка и непосредствена връзка между акта, действието или бездействието и причинената вреда - чл. 4 от ЗОДОВ. Не може да се счита, че увреждането е настъпило по повод извършването на административна дейност, макар да има, когато тя не е пряка. Следователно употребените в чл. 1 и 4 от ЗОДОВ изрази "при или по повод" и "пряка и непосредствена връзка" са отделни елементи от фактическия състав на отговорността.

Върховният касационен съд и Върховният административен съд в практиката си, която е непротиворечива, правят разграничение на хипотезите, в които юридическото лице носи отговорността за актове, действия или бездействия на лица, които в една хипотеза действат като длъжностни лица, натоварени с административни правомощия, а в друга упражняват дейност по занятие, т.е. същото юридическо лице им е възложило изпълнението на определена работа. Вредите в първия случай следва да се търсят по реда на ЗОДОВ, а във втория - по реда на чл. 49 от ЗЗД.

Вредите от незаконосъобразно решение на ТЕЛК или НЕЛК, респективно неизпълнение на задължението за произнасяне на такова, удостоверяващо определена степен на нетрудоспособност, следва да се търсят по реда на ЗОДОВ от Министерството на здравеопазването, но вредите от неправилно проведено или непроведено болнично лечение следва да се претендират по реда на ЗЗД.

Следва да се има предвид ТР №3/22.04.2004 г. на ВКС по т. д. №3 от 2004 г., където е изяснено, че когато незаконното действие или акт на администрацията се осъществява по нареждане на органите на следствието или прокуратурата, административният орган не носи отговорност. В тези случаи администрацията действа при условията на обвързана компетентност и при отмяна на акта или

действието органът (юридическото лице) не носи отговорност по чл. 1 от ЗОДОВ.

Само фактът, че даден орган се намира в системата на изпълнителната власт, не е достатъчен, за да се приеме, че всички действия на служителите му съставляват административна дейност.

Обективна отговорност - държавата и общините отговарят за вредите, причинени от техни органи и длъжностни лица, като отговорността е за чужди противоправни волеизявления, действия или бездействия - това е отклонение от правилото на чл. 45 от ЗЗД, според което всеки сам следва да поправи вредите, които виновно е причинил другиму. Отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ е специална по отношение на отговорността по чл. 49 от ЗЗД, съгласно която възложителят на някаква работа отговаря за вредите, причинени от него по повод или при изпълнението ѝ. Обективният характер на отговорността следва и от правилото, че отговорността на държавата или общините е налице, независимо от това дали вредите са причинени виновно от длъжностното лице. Единствено противоправният характер на увреждащото действие и непосредствената връзка с административната дейност са основание за ангажиране на отговорността на държавата и общините. Субективното отношение на длъжностното лице към действието/бездействието и неговият противоправен резултат са ирелевантни към въпроса за ангажиране на отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ. По този начин се цели по-сигурно, лесно и бързо обезщетяване на пострадалия. Това определя отговорността по отношение на увреденото лице като "гаранционно-обезпечителна." На обективния характер на отговорността, съответства регресна-та имуществена отговорност на длъжностните лица - чл. 9, ал. 1 от ЗОДОВ.

Съгласно чл. 6 от ЗОДОВ при смърт на увредения неговото субективно материално право се наследява, т.е. същото е възникнало в патримониума на наследодателя и преминава в патримониума на наследника по силата на наследственото правоприемство. Със смъртта на носителя на субективното право се погасява единствено правото на обезщетение за неимуществени вреди, ако искът за това не е бил предявен пред съда.

Съгласно чл. 114 от ЗЗД вр. §1 от ЗР на ЗОДОВ давностният срок тече от момента, в който вземането е станало изискуемо. В съдебната практика досега не съществуват затруднения относно срока, с изтичането на който се погасяват вземанията, произтичащи от непозволено увреждане (чл. 111, б. "в" ЗЗД). Когато вземането е установено с влязло в сила съдебно решение, срокът на новата давност е винаги петгодишен, включително и за присъдените лихви.

По ЗОДОВ - ТР №3/2004 г. - т. 4 отговаря на въпроса кой е началният момент на забавата и съответно на дължимостта на законната лихва върху сумата на обезщетението, както и кой е началният момент на погасителната давност за предявяване на иска. Възприето е становището, че вземането за обезщетение за вреди възниква след признаване по законен ред на незаконосъобразността на акта, действието или бездействието на органа или длъжностното лице. Обезщетението за вреди може да се иска едва след отмяна на незаконосъобразния административен акт с влязъл в сила акт - административен (чл. 97, ал. 1 - при обжалване по административен ред, чл. 103, ал. 5 - при възобновяване на административното производство, или по съдебен ред). Когато вредите произтичат от фактически действия или бездействия на администрацията, обезщетението може да се иска след признаването им като незаконосъобразни, което се установява в производството по обезщетяване, като преюдициален въпрос или след влизане в сила на решението в производство по чл. 257 АПК. От така определените моменти на изискуемост започва да тече погасителната давност и се дължи мораторна лихва. Мълчаливият отказ на органа не е фактическо действие, а индивидуален административен акт съгласно законовата фикция на чл. 58, ал. 1 АПК - органът се е произнесъл, при това с отказ. Давността в този случай започва да тече от влизането в сила на решението за отмяна на мълчаливия отказ. Давността не се прилага служебно - чл. 120 от ЗЗД във вр. с §1 от ЗР на ЗОДОВ.

Исковете по чл. 1 от ЗОДОВ са изключени от подведомствеността на гражданския съд и се разглеждат по реда на АПК като специален процесуален закон. Делата обаче по своя характер са граждански, защото имат за предмет спорове за имущественото право на обезщетение за вреди. Правото на иск е правомощие чрез иск да се задължи съдът да разреши конкретен спор.

Процесуалните предпоставки за възникване на правото на иск биват положителни и отрицателни.

Интересът от исковата защита е първото условие, за да възникне производството. Член 124 от ГПК поставя като изрично това изискване само при установителния иск, защото при другите искове (осъдителен и конститутивен) интересът от защитата произтича от естеството на търсената защита. Искът по чл. 1 от ЗОДОВ е осъдителен. С него ищецът иска от съда: а) да установи със сила на присъдено нещо, че в полза на ищеца срещу ответника съществува неудовлетворено гражданско притезание, и б) да допусне принудително удовлетворение на притезанието срещу ответника. Допускането на принудителното удовлетворяване срещу ответника намира израз в неговото осъждане. Докато решението по

установителния иск се ползва само със сила на присъдено нещо, осъдителният иск се ползва със сила на присъдено нещо и изпълнителна сила, ако искът е уважен. По тази причина осъдителното решение е изпълнителен титул.

Интересът от осъдителния иск е налице, когато ищецът твърди, че притежава изискуемо притезание срещу ответника, което последният не удовлетворява. Истинността на това твърдение не може да се проверява по повод възражение на ответника за липса на интерес. Дали вземането съществува и дали то е изискуемо, е въпрос не на допустимост, а на основателност на иска. На него ще се отговори не в началото на процеса, а в края.

Освен общите за всички граждански искиове процесуални предпоставки чл. 204, ал. 1 от АПК въвежда и допълнителни такива. Когато се претендират вреди от административен акт, който не е нищожен, той следва да бъде отменен предварително с влязъл в сила акт - административен или съдебен акт. Ако отмяната не е доказана, искът не се разглежда. Тази предпоставка не важи, когато искът за обезщетение е съединен с оспорване на административен акт - чл. 204, ал. 2 АПК. В този случай той се предявява пред съда по оспорването или заедно с оспорването или до приключване на първото по делото заседание.

Когато вредите са от нищожен или оттеглен административен акт, нищожността може да бъде установена като преюдициален въпрос. В случай че нищожността е установена предварително, решението следва да е противопоставимо на ответника по иска за вреди - т.е. той трябва да е бил ответник и по делото по чл. 145 от АПК.

Разпореждането на административния съд, постановено в производство по чл. 250 и сл. от АПК, не се ползва със сила на присъдено нещо, независимо дали неоснователните действия се прекратяват или не, и не обвързват съда в исковото производство относно тяхната законосъобразност.

Решението на съда по иск с правно основание чл. 257 АПК се ползва със сила на присъдено нещо, обвързва съда по обезщетението относно характера на бездействието. Затова висиящност та на спор по чл. 257 АПК е основание за спиране на исковото производство до решаване на преюдициалния въпрос с влязло в сила решение.

Гражданският спор, едновременно с интереса, предопределя и надлежните страни, а с това и принадлежността на правото на иск. Затова и процесуалната легитимация на страните е условие, за да съществува право на иск в полза на определено лице. Надлежен ищец е физическо или юридическо лице, в чиято правна сфера са настъпили вредите. Процесуалното представителство на ищите и ответниците по закон и по пълномощие се извършва по правилата на чл. 20-30

вкл. от ГПК. Не са надлежни ищци организациите - сдружения от юридически лица по смисъла на §1 от ЗР на ЗОДОВ, ако не притежават гражданска правосубектност, тъй като в този случай не могат да се страни в материално гражданско правоотношение. Само правоспособно лице може да притежава право на иск и затова процесуалната правоспособност е също условие за възникване на правото на иск в полза на определено лице. Правото на иск е насочено спрямо съда и предпоставя подведомствеността на спора на съдилищата.

Сред отрицателните процесуални предпоставки за възникване на правото на иск следва да се отбележат:

- Повторен иск относно спор, разрешен със сила на присъдено нещо, е недопустим. Силата на присъдено нещо е пречка за съществуването на правото на иск. Тя действа спрямо него като правоогасяващ юридически факт.
- Правоогасяващ факт е изтичането на давностен или преклузивен срок.

**Процесуалните предпоставки за надлежно упражняване на правото на иск също са положителни:**

- а) процесуална дееспособност на страната;
- б) представителна власт на представителя, когато ПИ се упражнява от представител;
- в) редовна искова молба, съответстваща на чл. 127 и 128 ГПК;
- г) предявяване на делото пред съд, на който е подсъдно, по правилата на родовата и на местната подсъдност. Исковете по ЗОДОВ са родово подсъдни като първа инстанция на административните съдилища.

С изменението на ЗОДОВ от 2012 г., местната подсъдност се определя по чл. 7, ал. 1 - по мястото на увреждането или по настоящия адрес или седалището на увредения.

**И отрицателни:**

- а) наличие на висящ процес относно същия спор;
- б) наличие на висящ процес, който е преюдициален; наличие на престъпно деяние, обуславящо решаването на исковото производство - основания за спиране по чл. 229 ГПК.

Както ВКС, така и ВАС приемат, че предметът на спора се определя от обстоятелствената част на исковата молба, където страната следва да индивидуализира спорния предмет. Това се извършва с посочване на основание и петитум на иска. Основанието включва фактите, от които произтича претендираното в ис-



ковата молба материално право. Ищецът е длъжен в исковата молба да изчерпи всички факти, от които черпи правото си на обезщетение.

Важими в производството са разпоредбите и на чл. 214 ГПК - относно изменението на иска.

Предметът на делото по предявения иск по чл. 1 от ЗОДОВ е установяване на всички елементи от фактическия състав на отговорността, посочени в чл. 1 и 4 от ЗОДОВ.

Предметът на иска очертава и предмета на делото, респ. предмета на доказване. След като в исковата молба не са посочени факти, представляващи основание за ангажиране на отговорността на държавата или общините, последващото им доказване в съдебното производство чрез ангажиране на доказателства за тях и обсъждане в съдебното решение е в противоречие със съдопроизводствените правила и диспозитивното начало на иския процес. Стига се до произнасяне по ненаведено фактическо основание. Нови фактически обстоятелства, непосочени в исковата молба, са извън предмета на конкретното дело, не подлежат на доказване, не могат да послужат съдът да приеме иска за доказан по основание.

Доказаността на някои от елементите от фактическия състав на отговорността не сочи, че за останалите елементи доказателства не следва да се събират. Например, установената в хода на производството незаконосъобразност на действие или бездействие на длъжностно лице при или по повод изпълнявана от него административна дейност не презюмира наличието на вреди от тях. Вредите са основен елемент от фактическия състав на отговорността, подлежат на доказване наред с останалите елементи. Липсата на доказателства за тях води до неоснователност на исковата претенция. Върховният административен съд безпротиворечиво приема, че недоказаността на елементите от фактическия състав на отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ води до неоснователност на иска, а не до неговата недопустимост.

Процесуалните действия на съда и страните, се извършват по реда на ГПК, защото се касае до исков процес. Прилагат се установените в ГПК правила относно доказателствата.

Участието на прокурор в тези производства е задължително. Този въпрос е разрешен с ТР №7/25.11.2010 г. по т. д. №3 от 2010 година.

Прокурорът не действа като едната страна срещу другата. Той съдейства да се постанови правилно решение и затова е на тази страна, чието правно твърдение отговаря на действителното правно положение. Становището на прокурора се обуславя от данните по делото и се изменя съобразно тях. Прокурорът може да извършва всички процесуални действия, насочени към правилното решаване

на делото - да сочи факти и доказателства, да участва в тяхното събиране и обсъждане, да обжалва определения и решения. Той не може да се разпорежда с предмета на делото. Неговото участие има за последица обстоятелството, че съдът не може да допусне спиране на делото по взаимно съгласие, потвърждаване на съдебна спогодба и прекратяване на делото поради отказ от иска, без да вземе становището му. Прокурорът дава заключение и чрез него той участва в устните състезания и предлага на съда преценка на доказателствата и своите фактически констатации и правни изводи. Заключение е средство да се напъти съдът към постановяване на валидно, допустимо и правилно решение.

Отклонение във връзка с иска може да възникне когато искът се предявява след отмяната на административния акт по съответния ред - правило на чл. 204, ал. 1 от АПК. Отмяна или обявяване на нищожността в срока за оспорване може да се осъществи на незаконосъобразен административен акт по реда на административното обжалване - чл. 81 и сл. от АПК, при възобновяване на административното производство - чл. 99 от АПК, и по съдебен ред - чл. 145 и сл. от АПК. Нищожността може да се установи по съдебен ред без ограничение във времето.

Незаконосъобразността на действието може да се установи в производство и по реда на чл. 250 от АПК с разпореждане на съдията. Разпореждането не се ползва със сила на присъдено нещо. Незаконосъобразността на бездействието може да се установи в производство по чл. 256 (чрез жалба) и по чл. 257 (искова защита) АПК. И в двата случая това се извършва със съдебното решение, което се ползва със сила на присъдено нещо и обвързва съда по обезщетението.

Искът може да се съедини с оспорване на законосъобразността (в срока за оспорване по чл. 149, ал. 1 АПК) на административния акт (респ. мълчаливия отказ за издаването му), както и с оспорване на акта като нищожен - извън срока по чл. 149 АПК. В този случай жалбата следва да отговаря на изискванията за редовност - чл. 150 и 151 АПК, а исковата молба да отговаря на изискванията за редовност по чл. 127 и 128 от ГПК.

Искът по чл. 1 от ЗОДОВ може да се съедини с жалба за обявяване нищожността на административния акт. В такъв случай решението следва да има два диапозитива един постановен по жалбата и друг по иска за обезщетение.

Не могат да се съединяват за съвместно разглеждане иск по чл. 257 от АПК и иск по чл. 1 от ЗОДОВ, ако произтичат от едно и също фактическо основание. И двата иска са осъдителни. Искът по чл. 257 АПК е преюдициален по отношение на иска по чл. 1 от ЗОДОВ. Установяването на незаконосъобразност на бездействието с влязло в сила решение е процесуална предпоставка за допусти-

мостта на иска по ЗОДОВ. Ето защо, в случай че са предявени с една и съща искова молба, производството по тях следва да се раздели, като производството по ЗОДОВ следва да се спре до приключване на производството по преюдициалния иск - основание по чл. 229, ал. 1, т. 4 от ГПК.

На основание чл. 203, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 144 от АПК приложими пред административния съд са основанията за спиране на съдебното производство - чл. 229 ГПК, основанията за прекратяване на делото поради десезиране на съда с оттегляне на иска, отказ от иска и съдебна спогодба.

На същото основание намират приложение и правилата и основанията за обезпечаване на иска и обезпечаване на доказателствата, въпреки че по този въпрос липсва практика на административните съдилища. Прилагат се и правилата за разглеждане на делото, постановяване на решението и правните последици на същото.

## АНАЛИЗ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

### 1. КОГА СА НАЛИЦЕ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ОТ ПРАВОЗАЩИТНИТЕ ОРГАНИ ПО ЧЛ. 2 ЗОДОВ

Предпоставките за ангажиране на отговорността на правозащитните органи за обезщетяване на причинени вреди са налице когато ищецът не е привлечен като обвиняем с нарочен акт. Това е прието в решение №187/13.06.2012 г. по гр.д. №1215/2011 г., III г.о., ВКС. С него по обвързващ начин е уеднаквена противоречивата практика по този въпрос с аргументи, че употребеният в чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ израз "обвинение в извършване на престъпление" трябва да се тълкува по-широко за нуждите на специалния деликт, а не в тесния му наказателно-процесуален смисъл. В този смисъл е и решение №341/05.10.2012 г. по гр.д. №1310/2011 г., IV г.о., ВКС.

Противоречивата практика по въпроса дали прокуратурата е пасивно легитимирана да отговаря по претенции за обезщетяване на вреди от неоснователно обвинение, което е повдигнато от полицейски орган, е уеднаквена с решение №4/24.01.2011 г. по гр.д. №855/2010 г., IV г.о., ВКС. Делото е образувано по жалба срещу въззивно решение, с което е отхвърлен квалифицираният по чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ иск, предявен от неоснователно обвинено лице против Прокуратура на РБ. Съдът по същество приел, че от акта за прекратяване на наказателно производство за ищеца не са произтекли вреди, такива вреди би могло да настъпят само от постановлението за привличането му като обвиняем, което е издадено от дознател при Областна дирекция на полицията. Затова пасивно легитимирано да отговаря по иска би било МВР. ВКС не се съгласява и посочва, че съгласно т. 7 от ТР №3/2004 г. прокурорът е държавният орган, който решава съставлява ли деянието престъпление и правилна ли е квалификацията. Прокурорът участва във вземането на решение за повдигане на обвинение и утвърждава постановлението за привличане на обвиняем. Поради това са налице предпоставките на чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ за ангажиране на отговорността на Прокуратура на РБ да репарира претърпените от ищеца неимуществени вреди.

Задържането за срок от 72 часа при условията на чл. 64, ал. 2 НПК на лице, обвинено в извършване на престъпление, причинява неимуществени вреди,

обезщетението за които се определя глобално, заедно с дължимото за незаконното обвинение. Това е прието в решение №95/08.05.2011 г. по гр. д. №849/2010 г., III г.о., ВКС, постановено по правния въпрос дали по реда на ЗОДОВ може да се претендира обезщетение за причинени вреди в резултат на наложена мярка за процесуална принуда "задържане за срок от 72 часа". Съдът е отговорил, че независимо дали се касае за задържане за срок до 24 часа по чл. 65 ЗМВР от полицейски орган, до такова за 72 часа по нареждане на прокурор за осигуряване на явяването на обвиняем пред съд или за наложена от съда мярка за неотклонение "задържане под стража", при неоснователност на обвинението причинените в резултат на незаконното задържане неимуществени вреди подлежат на обезщетяване съгласно чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ. Размерът на обезщетението за вредите от незаконно задържане се включва в общия размер на дължимото обезщетение, съгласно приетото в т. 13 от ТР №3 на ВКС по тълк. д. №3/2004 г. на ОСГК.

С решение №216/27.07.2010 г. по гр. д. №185/2009 г., IV г.о., ВКС, е уеднаквена противоречивата практика по материалноправните въпроси: съставлява ли задържането и прилагането на физическа сила и помощни средства от полицейските служители осъществяване на административна дейност и предпоставка ли е за търсене на отговорност по ЗОДОВ. Прието е, че задържането от органите на МВР в случаите на чл. 63, т. 5 ЗМВР (чл. 70, ал. 1, т. 5 ЗМВР - отм.), осъществявано при невъзможност да се установи самоличността на лицето, съставлява административна дейност на държавен орган по опазване на обществения ред. Когато действията на полицейските органи по задържането на лице са извършени при отсъствие на законните за това предпоставки – когато самоличността на лицето е могла да бъде установена чрез посочените в чл. 61, ал. 2 ЗМВР способности – чрез представяне на документ за самоличност на лицето, сведения на граждани с установена самоличност, които познават лицето, или по друг начин, годен за събиране на достоверни данни, действията на полицейските органи, извършени в нарушение на закона ангажират отговорността на държавата.

Прокуратурата отговаря за вредите, причинени от неоснователно обвинение и тогава, когато наказателното производство е прекратено по реда на глава Двадесет и шеста НПК. Това е разрешението, дадено с решение №258/22.06.2011 г. по гр. д. №1565/2010 г., III г.о., ВКС. Тълкуването е дадено по приложението на чл. 239а НПК (отм.), но то запазва своето значение и при действащия НПК. Разгледан е случай, в който предварителното производство е продължило повече от две години от повдигане на обвинението, което е за тежко престъпление и обвиняемият е поискал делото му да бъде разгледано от съда. Съдът е установил, че е изтекъл визираният в НПК срок и е върнал делото на прокурора, който в двуме-

сечния законен срок е внесъл делото за разглеждане, но в досъдебното производство са били допуснати съществени нарушения на процесуалните правила. Съдът е прекратил съдебното производство и отново е върнал делото на прокурора за отстраняване на нарушенията в едномесечен срок. В този срок прокурорът не е внесъл делото за разглеждане и наказателното производство е прекратено. По предявения от обвиненото лице иск за обезщетяване на вреди от действията на прокуратурата, инстанцията по същество приела, че щом прокурорът не е внесъл обвинителен акт в допълнително даденият му срок, той е преценил, или че деянието не е извършено от лицето, или че то не съставлява престъпление, или че не е доказано. Във всеки от тези случаи е налице основание за ангажиране на отговорността на държавата, поради което вредите, търпени от обвинението, подлежат на обезщетяване. Съставът на ВКС се е съгласил с този извод.

Специфична хипотеза на иск по чл. 2, ал. 2 ЗОДОВ е разгледана в решение №183/19.08.2013 г. по гр. д. №1098/2012 г., IV г.о., ВКС. Предявен е бил иск за обезщетяване на неимуществени вреди от неоснователно обвинение, при което основанието за прекратяване на наказателното преследване срещу ищеца е било това, че по своя воля е прекратил деянието (доброволен отказ от довършен опит). Инстанцията по същество счела, че на обезщетяване подлежат всички вреди от неоснователното обвинение и уважила иска в рамките на доказаното. ВКС допуска обжалването по материалноправния въпрос за правното значение на прекратяването на наказателното преследване на основание чл. 18, ал. 3 НК и на неправомерността на поведението на обвинения за отговорността на държавата за вреди поради неоснователно обвинение. Даденото тълкуване е, че в случаите на доброволен отказ от опит, извършителят не се наказва и затова наказателното преследване трябва да бъде прекратено. С прекратяването на наказателното преследване на това основание се избягва повдигането на неоснователно обвинение и държавата не отговаря за вреди, тъй като изтърпените вреди до прекратяването са причинени правомерно (престъплението не може да остане неразследвано) и се избягват последващите вреди, които биха били причинени неправомерно. В този случай, ако не е повдигнато обвинение преди прекратяването, държавата не отговаря. Тя отговаря само за вредите, които обвиняемият е изтърпял в резултат на процесуалната принуда, осъществена след повдигане на обвинението. Търпените преди това вреди са причинени правомерно.

Когато срещу ищеца са повдигнати няколко обвинения и по едно от тях е постановено прекратяване на наказателното производство поради изтекла погасителна давност, обезщетение за търпените от това обвинение вреди се дължи, но само за периода, в който наказателното преследване е продължило след изти-

чане на давността. Това е тълкуването, дадено в решение №180/23.07.2012 г. по гр. д. №1392/2011 г., III г.о., ВКС. Съдът се е позовал на т. 8 от Тълкувателно решение №3 от 22.04.2005 г. на ВКС по тълк. д. №3/2004 г., ОСГК, според което процесуалните действия, извършени преди изтичането на давността или амнистиране на деянието, не дават право на обезщетение, защото са били законни. Ако наказателното производство продължи по искане на обвиняемия или подсъдимия или прокурорът внесе предложение за оправдателна присъда, право на обезщетение има лицето, признато за невинно с влязла в сила присъда. По съществуването на спора касационният състав приел, че наказателното производство е било образувано преди наказателното преследване да е погасено по давност, не е било продължено по реда на чл. 21, ал. 2 НПК с оправдаване на лицето и за времето преди изтичане на давността от държавата не може да се търси обезщетение. За времето след изтичане на абсолютната давност до прекратяването на производството с постановление от прокурора, наказателното преследване е незаконно и са налице предпоставките за ангажиране отговорността на ответника за претърпените от ищеца неимуществени вреди през този период.

Правозащитните органи отговарят за разноските, които неоснователно обвиненото лице е направило в наказателното производство. В този смисъл е уеднаквена практиката с решение №843/23.12.2009 г. по гр. д. №5235/2008 г., II г.о., ВКС. Щом липсва процесуална възможност да се упражни претенцията за разноси в наказателния процес, то разходваните средства в хода на наказателното преследване, приключило с оправдателна присъда или прекратено в хипотезите на чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ, се явяват за лицето, подложено на неоправдана наказателна репресия, имуществена вреда, за която държавата дължи обезщетение на основание чл. 4 ЗОДОВ. Впоследствие практиката по този въпрос бе установена от ВКС без противоречия (срв. решение №457/25.06.2010 г. по гр. д. №1506/2009 г., IV г.о., решение №355/03.08.2010 г. по гр. д. №1651/2009 г., III г.о., решение №781/30.11.2010 г. по гр. д. N 511/2010 г., IV г.о.).

Като изхожда от постановките на ТР №3/2005 г. на ОСГК на ВКС, касационен състав на III г.о. на ВКС дава в решение №645/14.03.2011 г. по гр. д. №54/2010 г. тълкуване по въпроса дължи ли се обезщетение за вреди, в случай на частично оправдаване, при доказана причинна връзка между незаконното обвинение за извършено престъпление и претърпените вреди. Отговорът е положителен, като съдът акцентира, че при определяне на обезщетението за неимуществени вреди се вземат предвид броя на деянията, за които е постановена оправдателна присъда, тежестта на тези, за които е осъден деецът, съответно на тези, за които е оправдан.

Как се обезщетяват неимуществените вреди от задържане под стража и неоснователно обвинение в хипотезата на частично оправдаване и частично осъждане на ищеца от наказателния съд, е посочено и в решение №310/29.10.2013 г. по гр. д. №1384/2012 г., IV г.о., ВКС. Въззивният съд е приел за установено по делото, че ищецът е обвинен в извършване на няколко престъпления и че му е била наложена мярка за неотклонение "задържане под стража". В последвалото съдебно производство по някои от обвиненията е постановена осъдителна присъда, а за други ищецът е оправдан. Въззивният съд отхвърлил претенциите за обезщетяване на неимуществени вреди като посочил, че задържането под стража не е отменено като незаконно, а не е налице и неоснователно обвинение, защото ищецът е признат за виновен по някои от повдигнатите му обвинения. Касационният състав е отменил това решение при следното задължително тълкуване: Когато ищецът е бил оправдан по повдигнатото срещу него обвинение, цялото предприето срещу него наказателно преследване е неправомерно, включително задържането му, дори последното в хода на наказателното производство да не е било отменено като незаконосъобразно наложено. В тези случаи е налице деликтът по чл. 2 т.2 пр.1 ЗОДОВ и на ищеца се дължи едно глобално обезщетение за всички неимуществени вреди, причинени му от предприетото срещу него неправомерно наказателно преследване, което включва и вредите от задържането. Глобално обезщетение за неимуществени вреди се определя и се дължи и в случаите, когато ищецът е оправдан по част от повдигнатите му обвинения и е осъден по друга част от тях.

В доразвитие на тълкуването по т. 11 от Тълкувателно решение №3/22.04.2005 г. на ВКС по тълк. д. №3/ 2004 г., ОСГК, е издадено и решение №554/12/06.03.2013 г. по гр. д. №266/ 2012 г., IV г.о., ВКС. Касационното обжалване е допуснато по материалноправния въпрос следва ли при определяне размера на обезщетението за неимуществени вреди, причинени по чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ да се вземе предвид, че по същото време ищецът е бил привлечен като обвиняем и за друго престъпление, за което е признат за виновен и е осъден. Касационният състав приема, че щом по едно и също време е имало наказателно производство, по което страната е била привлечена като обвиняем по няколко обвинения, причинените ѝ от това неимуществени вреди са във връзка с всички обвинения. Когато се преценява кои вреди са причинени и какво обезщетение се дължи за незаконното обвинение, съответно за незаконното осъждане, задължително трябва да се извърши съпоставката, която тълкувателното решение изисква.



В същата насока, в решение №199/02.07.2010 г. по гр. д. №5279/2008 г., състав на II г.о. на ВКС приема, че са налице основанията за присъждане на обезщетение за вреди по чл. 2, ал. 2, пр. 2-ро ЗОДОВ за незаконно повдигнато обвинение за тежко умишлено престъпление, когато прокуратурата е преквалифицирала първоначално повдигнато обвинение и е внесла обвинителен акт по друг състав на НК, по който е постановена оправдателна присъда. В разгледания от ВКС казус, ищецът е предявил претенция за обезщетяване на вредите от неоснователно обвинение, за което е постановена оправдателната присъда и такова му е присъдено с влязло в сила решение. Впоследствие е предявил иск за обезщетяване и на вредите от обвинението за по-тежко наказуемото престъпление, за което при преквалифицирането на деянието е издадено постановление за частично прекратяване на наказателното производство. Прокуратурата възразила, че обвинението е едно, преквалификацията на деянието не съставлява повдигане на различно обвинение, а вредите, търпени от ищеца, са вече обезщетени. ВКС не се съгласява и приема, че подлежат на обезщетяване онези имуществени и неимуществени вреди, които са претърпени в резултат на повдигнатото обвинение за тежко умишлено престъпление, щом обвинителният акт е внесен в съда при друга правна квалификация, без оглед обстоятелството, че за постановената оправдателна присъда по внесеното пред съда обвинение вече е присъдено обезщетение.

## **2. КОГА НЕ СА НАЛИЦЕ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОРНОСТ НА ПРАВОЗАЩИТНИТЕ ОРГАНИ ПО ЧЛ. 2 ЗОДОВ**

До приемането на пилотното решение на ЕСПЧ по въпроса за задълженията на държавата във връзка с осигуряване на ефективни вътрешноправни средства за обезщетяване на вреди от бавно правосъдие (решение от 10.05.2001 г. по дело Димитров и Хамънов срещу България, жалби №48059/06 и 2708/09, IV отделение), практиката на ВКС приемаше, че такива вреди могат да се търсят по реда на чл. 49 ЗЗД. Министерство на правосъдието и Висшият съдебен съвет обаче не са материалноправно легитимирани по искиове за причинени вреди от забавено разглеждане на дело. Висшият съдебен съвет само определя състава и организацията на работата на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да отговаря за изпълнението на функциите по правораздаването на съдиите, включително и за причинени вреди от забавено разглеждане на дела. Министерство на правосъдието също не отговаря за причинени вреди от забавено разглеждане на дела, защото е държавен орган извън системата на съдебната власт

и защото правата и задълженията на министъра не обосновават отговорност за действия на съда. Правното основание на иск за обезщетяване на вреди от бавно правосъдие не е по чл. 2 ЗОДОВ, защото забавеното разглеждане на дело не се обхваща от нито една от изчерпателно изброените в закона хипотези. Отговорността за причинени вреди от забавено разглеждане на дело може да се търси с иск с правно основание чл. 49 ЗЗД. Това е задължителното тълкуване, дадено в решение №579/10.12.2010 г. по гр. д. №377/2009 г., IV г.о., ВКС.

Не са налице предпоставките по чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ за обезщетяване на вреди от неоснователно обвинение тогава, когато наказателното производство е прекратено по искане на пострадалия от престъплението. Това е обвързващото тълкуване, дадено в решение №97/03.05.2012 г. по гр. д. №80/2011 г., IV г.о., ВКС. Според мотивите в решението, разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗОДОВ посочва изчерпателно случаите, в които държавата отговаря за вреди от незаконно обвинение, тъй като извършените до прекратяване на наказателното производство действия са били законни. Право на обезщетение за вреди от правозащитен орган, лицето би имало само в случаите, когато наказателното производство е продължило по негово искане на основание чл. 24, ал. 2 НПК и е приключило с влязла в сила оправдателна присъда.

Все с оглед съображението за изчерпателност на съставите по чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ, ВКС приема, че държавата не отговаря за вреди от неоснователно обвинение тогава, когато наказателното производство е прекратено поради изпадане на обвиняемия в продължително разстройство на съзнанието. Това е прието в решение №388/02.12.2013 г. по гр. д. №1030/2012 г., IV г.о., ВКС (не като обвързващо тълкуване по чл. 291 ГПК, а като казуална практика). Съдът посочил, че по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ (преди изменението ДВ бр. 98/2012 г.) отговорността на държавата може да се претендира в случаите на обвинение в извършване на престъпление, ако лицето бъде оправдано или ако образуваното наказателно производство бъде прекратено поради това, че деянието не е извършено от лицето или че извършеното деяние не е престъпление, или поради това, че наказателното производство е образувано, след като наказателното преследване е погасено по давност или деянието е амнистирано. Когато наказателното производство е прекратено поради това, че след извършване на престъплението деецът е изпаднал в продължително разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта, не е налице никоя от визираните в чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ основания за ангажиране отговорността на държавата.

Няма основания за ангажиране на отговорността на държавата за обезщетяване на вреди от неоснователно обвинение и когато наказателното производство

е прекратено на основание законодателна промяна, с която за престъплението се предвижда, че се преследва по тъжба на пострадалия. В този смисъл е обвързващото тълкуване, дадено в решение №157/08.07.2013 г. по гр. д. №1268/2012 г., III г.о., ВКС. Прието е, че такова основание не е предвидено в нито една от хипотезите на чл. 2 ЗОДОВ, нито може да бъде приравнено към някоя от тях. Извършените до прекратяване на наказателното производство поради законодателната промяна действия на правозащитните органи са били законни. Съдът се е позовал на т. 8 от ТР №3/2005 г. ОСГК на ВКС, където обвързващото тълкуване също е в смисъл, че, действията на правозащитните органи са законни, ако наказателното производство е образувано преди наказателното преследване да е било погасено по давност или деянието амнистирано (освен ако наказателното производство е продължено по реда на чл. 21, ал. 2 НПК (отм.) и лицето е оправдано).

Прокуратурата не е пасивно легитимирана да отговаря по иск за обезщетяване на вреди от лошите условия в ареста по време на изпълнението на взета по нейно искане мярка за неотклонение "задържане под стража". Това е обвързващото тълкуване, дадено в решение №333/31.10.2014 г. по гр. д. №445/2014 г., IV г.о., ВКС. Аргументацията се черпи от обстоятелството, че дейността по изпълнение на мярката за неотклонение "задържане под стража", наложена реда на НПК, по своето естество представлява административна дейност, регулирана по метода на държавна власт и подчинение. Законодателят е възложил ръководството на арестите на областните служби "Изпълнение на наказанията", които са териториални служби на Главна дирекция "Изпълнение на наказанията", явяваща се юридическо лице към министъра на правосъдието (чл. 12 ал. 2 ЗИНЗС). Условията в ареста по време на изпълнение на мярката за неотклонение "задържане под стража" са под контрола на посочената Главна дирекция, и претенции за възникнали вреди при несъответствие на условията с установени в нормативни актове изисквания, следва да се реализират по административен ред.

В решение №16/04.04.2012 г. по гр. д. №589/2011 г., IV г.о., ВКС, е дадено обвързващо тълкуване по въпроса може ли да се претендира по реда на ЗОДОВ отговорността на държавата за обезщетяване на вреди от нищожен договор за продажба на държавен недвижим имот. Правният въпрос, по който е било допуснато касационно обжалване е, явява ли се действие на длъжностно лице при или по повод изпълнение на административна дейност сключването на договор по реда на НДИ (отм.). Даденото обвързващо тълкуване е в смисъл, че при подписване на договор за покупко-продажба председателят на изпълнителния комитет (съответно определеното от него лице), действат в качеството си на предста-

вители на продавача – юридическо лице (държавата чрез общинските народни съвети) по една гражданскоправна сделка, а не в изпълнение на административна дейност, нито пък извършва административна услуга. Договорът за продажба на държавен имот е волеизявление на два равнопоставени в правоотношението правни субекта, които имат насрещни права и задължения, а не е административен акт. По същество съдът е приел, че исковете за обезщетяване на имуществени вреди от сключване на нищожна сделка имат своето основание в разпоредбата на чл. 49 ЗЗД, дори когато се касае за договор, сключен в противоречие с материалноправна норма, защитаваща публичноправен интерес. Не са приложими нито общите правила за деликтната отговорност, нито специалните такива за ангажиране на отговорността на държавата по ЗОДОВ.

### **3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА РАЗМЕРА НА ОБЕЗЩЕТЕНИЕТО ЗА НЕИМУЩЕСТВЕНИ ВРЕДИ**

Значителни затруднения в практиката предизвиква въпросът за определяне размера на обезщетението за неимуществени вреди. Въпреки че по този въпрос ВКС е издал множество актове с обвързващо тълкуване, несъобразяването с тях е най-често срещаното основание за допускане на касационно обжалване на въззивни съдебни решения. Предпоставка за това е законодателната уредба, която не дава точни критерии за определяне на размера на обезщетението за неимуществени вреди, а се задоволява да посочи, че то се определя от съда по справедливост (чл. 52 ЗЗД). Още с ППВС №5/1964 г. е изяснено какво следва да се разбира под "справедливост" по смисъла на чл. 52 ЗЗД и кои обстоятелства се вземат предвид, за да се счете определеното обезщетение за "справедливо". Независимо от това, тъй като всеки съд отдава различна относителна тежест на релевантните обстоятелства, при определяне на размера на обезщетенията за неимуществени вреди се срещат най-съществени противоречия в практиката. В актуалната практика на ВКС, конкретно във връзка с определяне на размера на обезщетенията за търпени от неоснователни действия на правозащитни органи вреди, са утвърдени няколко критерия. От значение са продължителността на наказателното преследване, личността на увредения и притежаваният от него авторитет в обществото, настъпилите промени в отношенията в семейството, допълнително настъпилите обстоятелства, които са се отразили на репутацията на лицето, негативното отражение в резултат на воденото наказателно производство върху душевното му състояние. Това се приема в решение №16/02.02.2011 г. по гр. д. №396/2010 г., III г.о., ВКС.

В решение №3/13.02.2012 г. по гр. д. №637/2011 г., III г.о., ВКС, е прието, че справедливостта, като критерий за определяне паричния еквивалент на моралните вреди, включва винаги конкретни факти, относими към стойността, която засегнатите блага са имали за своя притежател. В този смисъл справедливостта по смисъла на чл. 52 ЗЗД не е абстрактно понятие, а тя се извежда от преценката на конкретните обстоятелства, които носят обективни характеристики - характер и степен на увреждане, начин и обстоятелства, при които е получено, последици, продължителност и степен на интензитет, възраст на увреждения, обществено и социално положение. С оглед спецификата на фактическия състав на чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ, релевантен критерий е и дългият, несъобразен с разумния срок, период, през който е продължило наказателното преследване, характерът на престъплението по повдигнатото обвинение, публичното му разгласяване и свързаните с това последици.

В решение №480/23.04.2013 г. по гр. д. №85/2012 г., IV г. о., ВКС, е подчертано, че обезщетението за неимуществени вреди в хипотезата на чл. 2 ЗОДОВ е за увреждане на неимуществени права, блага или правозащитими интереси. Вредите се изразяват в нравствените, емоционални, психически, психологически терзания на личността; накърнената чест, достойнство, добро име в обществото. Като база за определяне паричния еквивалент на неимуществените вреди следва да служи още икономическият растеж, стандартът на живот и средностатистическите показатели за доходите и покупателните възможности в страната към датата на увреждането, както и обстоятелството, че осъждането само по себе си също има ефект на репарация. Размерът на обезщетението не следва да бъде и източник на обогатяване за пострадалия. От значение е и създаденият от съдебната практика ориентир, относим към аналогични случаи, тъй като в сферата на нематериалните ценности равенството в обществото намира най-чист израз, а "справедливостта" до голяма степен е изпълнена с морално съдържание и отразява обществената оценка на засегнатите нематериални вреди.

Значението на стандарта на живот в страната като критерий за определяне на размера на дължимото обезщетение за неимуществени вреди е разгледано и в решение №55/11.03.2013 г. по гр. д. №1107/2012 г., IV г.о., ВКС. Прието е, че съществува връзка между този стандарт и размерът на обезщетението за неимуществени вреди, защото критерият на справедливостта не може да съществува извън конкретните условия, включващи и време и място на възникване на увреждането, етап на обществено-икономическо развитие, конкретна икономическа конюнктура, стандарт на живот, средно-статистически размер на доходите.

Решение №267/26.06.2014 г. по гр. д. №820/2012 г., IV г.о., ВКС, набляга на значението на факта на незаконно обвинение за умишлено престъпление в област, която е професионалната реализация на обвиняемия. Съдът подчертава, че следва да се вземат предвид данните за личността на увредения, начина му на живот, обичайната среда, контактите и социалния му живот, положението му в обществото, работата му. Също така приема, че е от значение как обвинението в извършване на престъпление, с оглед установеното относно посочените по-горе обстоятелства, се е отразило върху личния, обществения и професионалния живот, чувствата, честа и достойнството на увредения. Ако обвинението е за умишлено престъпление в област, която е професионалната реализация на обвиняемия (подсъдимия) се преценява как се е отразило то върху възможностите му за професионални изяви и развитие в служебен план, авторитета и служебната му репутация. В решението се изтъква, че при определени професии (полицаи, военни, магистрати, митнически служители и пр.), очакванията и изискванията на обществото към тях за почтеност и спазване на законите, са изключително завишени и неоснователното обвинение срещу лица, упражняващи подобни професии, има по-силно негативно отражение върху неимуществената им сфера. Съдът подчертава, че това важи в още по-голяма степен за случаите, когато обвинението е за извършване на умишлено престъпление от сферата на професионалната реализация на неоснователно обвиненото лице. В тези случаи е справедливо да се присъди обезщетение в по-голям размер.

Значението на обстоятелството, че наказателното производство е спряно за определен период от време, с оглед определяне на размера на обезщетението за търпени от неоснователно обвинение неимуществени вреди, е обсъден в решение №532/24.06.2010 г. по гр. д. №1650/2009 г., III г.о., ВКС. Прието е, че несъобразяване на наказателното преследване с разумния срок има и когато през неговото времетраене настъпи обективен факт, налагащ спиране на производството. Касационният състав посочва, че изводът за недоказаност на обвинението е бил възможен и преди спирането на производството, поради което неприключването му в разумен срок увеличава вредните последици за обвиняемия и обуславя присъждане на обезщетение в по-голям размер. Тълкуването е възприето и в решение №153/10.05.2012 г. по гр. д. №489/2011 г., IV г.о., ВКС.

Задължението на съда да изложи мотиви относно това, защо намира определения от него размер на обезщетението за претендираните неимуществени вреди за справедлив, е обект на тълкуване в решение №389/13/04.08.2014 г. по гр. д. №40/2013 г., IV г.о., ВКС. От съдилищата по същество се изисква изрично да изяснят в мотивите към актовете си кои релевантни за спора факти приемат за установени и кои не, като обсъдят относимите и допустими доказателствени

средства, събрани по делото, възраженията на страните и като посочат ясно и точно какви са правните им заключения.

Върху задължението на съда по същество да посочи в мотивите си всички обстоятелства, обуславящи причинените вреди, както и да изложи доводи как приетите за установени обстоятелства са повлияли на извода му при определяне на размера на дължимото обезщетение, набляга и цитираното по-горе решение №16/02.02.2011 г. по гр. д. №396/2010 г., III г.о. В него са посочени предходни постановени от ВКС решения за уеднаквяване на практиката по въпроса кои са релевантните за определяне на размера на обезщетението обстоятелства и как следва да е мотивиран съдебният акт в тази част.

Следва да се има предвид, че според обвързващата практика на ВКС не всякога при определяне на различни по размер обезщетения за неимуществени вреди може да се направи извод за наличие на противоречива практика по този въпрос. В решение №830/20.12.2010 г. по гр.д. №1898/2009 г., IV г.о., ВКС, се приема, че за наличие на противоречия между решения, с които са уважени искове за обезщетение на неимуществени вреди с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ, може да става въпрос когато са определени различни по размер обезщетения за случаи, които са напълно сходни или сходни в основните факти (вид и тежест на обвинението и на мерките за неотклонение, вид, продължителност и момент на наказателното производство, проявни форми на уврежданията). Не може да става въпрос за наличие на противоречие, когато по едни дела исковете за обезщетения са предявени в по-малък размер от този, в който са присъдени по други дела, но са били предявени в по-голям размер.

Аналогично е мотивирано и решение №401/21.10.2011 г. по гр. д. №483/2011 г., IV г.о., ВКС, където е прието, че когато се претендира обезщетяване на неимуществени вреди по чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ, съдът съобразява най-напред каква е тежестта на повдигнатото обвинение, неговата продължителност, каква мярка за неотклонение е била взета по отношение на неоснователно обвиненото лице и с каква продължителност, какви други мерки за процесуална принуда са били упражнени, колко, с каква продължителност и с какъв интензитет действия по разследването с участието на обвиняемия са извършени, ефектът на всички тези действия върху ищца и средата му. Възможно е да има и други обстоятелства, които оказват влияние върху размера на обезщетението, както е възможно също при еднакви по тежест обвинения и взети мерки за процесуална принуда да е справедливо да се определят различни по размер обезщетения, ако се установи че отражението на наказателното преследване върху живота на неоснователно обвиненото лице е по-тежко, в сравнение с общите случаи.

#### 4. СПЕЦИФИЧНИ ХИПОТЕЗИ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА ПО ЧЛ. 2 ЗОДОВ

Дължи се обезщетение при фактическо изтърпяване на наказание "лишаване от свобода" над определения размер и за срока, в който изпълнението му е било прекъснато. Въпросът е разгледан в решение №219/04.06.2012 г. по гр. д. №677/2011 г., IV г.о., ВКС. С обжалваното по касационен ред въззивно решение Прокуратура на РБ е осъдена да заплати обезщетение за неимуществени вреди от изпълнение на наложено наказание "лишаване от свобода" над определения срок. Касационният състав е дал обвързващо тълкуване по въпроса дали в срока на изпълнение на наказанието "лишаване от свобода" се включва времето, през което е било прекъснато осъществяването му. Посочил е, че прекъсването на наказанието означава само временно освобождаване на осъдения от мястото за лишаване от свобода и поради това времето за прекъсване се счита за време на изпълнение на наказанието при преценката дали то е търпяно в повече от определения от съда размер. По същество съдът констатирал, че в процедура по кумулиране на наложени с различни присъди наказания на ищеца е определено едно общо наказание, което към датата на влизане в сила на съдебния акт вече е било реално изтърпяно. От този момент изпълнението на същото наказание се явява незаконосъобразно и ангажира отговорността на правозащитните органи за обезщетяване на търпените от това вреди, включително за времето, през което изпълнението на наказанието е било прекъснато, но не и прекратено.

Различна е хипотезата, при която е постановено решение №717/06.12.2010 г. по гр. д. №232/2010 г., IV г.о., ВКС. Там по съществото на спора е прието за установено, че ищецът е подал молба за определяне на общо наказание на 22.11.2004 г. и е освободен на 11.11.2005 г. При висящност на производство по групиране на наказанията, които са му били наложени с отделни присъди, е настъпила законодателна промяна, която е дала възможност за кумулиране на наказания, наложени за извършени при условията на опасен рецидив престъпления. Преди промяната първата и втората инстанция са отказали групирането, то е извършено от ВКС, тъй като законът е изменен междуременно. Оказало се, че след определяне на общо наказание ищецът е търпял лишаване от свобода в повече от определеното от съда и той е претендирал обезщетение. ВКС счита искът за неоснователен, тъй като съдът не е могъл да определи на ищеца общо наказание преди изменението в закона. Щом не е налице незаконен акт на съда довел до изпълнение на наказанието лишаване от свобода над определен размер, не може да се приеме, че са налице предпоставките по чл. 2, ал. 1, т. 6 ЗОДОВ.



Интерес представлява казусът, по който е постановено решение №199/23.07.2012 г. по гр. д. №425/2011 г., IV г.о., ВКС. Ищецът е бил обвинен в престъпление, от което юридическо лице е претърпяло имуществени вреди. За да облекчи положението си, той е сключил споразумение, с което се е задължил да възстанови вредите от престъплението. Впоследствие обвинението се оказва неоснователно и ищецът не е признат за виновен в извършването му, но пък е осъден да заплати сумата по споразумението. Предявил е иск срещу прокуратурата с който претендира в обезщетение на претърпените от него имуществени вреди да му бъде заплатена сумата, за която се е задължил със споразумението. Искът е уважен от съда по същество, но с цитираното решение на ВКС е постановено отхвърлянето му при следното задължително тълкуване: Този, който поеме чуждо или несъществуващо задължение не търпи вреда. Той не търпи вреда дори да плати чуждото или несъществуващо задължение. В първия случай той има регрес или вземане за неоснователно обогатяване от длъжника (чието задължение е изпълнил), а във втория случай - вземане за връщане на даденото без основание от получилия изпълнението привиден кредитор. Платилият чуждо или несъществуващо задължение търпи вреда само ако длъжникът (в първия случай) или привидният кредитор (във втория) изпаднат в неплатежеспособност и само в тази хипотеза може да претендира обезщетение за действително претърпените вреди от лицето, което противоправно го е мотивирало да поеме чуждото или несъществуващо задължение. Обвиненото неоснователно лице, което, за да облекчи положението си, плаща нещо на пострадалия, може да претендира обезщетение за вреди от правозащитна дейност, но само за това, което е платило и доколкото то не може да му бъде възстановено поради неплатежеспособност било на длъжника (чието задължение е платил), било на привидния кредитор.

Спорна е приложимостта на ЗОДОВ по искиове за обезщетяване на вреди, претърпени от собственици на вещи, които са били задържани по наказателно производство като веществени доказателства и производството е продължило извън разумните срокове. В решение №372/23.01.2012 г. по гр. д. №1154/2011 г., III г.о., ВКС, е оставена без уважение молба за отмяна на влязло в сила решение, с което са отхвърлени такива искиове. Касационният състав е приел, че Европейският съд по правата на човека с решение от 07.10.2010 г. на пето отделение по жалба №5359/2004 г. е установил нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и Протокол 1 към нея, изразяващо се в задържане на притежаван от ищеца лек автомобил (иззет като веществено доказателство) за период от около десет години и десет месеца. Според ЕСПЧ вътрешното право (ЗОДОВ) не предвижда обезщетение в случай на вреди в резул-

тат на продължителна намеса в правото на лицата да се ползват от имуществото си, подлежащо на изземване. ВКС не се е занимал с въпроса дали ЗОДОВ предвижда такова обезщетение, но е отхвърлил молбата за отмяна, защото ответник по делото е структура на МВР, а искът е следвало да бъде предявен срещу разследващия орган (в чиято компетентност е връщането на автомобила), за да е възможно уважаването му.

Неприложимост на ЗОДОВ в подобна хипотеза е приета в решение №465/20.12.2011 г. по гр.д.№1794/2010 г., IV г.о., ВКС, постановено по касационна жалба срещу въззивно решение, допуснато до разглеждане именно във връзка с отговорността на правозащитните органи. ВКС дава задължително тълкуване, според което претърпените вреди и пропуснати ползи от предварително производство, което е надхвърлило установените срокове по НПК и когато е липсвала необходимост от изземване и задържане на вещь като веществено доказателство, подлежат на обезщетяване по иск с правно основание чл. 49 ЗЗД.

При взета мярка за неотклонение парична гаранция и продължило при условията на хиперинфлация наказателно производство, ВКС е бил поставен пред необходимостта да отговори на въпроса дължи ли се обезщетение за имуществени вреди на неоснователно обвиненото и внесло гаранцията лице, състоящи се в обезценката на парите при инфлационните процеси. Отговор е даден в решение №139/08.05.2012 г. по гр. д. №1121/2011 г., III г.о., ВКС. Пред съда е била предявена претенция за заплащане на разлика между върната в номинална стойност парична гаранция от 25 000 (неденоминирани лева) и действителната стойност на гаранцията, на база средна работна заплата за страната. ВКС намира тази претенция за неоснователна, защото продължителното задържане на парична сума като гаранция в наказателното производство може да обоснове предположението за пропусната полза, изразяваща се в законната лихва, но не и предположението, че за своя притежател конкретната паричната сума би запазила същата или увеличена покупателна способност, чрез изражение на този стойностен критерий в брой средни работни заплати за страната.

В горепосоченото решение се приема, че реалната вреда, която може да бъде претендирана от неоснователно обвинение при взета мярка за неотклонение парична гаранция, е законната лихва за съответния период. Изводът е базиран на предходна тълкувателна практика на ВКС, обективирана в решение №281/04.10.2011 г. по гр. д. №1684/2010 г., III г.о., ВКС, по въпроса дължи ли се обезщетение за имуществени вреди като пропуснати ползи от законна лихва върху сума внесена като парична гаранция в производство по обвинение в извършване на престъпление, за което лицето е оправдано. Съставът отговаря

утвърдително, позовавайки се на разпоредбата на чл. 4 ЗОДОВ. Когато се претендира вреда от неправомерно задържане на парична сума, размерът на вредата се заключава само в заплащане на законната лихва - чл. 86, ал. 1 ЗЗД. Ако увреденото лице претендира вреди над законната лихва, то следва да ги докаже.

Базирайки се на това разрешение, в решение №117/31.05.2013 г. по гр. д. №1105/2012 г., III г. о., ВКС, е даден отговор на въпроса какъв е срокът за погасителната давност по предявена претенция за заплащане на законната лихва върху внесената като парична гаранция сума, когато обвинението се окаже неоснователно. Тъй като предмет на иска са имуществени вреди, изразяващи се в пропуснатата полза, а не лихви, той не се погасява с кратката погасителна давност, а с общия 5-годишен давностен срок.

При различни фактически предпоставки и с различно съдържание, е дадено в решение №72/01.04.2011 г. по гр. д. №833/2010 г., III г.о., ВКС, тълкуване на материалния закон. С обжалваното по това дело въззивно решение е отхвърлен иск срещу Прокуратура на РБ по чл. 2, т. 2 ЗОДОВ за сумата 46 056 лв., представляваща имуществена вреда – пропуснатата полза, изразяваща се в законната лихва върху задържана по незаконното обвинение като предмет на престъплението за периода 02.07.2001 г. до 17.04.2008 г. сума. Касационният състав посочил, че прокуратурата носи отговорност за вредите, които ищецът е претърпял от задържането на парите му за срока на незаконното обвинение. Законната лихва за забава се дължи от деня на оправдателната присъда до фактическото връщане на внесената сума. За периода до оправдателната присъда обаче пропуснатата полза се съизмерява не със законната лихва, а с възнаградителната такава, която би била получена в случай на внасянето на сумата в банка. Затова делото е върнато на въззивния съд за назначаване на експертиза, която да установи размерът на тази лихва.

Обратно, в решение №413/10.12.2012 г. по гр.д. №1478/2011 г., IV г.о., ВКС, е прието, че паричните суми, които са иззети по реда на НПК и за които се претендира, че са били предмет на престъплението, трябва да се върнат на притежателя им след оправдаването му с влязла в сила присъда. Когато неоснователно се задържа парична сума, причинената имуществена вреда – загуби и пропуснати ползи, е най-малко в размер законната лихва за цялото време на неоснователното задържане.

Обект на тълкуване в няколко съдебни решения на ВКС, постановени за уеднаквяване на противоречива съдебна практика, е и разпоредбата на чл. 5, ал. 2 ЗОДОВ. В решение №244/25.07.2013 г. по гр. д. №1205/2012 г., IV г.о., е посочено, че при определяне крайния размер на обезщетението, което следва да бъде

присъдено, съдът взема предвид и доказателствата за съпричиняване от страна на пострадалия. Няма съпричиняване, ако неоснователно обвиненото лице е извършило самопризнание като избор на защитна позиция срещу обвинението. Съпричиняване е налице, когато пострадалият с действията си по време на наказателното преследване недобросъвестно е създал предпоставки за повдигане и поддържане на незаконно обвинение - направил е недобросъвестно неистински признания; въвел е органите на разследването в заблуждение с цел да се прикрият определени обстоятелства или да се забави или опорочи разследването на престъпление.

В решение №143/05.07.2011 г. по гр. д. №1070/2010 г., III г. о., ВКС, е дадено обвързващо тълкуване по въпроса следва ли поведението на ищеца по иска по чл. 2, ал. 2 ЗОДОВ по време на предварителното разследване да бъде съобразено при определяне размера на обезщетението за неимуществени вреди като съпричиняващо ги. Отговорът е положителен, а в конкретиката на казуса съдът е посочил, че следва да бъде взето предвид, че при проведено претърсване в дома му ищецът изхвърлил във външната тоалетна един от мобилните апарати, намерени в дома му, практически е унищожил съдържащата се в него информация и по този начин е повлиял на вътрешното убеждение на разследващите органи относно участието му в престъпното деяние, за което е провеждано разследване.

Аналогично е разрешението, дадено в решение №237/07.07.2011 г. по гр.д.№1258/2010 г., III г.о., ВКС. На въпроса дали при определени предпоставки процесуалното поведение на обвиняемия може да се отчита като съпричиняващ фактор, е отговорено положително, а по конкретния казус съдът посочил, че щом мярката за неотклонение "задържане под стража" е взета поради неявяване на подсъдимия в съдебно заседание, той е станал причина както за промяна на мярката за неотклонение така и за удължаване времето, през което е продължила съдебната фаза на процеса.

В същия смисъл е и обвързващото тълкуване в решение №55/11.03.2013 г. по гр. д. №1107/2012 г., IV г.о., ВКС, според което процесуалното поведение на незаконно обвиненото лице във връзка със спазване на задълженията му по чл. 66 НПК е от значение за размера на присъденото му обезщетение. В случай, че то е било задържано при условията на този законов текст, следва да се приеме, че е налице хипотезата на чл. 5, ал. 2 ЗОДОВ, като с оглед конкретните обстоятелства вредите ще са съпричинени в определена степен от поведението на увредения.

Тълкуване на разпоредбата на чл. 5, ал. 2 ЗОДОВ е дадено и във връзка със значението на обремененото съдебно минало на обвиняемия като съпричиняващ

търпените от последващо неоснователно обвинение неимуществени вреди фактор. В решение №483/09.06.2010 г. по гр. д. №1091/2009 г., III г. о., ВКС, е разгледан въпросът какво значение има обстоятелството, че ищецът има доказано антисоциално поведение и е осъждан многократно, включително на лишаване от свобода по друго обвинение, с оглед критерия по чл. 52 ЗЗД. Въззивният съд е определил обезщетението като е приел, че при наличието на тези обстоятелства размерът на обезщетението следва да бъде занижен. ВКС не се съгласява и увеличава размера на обезщетението като приема, че наличието на други приключили с осъдителна присъда наказателни производства срещу същото лице и характеризирание на личностния му профил като "дисоциално личностово разстройство" не е основание за прилагане на чл. 5, ал. 2 ЗОДОВ, когато се определя размера на вредите.

Значението на обремененото съдебно минало на ищеца по претенция за обезщетяване на неимуществени вреди от неоснователно обвинение е предмет на обсъждане и във вече цитираното решение №55/11.03.2013 г. по гр. д. №1107/2012 г., IV г.о., ВКС. Обвързващото тълкуване е в смисъл, че миналите осъждания на увреденото лице могат да дадат отражение на размера на присъденото обезщетение двупосочно. Ако е налице личност, осъждана за тежки престъпления, с трайни престъпни навици, дискредитирана в обществото, при която нивото на душевните притеснения и негативни изживявания е занижено, следва да се приеме, че това ще доведе до намаляване размера на обезщетението. Обратно, макар и с минало осъждане, ако лицето се е поправило, положило е усилия да възстанови накърнения си обществен авторитет и бъде обвинено незаконно, то това ще доведе до присъждане на обезщетение в по-висок размер.

Според постановеното за уеднаквяване на практиката решение №112/14.06.2011 г. по гр.д. №372/2010 г., IV г.о., ВКС, няма съмнение, че съдебното минало на пострадалия е фактор, който следва да бъде отчетен при преценка на личността му, но доколко повдигането на обвинение за деяние, което лицето не е извършило се е отразило негативно на физическото здраве, психиката му, на контактите и социалния му живот, следва да бъде преценявано с оглед конкретиката на случая. Обремененото съдебно минало на пострадалия от незаконно обвинение обаче не е фактор, имащ отношение към хипотезата на чл. 5, ал. 2 ЗОДОВ, защото съдебното минало на лицето няма отношение към законността на действията на правозащитните органи при привличане на едно лице към наказателна отговорност и осъществената спрямо него процесуална принуда.

Обремененото съдебно минало на обвиняемия не може да е основание за извод, че лицето не търпи никакви вреди от друго обвинение, което е признато

за незаконно. Това е тълкуването, дадено в решение №3/29.01.2014 г. по гр. д. №2477/2013 г., IV г.о., ВКС. Допуснато е било касационно обжалване на въззивно решение, с което е отхвърлен иск на осъдено и излежаващо присъда "доживотен затвор" лице за обезщетяване на неимуществени вреди от обвинение в извършване на престъпление, по което наказателното производство е било прекратено. Касационният състав посочва, че обстоятелството, че ищецът е бил обект на други наказателни производства и че е осъждан, като дори в момента изтърпява наказанието "доживотен затвор", не обосновава извод, че от незаконно наказателно преследване за него не са произтекли вреди.

Когато в резултат на неоснователно обвинение срещу определено лице то е било отстранено от длъжност, държавата трябва да обезщети имуществените вреди, състоящи се в пропуснатата възможност за реализиране на доходи по съответната длъжност. Реализирането на това право обаче се осъществява при предпоставките, които процесуалният закон изисква за доказване на пропуснати ползи. В решение №139/08.05.2012 г. по гр. д. №1121/2011 г., III г.о., ВКС, е дадено тълкуване по въпроса какво е значението на факта на освобождаването на обвиняемия от работа при посочено от Кодекса на труда основание, което формално няма връзка с предварителното разследване или качеството му на обвиняем, при положение, че се претендира обезщетение поради оставане без работа за период след уволнението. Искът е бил отхвърлен от въззивния съд като недоказан по размер, а решението му е оставено в сила от ВКС, но по съображения, че не е доказан по основание. Мотивите са, че следва да е налице пряка причинна връзка между наказателното преследване и освобождаването от работа или между положението на обвиняем и невъзможността да се заема определена работа, за която ищецът има квалификация. Във втория случай обаче не е достатъчно ищецът да се позове на обстоятелството, че за заемане на съответната длъжност има изискване да не е привлечен като обвиняем или подсъдим, а трябва да докаже сигурната възможност да реализира доход от тази длъжност.

За обезщетяване на имуществените вреди, във вида на пропуснати доходи, които държавен служител търпи от неоснователно обвинение поради отстраняването му от длъжност, са постановени решения №343/10.12.2014 г. по гр. д. №1610/2014 г., IV г.о., ВКС и №708/14.01.2011 г. по гр. д. №1389/2009 г., IV г.о., ВКС. В тях се приема, че задължението на органа по назначаването по чл. 100 ЗДСл да отстрани временно от работа служителя при образувано срещу него наказателно производство, води до невъзможност същият да получава заплата, а съгласно чл. 100, ал. 4 ЗДСл държавният служител, който е бил незаконно отстранен от работа, има право на обезщетение при условията и по реда на ЗО-

ДОВ. Следователно при незаконно повдигнато и поддържано обвинение Прокуратурата носи имуществена отговорност за периода на отстраняване на служителя от работа, тъй като органът по назначаването не действа по своя преценка, а е длъжен да отстрани служителя по силата на закона, като последица от повдигнатото обвинение.

Тълкувателната практика на ВКС разпростира това разрешение и по отношение на отстранени от длъжност поради образувано срещу тях наказателно производство общински служители. Така е прието в решение №212/06.03.2014 г. по гр.д.№1402/2012 г., III г.о., ВКС. Делото е образувано по касационна жалба срещу въззивно решение, с което е отхвърлен предявен против Прокуратурата на Република България иск за заплащане на обезщетение за претърпени имуществени вреди от незаконно повдигнато обвинение за извършено престъпление, изразяващи се в неизплатена заплата и допълнителни възнаграждения по служебно правоотношение с общината, в която обвиненото лице е изпълнявало длъжност. Съображенията на инстанцията по същество са били, че ищцата не е била държавен служител, а служител на общинската администрация и за нея ЗДСл не се прилага. Касационният съд обаче приема, че общината съставлява "държавно учреждение" по смисъла на чл. 93, т. 1, б. А НК вр. чл. 100, ал. 2 ЗДСл, защото общинската администрация изпълнява функции на държавната изпълнителната власт, макар и на територията на съответната община. Съответно обжалваното решение е счетено за постановено в нарушение на материалния закон и отменено, а Прокуратурата е осъдена да заплати обезщетение за претърпените имуществени вреди.

По повод претенция за обезщетяване на имуществени вреди (пропуснатата полза) във вида неполучен доход като причина от повдигнато неоснователно обвинение и наложена мярка за процесуална принуда "забрана за напускане на Република България" е постановено решение №354/25.09.2012 г. по гр. д. №1591/2011 г., IV г.о., ВКС. Обжалването е допуснато по въпроса може ли по предявен от увредения иск за обезщетяване в едно производство на имуществени вреди от няколко обвинения по реда на чл. 2, ал. 2, т. 2 вр. чл. 4 ЗОДОВ, след разделянето на исковите за всяко обвинение в отделни граждански дела, да му бъде присъдено по всяко от тях обезщетение в пълния размер на причинените имуществени вреди. Касационният състав посочва, че по всяко от разделените дела на ищеца следва да бъде присъдена съответната припадаща се от общия размер на причинените му имуществени вреди част, съобразно броя на водените и прекратени наказателни производства. Ако по всяко от паралелно заведените

граждански дела се присъжда обезщетение в пълен размер, то би се стигнало до неговото неоснователно обогатяване.

В решение №362/21.11.2013 г. по гр. д. №92/2013 г., IV г.о., ВКС, интерес буди не обвързващото тълкуване по чл. 291 ГПК, а казуалното разрешение на касационния състав, защото след като потвърдил законосъобразността на извода на въззивния съд, че не са налице основанията за ангажиране на отговорността на държавата по ЗОДОВ, ВКС счел за допустимо произнасянето по релевираното в исковата молба оплакване за продължителността на наказателното производство свръх разумния срок. ВКС приема, че то освен като обстоятелство, имащо отношение към обезщетяването на нематериалните вреди от увреждане по чл. 2, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ, е и самостоятелно основание за обезщетение. В тази хипотеза обаче искът е с правно основание чл. 49 ЗЗД и се основава на твърдение за нарушение на чл. 6 КЗПЧОС, която е част от вътрешното ни право към релевантния период. Съответно при разглеждане на спора по същество касационният съд установил, че производството е продължило повече от 15 години, като тази продължителност не се оправдава нито от фактическата, нито от правната сложност на делото или от поведението на обвиняемия. Всички относими към обвинението факти и обстоятелства са установени още към 05.05.2000 г., след което за необосновано голям период от време не са извършвани никакви следствени действия, а рядко предприеманите – относно установяване местонахождението на свидетели и пострадал, са неоправдани, а от там такова се явява и забавянето на производството. Обвиняемият не е създавал с поведението си основания за това забавяне и са налице основанията за обезщетяване на причинените му вреди.

Въпросът за давностния срок, в който може да бъде предявен иск за обезщетяване на вреди от неоснователно обвинение в случаите, когато по инициатива на прокуратурата е отменено постановление за прекратяване на наказателното производство, е бил предмет на тълкуване в решение №437/13/02.07.2014 г. по гр. д. №1020/2012 г., IV г.о., ВКС. Касационният състав, изхождайки от разясненията, дадени в т. 4 от Тълкувателно решение №3/22.04.2004 г. по тълк. д. №3/2004 г. на ВКС, ОСГК и в решение №197/17.05.2011 г. по гр. д. №1211/2010 г., III г. о. на ВКС, е приел, че постановлението за прекратяване на наказателното производство не е предвидено между актовете по чл. 412, ал. 2 НПК, които влизат в сила. Ако не е било обжалвано от обвиняемия или от пострадалия или неговите наследници, или от ощетеното юридическо лице, това постановление може служебно да бъде отменено от прокурор от по-горестоящата прокуратура. Поради това стабилитетът на постановлението за прекратяване на наказателното



производство в смисъла на т. 4 на ТР №3/22.04.2005 г. на ОСГК на ВКС, като основание за възникване отговорността на държавата за вреди от незаконни действия на правозащитни органи, изисква то да е съобщено на лицето, което претендира вредите по реда на чл. 2, ал. 1, т. 2 (сега – т. 3) ЗОДОВ. В периода след прекратяването на наказателното производство тече погасителен давностен срок за предявяване на иск за обезщетяване на вредите, причинени на лицето от незаконното обвинение. Същият е с продължителността по чл. 110 ЗЗД и до изтичането му пострадалото лице разполага с възможността да заяви претенциите си за присъждане на обезщетение за вредите, настъпили в периода до прекратяването с прокурорския акт, независимо от потенциалната възможност за служебно възобновяване на наказателното производство при условията на чл. 243 ал. 9 НПК. В случаите, когато претенция за обезщетяването на тези вреди не е заявена в течение на пет години от съобщаването на прокурорското постановление за прекратяването на наказателното производство на лицето, което претендира обезщетяване на вредите и при отсъствието на основание за приложението на чл. 115 или чл. 116 ЗЗД, то, при направено в срока по чл. 131 ГПК възражение за изтекла погасителна давност, същото следва да бъде преценявано като основателно. Ако последва служебна отмяна на постановлението, прокурорският акт за прекратяването не е довел до окончателно приключване на производството, поради което той няма за последица нито завършването на фактическия състав по чл. 2, ал. 1, т. 2 (сега т. 3) ЗОДОВ, нито поставя начало на давностния срок по чл. 110 ЗЗД. Срокът, през който поради впоследствие отмененото прекратяване, не са били извършвани процесуално-следствени действия, води до увеличаване във времето на общата продължителност на наказателния процес, която величина следва да се има предвид при преценката дали тази обща продължителност се вменява в разумните срокове за провеждане на наказателното производство или не.

## **ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ЗА ВРЕДИ ОТ НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЗАКОНЪТ ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ**

Отговорността на държавите-членки за вреди, в случаите когато са допуснали нарушение на правото на Европейския съюз, е вътрешноприсъща на системата на Учредителните договори на Съюза.

Тя се извежда и от принципа за лоялно сътрудничество, задължителен за всички органи на държавите членки. Той е закрепен в чл. 4, параграф 3 от Договора за Европейски съюз (ДЕС), предишен чл. 10 и чл. 5 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО). Според тази разпоредба:

*"По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.*

*Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.*

*Държавите-членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза."*

### **1. ПРИНЦИПЪТ ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ, ИЗВЕДЕН ОТ ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Позовавайки се на цитираната разпоредба Съдът на Европейския съюз (СЕС) извежда концепцията за отговорност на държавите членки за първи път в Решение от 19 ноември 1991 година, *Andrea Francovich u Danila Bonifaci*, обединени дела C-6/90 и C-9/90. По-специално СЕС се позовава на произтичащото от принципа за лоялно сътрудничество *"задължение за заличаване на незаконните последици от нарушение на правото на ЕС"* (вж. т. 36 от решението).

Делото *Francovich u Bonifaci* е образувано по искане относно преюдициално заключение за тълкуване на ДЕО и на директива за защита на работниците в

случай на несъстоятелност на техния работодател. Тълкуването е поискано тъй като работници в Италия, осъдили работодателя си да им заплати определена парична сума, не успяват да реализират вземанията си до нивото на защитата, предвидено в директивата. Към онзи момент Република Италия не е изпълнила задължението си да транспонира директивата в срок.

Решението, установяващо принципа за отговорността на държавата, е продиктувано от нарасналата необходимост от въвеждане на нов правен механизъм, който да гарантира ефективно спазване на правото на ЕС от държавите членки. Към онзи момент възможността за въздействие върху поведението на държавите, посредством наказателните процедури, инициирани от Европейската комисия, започва да изглежда недостатъчна. Това е така, защото те нерядко могат да бъдат прекратени на етап, който не гарантира последващо съобразяване на държавите членки с правото на ЕС. Така например, през 1989 г. Европейската комисия е инициирала за втори път 169 наказателни процедури.

Извеждането на принципа за отговорността на държавата, поставя върху националните съдилища отговорността да прилагат разпоредбите на правото на ЕС, да гарантират за пълноценното им действие и да защитават субективните права, които предоставят на лицата (вж. т. 32 от решението).

Според мотивите на СЕС, *"цялостната ефективност на нормите на Общността би била накърнена, а защитата на признатите от тях права би била отслабена, ако лицата нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на Общностното право по вина на държава-членка"*.

Така СЕС извежда заключението, че *"принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на физически лица в резултат на неизпълнение на Общностното право, по вина на държавата, е присъщ на системата на Договора"*, а държавите-членки са задължени за възстановят причинените вреди.

СЕС дефинира следните три условия, наличието на които е достатъчно, за да породи право на обезщетение в полза на засегнатите лица от държавата членка, която не е предприела всички мерки, необходими за постигане на предписания от директива резултат, в указания срок:

- а) Резултатът, предписан в директивата трябва да предоставя права на лицата, които претендират обезщетение;
- б) Трябва да бъде възможно определянето на съдържанието на тези права, въз основа на разпоредбите на директивата и
- в) Трябва да съществува причинна връзка между неизпълнението на задължението на държавата и претърпените от лицата вреди.

Освен предпоставките за възникване на отговорността на държавата, с това решение СЕС регламентира и процедурата, по която засегнатото лице следва да търси обезщетение, въз основа на принципа за ефективна съдебна защита.

Този принцип е основен принцип на правото на ЕС, произтичащ от общите конституционни традиции на държавите-членки и закрепен в чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи<sup>42</sup>.

Според него, всяка държава членка има свобода да предвиди вътрешно-правен ред за реализиране на нейната отговорност за вреди от нарушения на правото на ЕС, доколкото той не е по-неблагоприятен от реда, които урежда подобни съдебни производства, основани на вътрешното право и доколкото не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюз (вж. т. 43 от решението<sup>43</sup>).

По-специално, съгласно постоянната практика на СЕС, при липса на правна уредба на Съюза в някои области редът и условията за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза<sup>44</sup>, следва, по силата на принципа на процесуалната самостоятелност на държавите членки, да бъдат уредени от вътрешния правен ред на всяка държава членка, при положение, че не са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешноправни положения (принцип на равностойност) и не правят на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността)<sup>45</sup>.

Що се отнася до принципа на равностойност, той изисква всички всички национални процесуални норми да се прилагат еднакво към жалбите/исквете, основаващи се на нарушение на правото на Съюза (включително относно

---

<sup>42</sup> В тази връзка са Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C-432/05, точка 43; Решение от 7 юни 2007 г. по дело Van der Weerd и др., C-222/05—C-225/05, точка 28; Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter, C-2/06, точка 57; Решение от 8 юли 2010 г. по дело Bulicke, C-246/09, точка 25; Решение от 15 май 1986 г. по дело Johnston, 222/84, точки 18 и 19; Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, точка 14 и др. Същият принцип е потвърден с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

<sup>43</sup> Вж. още Решение от 19 май 2011 г. по дело Iulia и др. C-452/09, точка 16

<sup>44</sup> Решение по дело Wall, точка 63

<sup>45</sup> Вж. още Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, C-312/93, точка 12, Решение по дело i-21 Germany и Argos, точка 57, както и Решение от 12 юли 2012 г. по дело VALE Építési, C-378/10, точка 48 и цитираната там съдебна практика

въведените срокове) и към жалбите/искоевете, основани на нарушение на вътрешното право<sup>46</sup>.

Относно принципа на ефективността, съгласно постоянната практика на СЕС всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на ЕС, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на процесуалната разпоредба в цялото производство и за неговото развитие и особености пред различните национални инстанции.

Скоро след решението по делото *Francovich u Bonifaci*, в Решение от 5 март 1996 г. по обединени дела C-46/93 и C-48/93, *Brasserie du pecheur*<sup>47</sup> и *Factortame*<sup>48</sup>, СЕС съществено укрепва средствата, с които разполагат лицата за налагане спазването на правото на Европейския съюз от властите. И двата казуса се отнасят до действия на държавите членки, които не са свързани с транспониране на директиви, а с действия, нарушаващи първичното право на ЕС.

На първо място, СЕС се позовава на правния стандарт, изведен по делото *Francovich u Bonifaci*. Така в т. 17 от мотивите към решението, той подчертава следното:

*"В самото начало следва да се припомни, че в Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 37) Съдът вече е постановил, че общностното право установява принципа, съгласно който държавите членки са длъжни да поправят вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които държавите носят отговорност."*

Освен това СЕС допълнително утвърждава концепцията за отговорността на държавата, позовавайки се и на международното право. Според мотивите на решението:

*"В международното право, държава, която е подведена под отговорност за нарушение на международноправно задължение, ще бъде разгледана*

---

<sup>46</sup> Вж. по-специално Решение от 29 октомври 2009 г. по дело Pontin, C-63/08, точка 45, Решение от 19 юли 2012 г. по дело Littlewoods Retail и др., C-591/10, точка 31, Решение по дело i-21 Germany и Arcor, точка 62

<sup>47</sup> СЕС установява, че законодателният орган на Германия е наложил количествени ограничения върху вноса. В тази връзка френски производител на бира завежда дело срещу Германия в германските съдилища.

<sup>48</sup> Производство за обезщетение на вредите от прилагането на регистрационен режим на плавателни средства, който противоречи на правото на ЕС.

*като едно цяло, без значение дали нарушението, довело до вредата, се дължи на законодателя, на съдебната или на изпълнителната власт. Това правило следва да се прилага a fortiori в правния ред на Общността, доколкото всички държавни власти, включително законодателя, са обвързани при изпълнението на техните задачи от изискването да спазват правилата, изведени от правото на Общността, което директно регулира статута на лицата."*

Утвърден е и принципът, че държавата носи отговорност за вредите, причинени вследствие нарушаване на правото на ЕС, без значение кой е държавният орган, извършил нарушението<sup>49</sup> и без значение какъв е характерът на нарушената норма. Подчертано е, че правото на обезщетение представлява *"необходимото продължение на признатото непосредствено действие на разпоредбите на общностното право, чието нарушаване е в основата на причинените вреди"*.

С решението са потвърдени принципите на ефективността и на равностойността в контекста на отговорността на държавата за вреди и са дадени примери за недопустими ограничения на тези принципи.

СЕС извежда и следните универсални предпоставки за установяване на отговорността на държавата (не само в контекста на непостигане на резултати, предписани от директива):

- а) На първо място е изискването нарушената правна разпоредба от правото на ЕС да предоставя субективни права на лицата (независимо дали тя е закрепена в директива или в друг акт);
- б) Освен това, нарушението трябва да е "явно квалифицирано" или "достатъчно съществено" - т.е. да е налице явно и сериозно нарушаване на ограниченията, които се налагат на свободата на преценка на държавата<sup>50</sup>. За да определи дали едно нарушение е "явно квалифицирано" или

---

<sup>49</sup> По-късно, по дело С-302/97, т.62, СЕС посочва, че *"държавите не могат да използват като претекст разпределението на правомощията и отговорностите между органите, които съществуват във вътрешния ѝ правен ред, за да избегне по този начин носенето на отговорност"*. Поради това лицата трябва да получат обезщетение *"независимо от това кой е публичният орган – автор на нарушението и кой е публичният орган, който по принцип, според правото на въпросната държава-членка, е отговорен за предоставянето на това обезщетение"* – вж. още т.27 от дело С-424/97

<sup>50</sup> Едно нарушение е явно квалифицирано, когато продължава да бъде извършвано въпреки издаването на решение, което потвърждава вмененото обвинение, издаването на преюдициално решение или добре установена практика на СЕС по въпроса.

"достатъчно съществено", националният съд трябва да държи сметка за характеристиките на случая, като например: (1) степен на яснота и прецизност на нарушеното правило, (2) степен на свобода на преценка, която нарушеното правило оставя на националните органи или на органите на ЕС<sup>51</sup>, (3) наличието на умисъл при извършването на нарушението или нанасянето на вреди, (4) извинимост на правната грешка, (5) как поведението на институция на ЕС е могло да допринесе за неприемането, приемането или поддържането на национални мерки или практики в противоречие с правото на ЕС.

- в) Да е налице причинна връзка между нарушението на задължението на държавата и понесените от засегнатите страни вреди (т.е. да се провери дали понесените вреди произтичат по достатъчно пряк начин от нарушаването на правото на ЕС от държавата).

С Решението по делото *Brasserie du pecheur u Factortame* СЕС регулира режимът на отговорността на държавата по подобие на системата за отговорността на институциите на ЕС по чл. 215 от ДЕО (после чл. 288, ал. 2 от ДЕО, а сега чл. 340, ал. 2 от ДФЕС). От този момент, всяко развитие на едната система е пряко относимо към другата. По някои дела СЕС изрично посочва връзката между двете, въз основа на общите основни принципи на държавите членки.

Така например, в т. 41 от Решение от 4 юли 2000 г. по дело *C-352/98, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA u Jean-Jacques Goupil/Комисия*, СЕС за първи път специално се позовава на съдебната практика за отговорността на държавите-членки по дело, свързано с отговорността на институция на Съюза. В него СЕС потвърждава, че условията за отговорността на държавата и на ЕС са и следва да са еднакви при сходни обстоятелства.

---

<sup>51</sup> Това е ключов критерий за установяване на квалифицирано нарушение. Според СЕС "в хипотеза, при която държавата-членка, в момента на извършване на нарушението не е била изправена пред нормативен избор и е разполагала със значително намалена или почти никаква свободна преценка, самото извършване на нарушението на правото на ЕС е достатъчно за установяването на достатъчно квалифицирано нарушение" (вж. т. 28 от дело *C-5/94*). Освен това "съществуването и обхвата на тази свобода на преценка се определят в съответствие с правото на ЕС, а не с националното право" (вж. т. 40 от дело *C-424/97*). Определящият фактор при преценката дали е налице нарушение е не видът на акта (общ или индивидуален, административен или съдебен), а дискрецията на органа, който го е издал. Следва да се има предвид обаче, че въпреки определящия му характер, обхватът на правото на преценка на съответната институция не представлява изключителен критерий при преценката дали е налице квалифицирано нарушение. Така например, в практиката на СЕС има случаи, при които е прието, че отговорността следва да се ангажира и в ситуация, когато съответният орган е имал широка свобода на преценка.

Този подход е възприет и в Решение от 10.12.2002 г. по делото C-312/00 P, *Camar and Tico*, т. 52 и т. 53, в Решение от 10.07.2003 г. по делото C-472/00 P, *Fresh Marine Company A/S*, т. 25 и други.

Поради изложеното, всички решения на СЕС, постановени във връзка с отговорността на институциите на Съюза, съдържат правни стандарти, приложими по аналогия към делата за отговорността на държавите членки за нарушения на правото на ЕС. Така например, налице е обилна практика за стандартите за доказване на претърпените неимуществени и имуществени вреди, за случаите, кога едно нарушение следва да бъде разгледано като "квалифицирано", за това кой носи доказателствената тежест, за да установи дали един акт, действие или бездействие отговаря на изискванията за закона и т.н.

Третото основополагащо решение на СЕС за отговорността на държавите членки за вреди е решение от 30 септември 2003 г. по дело C-224/01, *Gerhard Köbler*. В него СЕС приема, че частноправните субекти могат да търсят обезщетение за вреди, дори в случаите на вреди, причинени от решение на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция при нарушения на правото на ЕС.

Професор Köbler, преподавател в университета в Инсбрук, подава иск срещу Австрия за обезщетение на вреди от решение на национален съд, противоречащо на правото на ЕС. Със съдебното решение на г-н Köbler е отказана добавка за стаж към заплата на базата на вътрешноправни норми, противоречащи на правото на ЕС. СЕС приема, че националните съдилища следва да гарантират ефективна защита на гражданите на ЕС, затова и държавата трябва да отговаря за съдебни решения, постановени в противоречие с правото на ЕС и със стандартите и тълкуванията, утвърдени в практиката на СЕС.

Отдавайки значение на принципа за правна стабилност, СЕС категорично потвърждава позицията си, че ефективната защита на правата, произтичащи от нормите на Съюза изисква да се гарантира получаването на обезщетение от лицата, чиито права са нарушени. Според мотивите на СЕС:

*"33. С оглед съществената роля на съдебната власт в защитата на правата на физическите лица, произтичащи от нормите на Общността, пълната ефективност на тези правила ще бъде поставена под въпрос и защитата на тези права ще бъде отслабена, ако се допуска лицата да бъдат пречатвани от възможности при определени условия да могат да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на Общностното право, което е предизвикано от решение на съда на държава-членка, който се произнася като последна инстанция.*



34. *Трябва да се подчертае в този контекст, че съдът, който се произнася като последна инстанция, по дефиниция е последният съдебен орган, пред който физическите лица могат да отстояват правата, предоставени им от Общностното право. Тъй като нарушението на тези права от окончателно решение на такъв съд не може да бъде коригирано, впоследствие лицата не могат да бъдат лишени от възможността да се уповават на отговорността на държавата, за да получат правна защита на техните права.*
35. *Освен това, по силата на третия параграф от член 234 от Договора за ЕО съда, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е необходимо да се отправя запитване до Съда на Европейските общности, именно с цел защита на правата на физическите лица, произтичащи от Общностното право.*
36. *От изискванията, присъщи на защитата на правата на физическите лица, основаващи се на Общностното право, следва, че те трябва да имат възможност да получат обезщетение от националните съдилища за вреди, причинени от нарушаването на тези права, в следствие на произнасянето на решенията на съда като последна инстанция (вж. в тази връзка *Brasserie Du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, т. 35).*
37. *Някои от правителствата, са представили становища в рамките на настоящото производство, твърдят, че принципът за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушения на Общностното право, не могат да бъдат приложени в решенията на националния съд, който се произнася като последна инстанция. В тази връзка бяха представени аргументи, които се основават на принципа на правната сигурност и по-специално на принципа на пресъдено нещо, на независимостта и авторитета на съдебната власт и липсата на съд, който е компетентен да решава спорове, свързани с отговорността на държавата за такива решения.*
38. *В това отношение, значението на принципа на силата на пресъдено нещо, не може да се оспорва (вж. Решение по дело *Eco Swiss*, посочено по-горе, т. 46). За да се гарантира стабилността на правото и на правоотношенията, както и на доброто правораздаване, е важно съдебните решения, които са станали окончателни след като всичките права на обжалване са изчерпани или след изтичането на сро-*

*ковете, които са предвидени в тази връзка, да не могат да бъдат оспорвани.*

39. *Въпреки това, трябва да се има предвид, че признаването на принципа за отговорността на държавата за решение на съд, произнасящ се като последна инстанция, няма за последица поставянето под съмнение на това решение, което има сила на пресъдено нещо. Производството, насочено към ангажиране отговорността на държавата не преследва същата цел и не включва задължително същите страни като делото, приключило с решението, придобило сила на пресъдено нещо. Ищецът по евентуален успешен иск за установяване отговорността на държавата, би си осигурил срещу нея титул за получаване на обезщетение за претърпените вреди, но не и задължително анулиране на силата на пресъдено нещо на съдебното решение, причинило вредите. Във всеки случай, принципът за отговорността на държавата, присъщ на правния ред на Общността, изисква такова обезщетение, но не и преразглеждане на съдебното решение, довело до вредите.*
40. *От това следва, че силата на пресъдено нещо не изключва признаването на принципа за отговорността на държавата по отношение на решение на съда, произнасящ се като последна инстанция.*
41. *Не може да се приемат аргументите, базирани на независимостта и авторитета на съдебната власт."*

Няколко години след делото *Gerhard Köbler*, в Решение от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA*, СЕС се произнася относно отговорността на държавата за вреди, причинени на правните субекти от неправилно тълкуване и приложение на нормите и принципите на правото на ЕС от национални юрисдикции, правораздаващи като последна съдебна инстанция, когато, в противоречие с изискването на чл. 267, §1 ДФЕС, не е било отправено преюдициално запитване.

Според мотивите на СЕС в това решение, националният съд би могъл да извърши нарушение на правото на ЕС, когато, тълкувайки материална или процесуална разпоредба на релевантното европейско право, ѝ придаде очевидно погрешно значение. От друга страна до нарушение би могло да се стигне и когато националният съд извършва правна оценка на факти и доказателства – когато разпределя доказателствената тежест, когато се произнася по тежестта или допустимостта на доказателствата, както и когато прилага разпоредби, които из-

искват правна квалификация на фактите и др. (вж. т. 35, т. 37 и т. 39 от Решението от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03).

В редица решения СЕС приема, че правото на ЕС налага обезщетяването да бъде "ефективно" и не приема допълнителни условия, произлизащи от правото на държавите, които биха направили изключително трудно получаването на парично или друг вид обезщетение<sup>52</sup>. Така СЕС отхвърля прилагането на условия, основани на концепцията за вина и представляващи част от националното право, които отиват отвъд изискването за наличие на достатъчно квалифицирано нарушение на правото на ЕС. Така например СЕС приема, че не може да бъде прието пълното изключване на пропуснатата печалба като тип вреда, за която може да се търси обезщетение.

## **2. ЗАКОНЪТ ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ В КОНТЕКСТА НА ЗАДЪЛЖЕНИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ДА ОСИГУРИ ПРАВЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ЕФИКАСНА ЗАЩИТА НА НАРУШЕНИ ПРАВА, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ НОРМИ НА СЪЮЗА**

В националното ни право липса норма, която да предвижда отговорност на държавата за вреди от нарушение на правото на ЕС. Такава не би приета и с изменението на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди от 2012 г., когато законът беше допълнен с няколко материалноправни разпоредби.

Съгласно принципа за лоялно сътрудничество обаче, това обстоятелство не би могло да представлява пречка за реализиране отговорността на Република България, в случаите, когато нейни органи са нарушили правото на ЕС. Всъщност националните закони на много държави-членки не отговарят на стандартите, заложен в практиката на СЕС. В тези случаи обаче националните съдилища разглеждат предявените искиове, позовавайки се директно на принципа за отговорността на държавата и на принципа на ефективна съдебна защита (включващ принципите на равностойност и на ефикасност).

Прилагайки този подход, правните субекти в Република България биха могли да се ползват от благоприятните процедурни норми на ЗОДОВ – местната подсъдност и простата държавна такса, тъй като това би било в унисон с принципа за равностойността. Така процедурният ред за претендиране на обезщетение

---

<sup>52</sup> Вж. например решенията по делата C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl v Suomen valtio and Tarmo Lehtinen*, т.90 и C-424/97, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, т.39;

ние от държавата за допуснати нарушения на националното право би бил приравнен на процедурния ред за търсене на обезщетение за нарушение на правото на ЕС. От друга страна, събирането на прости държавни такси в размера, предвиден за исковите по ЗОДОВ, е в съответствие и с принципа за ефективността. Нерядко, изискването за заплащане на държавна такса, пропорционална на цената на иска би довело до прекомерно трудно упражняването на правата на засегнатите лица. Нещо повече, то би било в нарушение и на чл. 47, §1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Материалните норми на ЗОДОВ не биха могли да бъдат използвани при предявяването на искиове за обезщетение от нарушение на правния ред на Съюза.

На първо място, ЗОДОВ не предвижда възможност да се търси отговорност от националния законодателен орган. СЕС обаче подчертава, че държавата носи отговорност за вредите, причинени вследствие нарушаване на правото на ЕС, без значение кой е държавният орган, извършил нарушението.

Член 1 от ЗОДОВ формално покрива всички форми на неправомерно поведение на администрацията, но изисква отмяна на административния акт като незаконосъобразен. Подобно условие за ангажиране отговорността на държавата не се съдържа в теста, утвърден от практиката на СЕС.

Член 2 и член 26 от ЗОДОВ лимитират отговорността на съдебната власт до строго фиксирани хипотези. Освен това, активно легитимирани по чл. 2 от ЗОДОВ са само физическите лица.

Поради изложеното, материалноправното основание за исковите срещу държавата за обезщетение на вреди от нарушение на правото на ЕС, би следвало да бъде изведено от утвърдения в практиката на СЕС принцип за отговорността на държавите-членки и от цитирания от самия СЕС принцип на лоялно сътрудничество, закрепен в чл. 4, §3 от ДЕС.

Важен е въпросът за пасивно легитимирания държавен орган, който следва да отговаря по тези дела. Понастоящем такива искиове се предявяват срещу съответните държавни органи, които са допуснали нарушението, като по аналогия се прилага тълкуването на чл. 7 от ЗОДОВ, дадено в т. 5 от Тълкувателно решение №3/2004 г. от 22.04.2005 г. на ВКС, ОСГК. Според него пасивно легитимирани по иск по чл. 1 от ЗОДОВ е държавният орган – юридическо лице, притежаващ самостоятелна правосубектност.

Това често води до необходимост от пасивно субективно съединяване на искиове срещу органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. В тази ситуация се поставя въпросът дали субективно съединените искиове срещу изпълнителната власт, могат да бъдат разглеждани в един съдебен процес с

останалите искиове, с оглед процедурните норми на член 203 и следващите от АПК. Принципът за ефективност налага тези искиове да бъдат разглеждани в един съдебен процес. По този начин би се избегнала ситуация, при която национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на ЕС.

Следва да се подчертае, че адекватно прилагане на правните стандарти, изведени от СЕС, би могло да бъде постигнато чрез установяването на национална съдебна практика, приемаща за пасивно легитимирана страна държавата, с процесуално представителство например по член 31 от ГПК, без оглед на това кой е и колко са органите допуснали нарушението.

Множеството проблеми, свързани с адаптирането на ЗОДОВ към изискванията на правото на ЕС биха могли да бъдат преодолявани не само по законодателен път. Съдебната власт има на разположение както механизма за постановяване на тълкувателни решения, така и института на отправяне на преюдициално запитване до СЕС. Всъщност едно решение на СЕС, чието тълкуване би било задължително за всички национални органи, е в състояние да допринесе съществено за правната сигурност и за предвидимостта на правните последици от иницирането на искиове за обезщетение срещу държавата.

В заключение, ЗОДОВ има ограничено, но важно приложение по исковите срещу държавата за вреди, причинени от нарушения на правото на ЕС. Макар неговите материалноправни норми да не отговарят на изискванията на принципа за отговорността на държавата, процесуалноправните му разпоредби представляват важна гаранция за ефективната защита на субективните права на лицата, произтичащи от правото на ЕС.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА НА ОТГОВОРНОСТТА ЗА ВРЕДИ

Най-накрая, с оглед на натрупаната практика и теоретичните разсъждения, следва да изтъкнем схващанията си относно възможността за усъвършенстване на правната уредба, посветена на института на отговорността за вреди от дейността на правозащитните органи.

Всички аргументи в полза на съществуването на изискването за предварителна отмяна на акта като предпоставка за завеждане на иска отдавна са отхвърлени от нашата доктрина<sup>53</sup>. Краткото приложение на ЗОДОВ от административните съдилища, в частта му за исковите за обезщетения от административна дейност, и от общите съдилища, в частта му за исковите за обезщетения от правозащитна дейност, показва вредата от подобно разпиляване на подсъдността между съдилища от различна йерархична система.

Предлагаме връщане на подсъдността на гражданските съдилища. Исковите за обезщетения следва да се предявяват пред гражданските съдилища при кратка двегодишна давност от датата на увреждането, без изискване за предварителна отмяна на акта, която следва да остане, разбира се, в подсъдността на административните съдилища. В случай на противоречие по въпроса за законността на акта или действието на администрацията между съдилищата от двете йерархични системи, следва да бъде предвидена възможност за сезиране на Съда за прекратяване, който да има правото да пререша и двата спора окончателно.

---

<sup>53</sup> Лазаров, К. За едно неотложно изменение на ЗОДВПГ. - Правна мисъл, 1992, №3, с. 63-65

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### 1. ЗАКОН ЗА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ

*Обн. ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г. В сила от 01.01.1989 г*

#### **Отговорност за дейност на администрацията**

**Чл. 1.** (Доп. - ДВ, бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г.; изм., бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г.; доп., бр. 98 от 2012 г.) (1) (Доп. - ДВ, бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г.; изм., бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г.) Държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност.

(2) (Доп. - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) Исковете по ал. 1 се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, като местната подсъдност се определя по чл. 7, ал. 1.

#### **Отговорност за дейност на правозащитните органи**

**Чл. 2.** (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; доп., бр. 17 от 2009 г.; изм., бр. 38 от 2012 г., в сила от 19.11.2012 г.; изм. и доп., бр. 98 от 2012 г.) (1) (Предишен текст на чл. 2 - изм., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; изм. изцяло, бр. 98 от 2012 г.) Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от разследващите органи, прокуратурата или съда, при:

1. задържане под стража, включително като мярка за неотклонение, домашен арест, когато са били отменени, прилагане от съда на задължително настаняване и лечение или принудителни медицински мерки, когато те бъдат отменени, както и при всички други случаи на лишаване от свобода в нарушение на чл. 5, §1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съставена в Рим на 4 ноември 1950 г. (ратифицирана със закон - ДВ, бр. 66 от 1992

г.) (обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г.; изм., бр. 137 от 1998 г.; попр., бр. 97 от 1999 г. и бр. 38 от 2010 г.), наричана по-нататък "Конвенцията";

2. нарушаване на права, защитени от чл. 5, §2 - 4 на Конвенцията;

3. обвинение в извършване на престъпление, ако лицето бъде оправдано или ако образуваното наказателно производство бъде прекратено поради това, че деянието не е извършено от лицето или че извършеното деяние не е престъпление, или поради това, че наказателното производство е образувано, след като наказателното преследване е погасено по давност или деянието е амнистирано;

4. налагане на наказание по Наказателния кодекс или на административно наказание, когато лицето бъде оправдано или административното наказание бъде отменено;

5. прилагане от съда на административна мярка, когато решението му бъде отменено като незаконосъобразно;

6. изпълнение на наложено наказание над определения срок или размер;

7. незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства.

(2) (Нова - ДВ, бр. 38 от 2012 г., в сила от 19.11.2012 г.) Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от съдебни актове по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

(3) (Нова - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; предишна ал. 2, бр. 38 от 2012 г., в сила от 19.11.2012 г.; доп., бр. 98 от 2012 г.) Исковете по ал. 1 и 2 се разглеждат по реда, установен в Гражданския процесуален кодекс.

### **Отговорност за дейност на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество**

**Чл. 2а.** (Нов - ДВ, бр. 38 от 2012 г., в сила от 19.11.2012 г.) Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, извършени при или по повод изпълнение на правомощията или службата им.

### **Отговорност за дейност на органите на съдебната власт за нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок**

**Чл. 2б.** (Нов - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) (1) Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и на юридически лица от нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок съгласно чл. 6, §1 от Конвенцията.

(2) Исковете по ал. 1 се разглеждат по реда на Гражданския процесуален кодекс, като съдът взема предвид общата продължителност и предмета на про-



изводството, неговата фактическа и правна сложност, поведението на страните и на техните процесуални или законни представители, поведението на останалите участници в процеса и на компетентните органи, както и други факти, които имат значение за правилното решаване на спора.

(3) Предявяването на иск за обезщетение за вреди по висящо производство не е пречка за предявяване на иск и след приключване на производството.

### **Задължение за разясняване**

**Чл. 3.** (Изм. - ДВ, бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г.; доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) Органът, който е отменил незаконния акт по чл. 2, ал. 1, е длъжен да разясни на гражданина или на представител на юридическото лице реда, по който могат да защитят правата си.

### **Обезщетение, дължимо от държавата и общините**

**Чл. 4.** (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) Държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице.

### **Освобождаване от отговорност**

**Чл. 5.** (1) Ако увреждането е причинено поради изключителна вина на пострадалия, обезщетение не се дължи.

(2) Когато пострадалият виновно е допринесъл за увреждането, обезщетението се намалява.

### **Наследяване на правото на обезщетение**

**Чл. 6.** (1) При смърт на увредения неговото право на обезщетение за имуществени вреди се наследява, а за неимуществени вреди - само ако е било предявено пред съд от увредения.

(2) Когато наследниците на лице, наказателното производство срещу което е прекратено поради смъртта му, предявят иск за обезщетение за вреди, ответникът може да се освободи от отговорност, ако докаже, че наследодателят им е извършил деяние, което съставлява престъпление.

### **Предявяване на иска**

**Чл. 7.** (Изм. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; изм., бр. 98 от 2012 г.) Искът за обезщетение се предявява пред съда по мястото на уврежда-

нето или по настоящия адрес или седалището на увредения срещу органите по чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите.

### **Приложим закон**

**Чл. 8.** (Изм. - ДВ., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; изм. и доп., бр. 98 от 2012 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; изм., бр. 98 от 2012 г.) Обезщетение за вреди, причинени при условията на чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1 и 2, чл. 2а и чл. 2б, ал. 1 може да се търси по този закон, а не по общия ред.

(2) (Нова - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) Гражданите и юридическите лица могат да предявят иск по чл. 2б, ал. 1 по приключени производства само когато е изчерпана административната процедура за обезщетение за вреди по реда на глава трета "а" от Закона за съдебната власт, по която няма постигнато споразумение.

(3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) Когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, този закон не се прилага.

### **Отговорност на виновните длъжностни лица спрямо държавата и общините**

**Чл. 9.** (Доп. - ДВ, бр. 59 от 1993 г., изм., бр. 12 от 1996 г.; изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; доп., бр. 98 от 2012 г.) (1) (Доп. - ДВ, бр. 67 от 1999 г., в сила от 27.08.1999 г.; изм. и доп., бр. 43 от 2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) Отговорността на виновните длъжностни лица спрямо държавата и общините за изплатените обезщетения по чл. 1, ал. 1 се осъществява при условията и по реда, предвидени в Кодекса на труда, Закона за държавния служител или в друг закон или указ.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 92 от 2000 г., в сила от 01.01.2001 г.; изм., бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г.; доп., бр. 30 от 2006 г., в сила от 12.07.2006 г.; изм., бр. 33 от 2006 г.; доп., бр. 43 от 2008 г., в сила от 29.05.2008 г.; доп., бр. 98 от 2012 г.) Длъжностните лица по чл. 2, ал. 1 и 2, чл. 2а и чл. 2б, ал. 1, органите по приходите и Агенцията за държавна финансова инспекция отговарят пред държавата за изплатените от нея обезщетения на увредени граждани и юридически лица само когато действията или бездействията им са признати за престъпление по съдебен ред. Отговорността е в пълен размер.

### **Такси и разноски**

**Чл. 9а.** (Нов. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) (1) За делата по този закон се внася проста държавна такса в размер, определен с тарифата, приета от Министерския съвет.

(2) Разноски по делата, както и разноски по изпълнението не се внасят предварително.

### **Производство пред съда**

**Чл. 10.** (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) (1) Делата по този закон пред съда се разглеждат със задължително участие на прокурор.

(2) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) Ако искът бъде отхвърлен изцяло, съдът осъжда ищеца да заплати разноските по производството. Разноските се заплащат от ищеца и при оттегляне на иска изцяло или при отказ от иска изцяло.

(3) (Нова. - ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.) Ако искът бъде уважен изцяло или частично, съдът осъжда ответника да заплати разноските по производството, както и да заплати на ищеца внесената държавна такса. Съдът осъжда ответника да заплати на ищеца и възнаграждение за един адвокат, ако е имал такъв, съразмерно с уважената част от иска.

### **Съобщение чрез средствата за масова информация**

**Чл. 11.** (Изм. - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 98 от 2012 г.) Когато досъдебното производство, образувано срещу задържан, е било прекратено или е постановена оправдателна присъда по обвинение за извършено престъпление поради това, че престъплението не е било извършено от гражданина или че действието му не е престъпление, органът, който е прекратил производството или съдът, който е постановил оправдателната присъда, оповестява чрез средствата за масова информация, ако гражданинът или неговите наследници поискат това.

(2) Съобщение се прави задължително, когато средствата за масова информация са разгласили за случая.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

**§1.** За неуредените в този закон въпроси се прилагат разпоредбите на гражданските и трудовите закони.

**§2.** Законът влиза в сила от 1 януари 1989 г.

...

**Преходни и заключителни разпоредби към ЗАКОН за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ДВ, бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 29.05.2008 г.)**

**§9.** Разпоредбите на §7 и 8 се прилагат по отношение на неприключилите до влизането в сила на този закон производства, като таксата се присъжда в края на производството за всяка съдебна инстанция.

...

**Преходни и заключителни разпоредби към ЗАКОН за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 19.11.2012 г.)**

**§9.** В Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (обн., ДВ, бр. 60 от 1988 г.; изм., бр. 59 от 1993 г., бр. 12 от 1996 г., бр. 67 от 1999 г., бр. 92 от 2000 г., бр. 105 от 2005 г., бр. 30 и 33 от 2006 г., бр. 43 от 2008 г. и бр. 17 от 2009 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 2:

а) създава се нова ал. 2:

"(2) Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от съдебни актове по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.";

б) досегашната ал. 2 става ал. 3.

2. Създава се чл. 2а:

"Отговорност за дейност на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество

**Чл. 2а.** Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, извършени при или по повод изпълнение на правомощията или службата им."

...

**Преходни и заключителни разпоредби към ЗАКОН за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ДВ, бр. 98 от 11.12.2012 г.)**

**§8.** (1) В 6-месечен срок от влизането в сила на този закон или от уведомяването им от регистратурата на Европейския съд по правата на човека искиове за

обезщетение по чл. 26 могат да подават и лицата, чиито жалби пред Европейския съд по правата на човека са отхвърлени поради неизчерпване на новосъздадените вътрешноправни средства за защита и производствата по тях са все още висящи пред националните инстанции.

(2) В 6-месечен срок от влизането в сила на този закон или от уведомяването им от регистратурата на Европейския съд по правата на човека лицата, чиито жалби пред Европейския съд по правата на човека са отхвърлени поради неизчерпване на новосъздадените вътрешноправни средства за защита и производствата по тях са приключили пред националните инстанции, могат да подадат заявления за обезщетение по реда на глава трета "а" от Закона за съдебната власт.

**§9.** Право да подадат заявление за обезщетение по реда на глава трета "а" от Закона за съдебната власт в 6-месечен срок от влизането в сила на този закон имат и лицата, чиито национални досъдебни или съдебни производства са приключили към датата на влизане в сила на този закон и не са изтекли повече от 6 месеца от постановяването на окончателния акт.

## **2. РАЗГЛЕЖДАНА НОРМАТИВНА УРЕДБА**

- Европейска Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
- Европейска харта за местно самоуправление
- Европейска харта за регионално развитие
- Конституция на Република България
- Административнопроцесуален кодекс
- Гражданскопроцесуален кодекс
- Закон за администрацията
- Закон за административните нарушения и наказания
- Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица
- Закон за административното производство
- Закон за административно-териториалното устройство на Република България
- Закон за българските документи за самоличност
- Закон за водите
- Закон за Върховния административен съд
- Закон за висшето образование
- Закон за горите

- Закон за гражданската регистрация
- Закон за допитване до народа
- Закон за достъп до обществената информация
- Закон за държавния служител
- Закон за държавната собственост
- Закон за защита на класифицираната информация
- Закон за защита на личните данни
- Закон за изменение и допълнение
- Закон за Конституционния съд
- Закон за местните бюджети
- Закон за местните данъци и такси
- Закон за местното самоуправление и местната администрация
- Закон за Министерство на вътрешните работи
- Закон за нормативните актове
- Закон за народната просвета
- Закон за общинските бюджети
- Закон за отбраната и въоръжените сили
- Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
- Закон за опазване на околната среда
- Закон за общинската собственост
- Закон за политическите партии
- Закон за предотвратяване и установяване на конфликта на интереси
- Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите
- Закон за публично-частното партньорство
- Закон за радио и телевизия
- Закон за счетоводството
- Закон за съдебната власт
- Закон за собствеността и ползването на земеделските земи
- Закон за териториалното деление на столичната община и големите градове
- Закон за устройство на територията
- Закон за юридическите лица с нестопанска цел
- Комисия за защита на конкуренцията

### 3. РАЗГЛЕЖДАНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА

- Определение №80 от 13.05.2008 г. по д. №67/2008 г., определение №154 от 20.10.2008 г. по д. №144/2008 г., определение №40 от 03.07.2009 г. по д. №14/2009 г., определение №42 от 03.07.2009 г. по д. №18/2009 г., определение №44 от 07.07.2009 г. по д. №21/2009 г.; на административните: определение №3 от 15.01.2010 г. по д. №93/2009 г., определение №24 от 13.04.2009 г. по д. №159/2008 г., определение №80 от 15.10.2009 г. по д. №46/2009 г., всичките на Съда за пререкания
- Тълкувателното решение №3 от 22.04.2005 г. по т. д. №3/2004 г. на ОСГК, ВКС
- Определение №14 от 15.02.2010 г. по д. №99/2009 г., определение №33 от 03.06.2010 г. по д. №28/2010 г. и др.
- Определение №966 от 24.07.2009 г. по г. д. №660/2009 г., III г.о., ВКС
- Определение №32 от 03.05.2010 г. по д. №24/2010 г., Съд за пререкания
- Определение №14 от 05.02.2009 г. по д. №171/2008 г., Съд за пререкания
- Решение №9087 от 07.07.2009 г. по адм. д. №9616/2008 г., III о., публикувано в сп. Административно правосъдие, 2009, №4, с. 59-62
- Решение №187/16.05.2014 г. по гр. д. №5772/2013 г., IV г.о., ВКС
- Решение №370/30.10.2012 г. по гр. д. №480/2012 г., I г.о., ВКС
- Определения №68/06.11.2013 г. по дело №61/2013 г., №25/18.04.2013 г. по дело №22/2013 г., №18/05.03.2012 г. по дело №5/2012 г., №27/24.03.2011 г. по дело №13/2011 г., №27/05.06.2013 г. по дело №5/2013 г., №45/07.08.2013 г. по дело №13/2013 г.
- Определения №78/02.12.2013 г. по дело №71/2013 г., №30/25.04.2012 г. по дело №68/2011 г., №5/17.01.2012 г. по дело №90/2011 г., №20/02.04.2013 г. по дело №8/2013 г.
- Определения №131/23.11.2007 г. по дело №149/2007 г. и №90/5.11.2009 г. по дело №79/2009 г. на смесени петчленни състави
- Определения №39/17.06.2010 г. по дело №21/2010 г. и №30/21.06.2013 г. по дело №19а/2013 г.
- Определения на смесени петчленни състави №22/01.04.2010 г. по дело №10/2010 г., №45/16.07.2013 г. по дело №42/2013 г.
- Определения №15/29.02.2012 г. по дело №78/2012 г., №79/12.10.2009 г. по дело №72/2009 г., №38/5.11.2012 г. по дело №32/2012 г.
- Определение №162/05.11.2008 г. по дело №142/2008 г.,

- Определения №58/30.07.2009 г. по дело №31/2009 г. и №14/15.02.2010 г. по дело №99/2009 г.
- Определения №47/29.09.2009 г. по дело №46/2009 г. и №5/02.03.2010 г. по дело №57/2009 г.
- Определение №33/03.07.2009 г. по дело №29/2009 г.
- Определения №51/15.10.2013 г. по дело №31/2013 г., №41/23.11.2012 г. по дело №41/2012 г., №23/25.04.2013 г. по дело №35/2012 г.
- Решение №759/28.10.2009 г. по гр. д. №3270/2008 г., I г.о., ВКС и Решение №329/04.06.2010 г. по гр. д. №883/2009 г., IV г. о., ВКС
- Решение №973/23.02.2010 г. по гр. д. №4462/2008 г., IV г.о., ВКС
- Решение №164/04.07.2012 г. по гр. д. №570/2011 г., IV г.о., ВКС
- Определение №639/14.11.2014 г. по ч. гр. д. №6003/2014 г., I г.о., ВКС
- Решение №192/19.04.2012 г. по гр. д. №825/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №388/02.12.2013 г. по гр. д. №1030/2012 г. състав на ВКС, IV г.о.
- Решение №253/02.07.2012 г. по гр. д. №652/2011 г., IV г.о., ВКС,
- Решение №489/03.01.2013 г. по гр. д. №1405/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №542/15.01.2013 г. по гр. д. №1568/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №457/25.06.2010 г. по гр. д. №1506/2009 г., IV г.о.
- Решение №187/13.06.2012 г. по гр.д. №1215/2011 г., III г.о., ВКС
- решение №341/ 05.10.2012 г. по гр. д. №1310/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №4/24.01.2011 г. по гр. д. №855/2010 г., IV г.о, ВКС
- Решение №95/08.05.2011 г. по гр. д. №849/2010 г., III г.о., ВКС
- Решение №216/27.07.2010 г. по гр. д. №185/2009 г., IV г.о., ВКС
- Решение №258/22.06.2011 г. по гр. д. №1565/ 2010 г., III г.о., ВКС
- Решение №183/19.08.2013 г. по гр. д. №1098/2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №180/23.07.2012 г. по гр. д. №1392/2011 г., III г.о., ВКС
- Решение №457/25.06.2010 г. по гр. д. №1506/2009 г., IV г.о., решение №355/03.08.2010 г. по гр. д. №1651/2009 г., III г.о., решение №781/30.11.2010 г. по гр.д. №511/2010 г., IV г.о.
- Решение №554/12/06.03.2013 г. по гр. д. №266/ 2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №199/02.07.2010 г. по гр. д. №5279/2008 г., състав на II г.о. на ВКС
- Решение №579/10.12.2010 г. по гр. д. №377/2009 г., IV г.о., ВКС
- Решение №97/03.05.2012 г. по гр. д. №80/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №388/02.12.2013 г. по гр. д. №1030/2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №157/08.07.2013 г. по гр. д. №1268/2012 г., III г.о., ВКС



- Решение №333/31.10.2014 г. по гр. д. №445/2014 г., IV г.о., ВКС
- Решение №16/04.04.2012 г. по гр.д.№589/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №16/02.02.2011 г. по гр. д. №396/2010 г., III г.о., ВКС
- Решение №3/13.02.2012 г. по гр. д. №637/2011 г., III г.о., ВКС
- Решение №480/23.04.2013 г. по гр. д. №85/2012 г., IV г. о., ВКС
- Решение №55/11.03.2013 г. по гр. д. №1107/2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №267/26.06.2014 г. по гр. д. №820/2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №532/24.06.2010 г. по гр. д. №1650/2009 г., III г.о., ВКС
- Решение №153/10.05.2012 г. по гр. д. №489/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №199/23.07.2012 г. по гр. д. №425/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №372/23.01.2012 г. по гр. д. №1154/2011 г., III г.о., ВКС
- Решение №465/20.12.2011 г. по гр.д.№1794/2010 г., IV г.о., ВКС
- Решение №139/08.05.2012 г. по гр. д. №1121/2011 г., III г.о., ВКС
- Решение №281/04.10.2011 г. по гр. д. №1684/2010 г., III г.о., ВКС
- Решение №413/10.12.2012 г. по гр. д. №1478/2011 г., IV г.о., ВКС
- Решение №244/25.07.2013 г. по гр. д. №1205/2012 г., IV г.о.
- Решение №143/05.07.2011 г. по гр. д. №1070/2010 г., III г. о., ВКС
- Решение №237/07.07.2011 г. по гр.д.№1258/2010 г., III г.о., ВКС
- Решение №55/11.03.2013 г. по гр.д. №1107/2012 г., IV г.о., ВКС
- Решение №112/14.06.2011 г. по гр.д. №372/2010 г., IV г.о., ВКС
- Решение №3/29.01.2014 г. по гр. д. №2477/2013 г., IV г.о., ВКС
- Решение №139/08.05.2012 г. по гр. д. №1121/2011 г., III г.о., ВКС
- Решения №343/10.12.2014 г. по гр. д. №1610/2014 г., IV г.о., ВКС и №708/14.01.2011 г. по гр. д. №1389/2009 г., IV г.о., ВКС
- Решение №212/06.03.2014 г. по гр.д. №1402/2012 г., III г.о., ВКС
- Решение №354/25.09.2012 г. по гр.д. №1591/2011 г., IV г.о.
- Решение №362/21.11.2013 г. по гр. д. №92/2013 г., IV г.о., ВКС
- Решение №437/13/02.07.2014 г. по гр. д. №1020/2012 г., IV г.о., ВКС
- Определение №68 от 06.11.2013 г. по адм. д. №61/2013 г. по описа на ВАС
- Определение №25 от 18.04.2013 г. по адм. бд. №22/2013 г. по описа на ВАС,
- Определение №18 от 05.03.2012 г. по адм. д. №5/2012 г. по описа на ВАС
- Определение №27 от 24.03.2011 г. по адм. д. №13/2011 г. по описа на ВАС
- Определение №25 от 16.03.2011 г. по адм. д. №16/2011 г. по описа на ВАС
- Определение №43 от 06.03.2008 г. по адм. д.№33/2008 г. по описа на ВАС
- Определение №4 от 29.01.2014 г. по адм. д. №84/2013 г. по описа на ВАС

- Определение №39 от 08.07.2013 г. по адм. д. №41/2013 г. по описа на ВАС
- Определение №51 от 10.07.2012 г. по адм. д. №44/2012 г. по описа на ВАС
- Определение №27 от 05.06.2013 г. по гр. д. №5/2013 г. по описа на ВКС
- Определение №45 от 07.08.2013 г. по гр. д. №13/2013 г. по описа на ВКС
- Определение №21 от 10.04.2013 г. по гр. д. №9/2013 г. по описа на ВКС
- Определение №54 от 05.12.2013 г. по гр. д. №41/2013 г. по описа на ВКС
- Определение №50 от 10.10.2013 г. по гр. д. №32А/2013г. по описа на ВКС
- Определение №31 от 23.12.2011 г. по гр. д. №А28/2011 г. по описа на ВКС
- Определение №33 от 31.07.2012 г. по гр.д. №18/2012 г. по описа на ВКС
- Определение №22 от 04.06.2012 г.по гр. д. №21/2012 г. по описа на ВКС
- Определение №4 от 06.02.2012 г. по гр.д. №А1/2012 г. по описа на ВКС
- Определение №25 от 26.06.2012 г. по гр.д. №17/2012 г. по описа на ВКС
- Определения №131 от 23.11.2007 г. по адм. д. №149/2007г. и №90 от 05.11.2009 г. по адм. д. №79/2009 г. на смесени петчленни състав - по реда на АПК
- Определение №37 от 04.03.2008 г. по адм. д. №5/2008 г. на смесен петчленен състав
- Определения №70 от 7.10.2011 г. по адм. д. №39/2011г., №34 от 11.04.2011 г.по адм д. №3/2010 г., №45 от 6.07.2010 г.по адм. д. №38/2010г., №30 от 29.05.2013 г.по адм. д. №24/2013 г., №40 от 3.07.2009 г. по адм. д. №14/2009г., №44 от 07.07.2009 г., по адм. д. №21/2009 г. и №154 от 20.10.2008 г. по адм. д. №144/2008 г.
- Определения №24 от 13.04.2009 г. по адм. д. №159/2008 г., №3 от 15.01.2010 г. по адм. д. №93/2009 г., №80 от 15.10.2009 г.по адм. д. №46/2009 г. и №83 от 26.10.2011 г. по адм. д. №71/2011 г.
- Определение №22 от 01.04.2010 г. по адм. д. №10/2010 г., определение №40 от 09.07.2013 г. по адм. д. №33/2013 г., определение №21 от 31.03.2010 г. по адм. д. №16/2010 г., определение №143 от 25.09.2008 г. по адм. д. №129/2008 г. и определение №45 от 16.07.2013 г. по адм. д. №42, всички по описа на ВАС
- Определение №15 от 29.02.2012 г. по адм. д. №7812 г., №79 от 12.10.2009 г. по адм. д. №72/2009 г., №23 от 25.02.2011 г.по адм. д. №84/2010 г., №60 от 31.07.2009 г. по адм. д. №50/2009 г., №38 от 05.11.2012 г.по гр. д. №32/2012 г.

#### 4. КАЗУС

Предявена е искова молба при следните твърдения: Ищецът, Стоян Петров, е собственик на лек автомобил, който е задържан от митнически орган при влизането му през границата на ГКПП Брегово. Основанието за задържане е обявяване на автомобила за издирване поради постъпил сигнал за обсебването му от лице, на което е предаден от предишния собственик (юридическото лице X) с общо пълномощно. Образувано е наказателно производство срещу довереника, защото е излязъл с автомобила извън пределите на страната и при покана от страна на юридическото лице X да върне вещта, е отказал да стори това. Ищецът твърди, че е закупил автомобила на територията на друга държава-членка на Европейския съюз въз основа на заверен и легализиран превод на даденото от юридическото лице X пълномощно и че сделката е регистрирана в съответната държава по всички правила на действащото в нея законодателство. Заявява, че е заплатил цената на вещта, установил е владение върху нея и поради това е придобил собствеността, без оглед дали довереникът на предишния собственик (юридическото лице X) е имал валидно учредена представителна власт за извършване на разпоредителни сделки с нея.

Автомобилът бил задържан без за това да има акт на разследващ орган или на прокуратурата, но фактически бил откаран на територията на I РУП – СДВР, където престоявал в продължение на вече шеста година. Ищецът поискал връщането му от полицейските органи, но получил отказ с мотив, че вещта се явява веществено доказателство по образуваното досъдебно производство за обсебване. Искане за връщане на вещта ищецът отправил и към компетентния прокурор, но той издал постановление за отказ поради това, че по отношение на вещта има спор за собственост. Впоследствие още три пъти ищецът сезирал прокуратурата с искане за връщане на иззетата вещ с твърдения, че няма никакво основание за задържането ѝ – извършени са необходимите следствени действия по оглед и идентифициране на автомобила и други не са необходими, а наказателното производство е спряно поради това, че обвиняемият не може да бъде открит след щателно издирване, а явяването му е необходимо с оглед разкриване на обективната истина. И трите пъти прокурорът отказал да върне вещта.

При тези обстоятелства ищецът заявил, че за шест години вещта се е обезценила на 100% и поискал тази обезценка да му бъде заплатена от юридическото лице X, солидарно с Прокуратура на РБ, солидарно с Висшия съдебен съвет.

Също при условията на солидарност спрямо тримата ответници е предявена претенция за заплащане на разходите, които ищецът е направил за наемане на

автомобил за шестте години, докато неговият е бил задържан като веществено доказателство, когато се е налагало да пътува по свои бизнес дела.

След като на ответниците е връчен препис от исковата молба, в подадените отговори е взето следното становище:

Юридическото лице X, чрез законния си представител, заявява, че искът срещу него е недопустим, тъй като няма противоправно поведение от негова страна. Сезирането на прокуратурата с искане да се разследва извършеното престъпление обсебване не е неправомерно поведение, а упражняване на гарантирани от Конституцията права на собственика на вещ, която е обект на посегателство. Заявява също, че ако искът бъде счетен за допустим, той неоснователен, защото ищецът не е собственик на задържания автомобил. Той е договарял за продажбата му с лице без представителна власт и сключеният договор е нищожен поради липса на съгласие. Собственик на вещта е останало юридическото лице X, поради което за ищеца не са настъпили претендираните с исковата молба вреди. Такива може да има само за действителния собственик на автомобила.

Прокуратурата на РБ поддържа, че исковата молба е нередовна, тъй като в нея не е посочено какви са основанията от нея да бъде търсена отговорност за имуществени вреди. Нередовността се поддържа и поради това, че не са изложени основания, с които да се обосновава солидарната ѝ отговорност с останалите ответници. Ако съдът не възприеме тези доводи, Прокуратурата оспорва основателността на иска като поддържа, че автомобилът е приобщен като веществено доказателство по наказателно производство при спазване на всички законови предпоставки. Постановленията, с които е отказано връщането му, са законосъобразни, тъй като по отношение на вещта има спор за собственост. Допълнителен аргумент за неоснователност на иска според този ответник се явява обстоятелството, че тези постановления не са отменени по съответния ред. Освен това Прокуратурата прави възражение за изтекла давност, тъй като вземането, чиято защита ищецът търси от съда, е изискуемо от момента на задържането на автомобила като веществено доказателство.

Висшият съдебен съвет също прави възражение по редовността на исковата молба като заявява, че в нея липсват изложени обстоятелства, въз основа на които се обосновава пасивната му материалноправна легитимация. Освен това този ответник възражава по допустимостта на иска като заявява, че той не е легитимиран да отговаря нито за противоправните бездействия на прокуратурата, нито за вреди от забавени правозащитни действия, при каквито и да е обстоятелства. Висшият съдебен съвет прави и искане за прекратяване на производството срещу него поради недопустимост на иска, защото ищецът не се е възползвал от

възможността да се обърне към Министъра на правосъдието с претенция за обезщетяване на вреди от забавеното разследване.

### **Въпроси:**

- Основателни ли са възраженията за нередовност на исковата молба и трябва ли съдът да извърши действия по чл. 129 ГПК?
- Основателни ли са възраженията за недопустимост на предявените искиове и има ли основание за прекратяване на производството изцяло или отчасти?
- Какъв проект за доклад по делото може да бъде изготвен?
- Какво решение ще бъде постановено по исковете, ако са допустими изцяло или отчасти, ако твърденията на ищеца бъдат приети за доказани по делото?

### **Коментар:**

Предявена е искова молба при следните твърдения: Ищецът, Стоян Петров, е собственик на лек автомобил, който е задържан от митнически орган при влизането му през границата на ГКПП Брегово. Основанието за задържане е обявяване на автомобила за издирване поради постъпил сигнал за обсебването му от лице, на което е предаден от предишния собственик (юридическото лице X) с общо пълномощно. Образувано е наказателно производство срещу довереника, защото е излязъл с автомобила извън пределите на страната и при покана от страна на юридическото лице X да върне вещта, е отказал да стори това. Ищецът твърди, че е закупил автомобила на територията на друга държава—членка на Европейския съюз въз основа на заверен и легализиран превод на даденото от юридическото лице X пълномощно и че сделката е регистрирана в съответната държава по всички правила на действащото в нея законодателство. Заявява, че е заплатил цената на вещта, установил е владение върху нея и поради това е придобил собствеността, без оглед дали довереникът на предишния собственик (юридическото лице X) е имал валидно учредена представителна власт за извършване на разпоредителни сделки с нея.

Автомобилът бил задържан без за това да има акт на разследващ орган или на прокуратурата, но фактически бил откаран на територията на I РУП – СДВР, където престоявал в продължение на вече шеста година. Ищецът поискал връщането му от полицейските органи, но получил отказ с мотив, че вещта се явява веществено доказателство по образуваното досъдебно производство за обсебва-

не. Искане за връщане на вещта ищецът отправил и към компетентния прокурор, но той издал постановление за отказ поради това, че по отношение на вещта има спор за собственост. Впоследствие още три пъти ищецът сезирал прокуратурата с искане за връщане на иззетата вещ с твърдения, че няма никакво основание за задържането ѝ – извършени са необходимите следствени действия по оглед и идентифициране на автомобила и други не са необходими, а наказателното производство е спряно поради това, че обвиняемият не може да бъде открит след щателно издирване, а явяването му е необходимо с оглед разкриване на обективната истина. И трите пъти прокурорът отказал да върне вещта.

При тези обстоятелства ищецът заявил, че за шест години вещта се е обезценила на 100% и поискал тази обезценка да му бъде заплатена от юридическото лице X, солидарно с Прокуратура на РБ, солидарно с Висшия съдебен съвет.

Също при условията на солидарност спрямо тримата ответници е предявена претенция за заплащане на разходите, които ищецът е направил за наемане на автомобил за шестте години, докато неговият е бил задържан като веществено доказателство, когато се е налагало да пътува по свои бизнес дела.

След като на ответниците е връчен препис от исковата молба, в подадените отговори е взето следното становище:

Юридическото лице X, чрез законния си представител, заявява, че искът срещу него е недопустим, тъй като няма противоправно поведение от негова страна. Сезирането на прокуратурата с искане да се разследва извършеното престъпление обсебване не е неправомерно поведение, а упражняване на гарантирани от Конституцията права на собственика на вещ, която е обект на посегателство. Заявява също, че ако искът бъде приет за допустим, той неоснователен, защото ищецът не е собственик на задържания автомобил. Петров е договарял за продажбата му с лице без представителна власт и сключеният договор е нищожен поради липса на съгласие. Собственик на вещта е останало юридическото лице X, поради което за ищеца не са настъпили претендираните с исковата молба вреди. Такива може да има само за действителния собственик на автомобила.

Прокуратурата на РБ поддържа, че исковата молба е нередовна, тъй като в нея не е посочено какви са основанията от нея да бъде търсена отговорност за имуществени вреди. Нередовността се поддържа и поради това, че не са изложени основания, с които да се обосновава солидарната ѝ отговорност с останалите ответници. Ако съдът не възприеме тези доводи, Прокуратурата оспорва основателността на иска като поддържа, че автомобилът е приобщен като веществено доказателство по наказателно производство при спазване на всички законови предпоставки. Постановленията, с които е отказано връщането му, са законосъ-

образни, тъй като по отношение на вещта има спор за собственост. Допълнителен аргумент за неоснователност на иска според този ответник се явява обстоятелството, че тези постановления не са отменени по съответния ред. Освен това Прокуратурата прави възражение за изтекла давност, тъй като вземането, чиято защита ищецът търси от съда, е изискуемо от момента на задържането на автомобила като веществено доказателство.

Висшият съдебен съвет също прави възражение по редовността на исковата молба като заявява, че в нея липсват изложени обстоятелства, въз основа на които се обосновава пасивната му материалноправна легитимация. Освен това този ответник възразява по допустимостта на иска като заявява, че той не е легитиман да отговаря нито за противоправните бездействия на прокуратурата, нито за вреди от забавени правозащитни действия, при каквито и да е обстоятелства. Висшият съдебен съвет прави и искане за прекратяване на производството срещу него поради недопустимост на иска, защото ищецът не се е възползвал от възможността да се обърне към Министъра на правосъдието с претенция за обезщетяване на вреди от забавеното разследване.

Основателни ли са възраженията за нередовност на исковата молба и трябва ли съдът да извърши действия по чл. 129 ГПК?

Основателни ли са възраженията за недопустимост на предявените искиове и има ли основание за прекратяване на производството изцяло или отчасти?

Какъв проект за доклад по делото може да бъде изготвен?

Какво решение ще бъде постановено по исковите, ако са допустими изцяло или отчасти, ако твърденията на ищеца бъдат приети за доказани по делото?

### **Отговори:**

1.

Възраженията на Прокуратура на Република България относно редовността на исковата молба са неоснователни. В нея се съдържа изложение на обстоятелствата, въз основа на които ищецът претендира, че има срещу този ответник вземане за обезщетяване на имуществени вреди. Отговорността на Прокуратурата се претендира с твърдения, че издадените от прокурор постановления за отказ за връщането на автомобила при липса на необходимост от задържането му причиняват вреди, с оглед необоснованото забавяне на наказателното производство. В причинна връзка от тези действия на прокурора е настъпила обезценката на автомобила и се е наложило разходване на средства за наемане на друг. Противоправността се извежда от твърденията на ищеца, че е собственик на автомобила и че не са били налице предпоставките за продължаване на задържането му

при условията на спряно наказателно производство и приключила необходимост от вещественото доказателство с оглед извършване на други процесуално-следствени действия. Изложени са твърдения за наличие на деликтен фактически състав – противоправно деяние, в причинна връзка от което са настъпили вреди, а вината се предполага. Съдът е този, който дължи квалифициране на спорното право и е въпрос по същество дали при ищцовите твърдения за него е възникнало право на обезщетение, както и дали това право може да бъде реализирано по специалния закон или по реда на общите правила за реализиране на деликтна отговорност.

Неоснователно е и възражението на Прокуратурата, че не са посочени фактически обстоятелства, въз основа на които се претендира солидарната ѝ отговорност с другите ответници. Солидарността произтича или от закона, или от договор – чл. 121 ЗЗД. Ищецът не твърди наличие на договор, с който да е поета солидарна отговорност от ответниците, а дали законът в случая предвижда солидарност, не е въпрос на редовност на исковата молба. Съгласно установената от ВКС съдебна практика (срв. определение №120/06.03.2009 г. по ч. гр. д. №2350/ 2008 г., IV г.о.), ако не са налице основания за солидарна отговорност, но правопораждащите факти са установени, съдът дължи произнасяне по същество и осъждане на ответниците разделно. Исковата молба обаче не е нередовна поради това, че ищецът не е посочил в нея основанията, въз основа на които претендира солидарна отговорност на ответниците.

Възраженията на Висшия съдебен съвет по редовността на исковата молба са основателни. Искането за осъждане на този ответник не почива на никакви конкретни фактически обстоятелства. Ищецът не е посочил действия на представители на Съвета, въз основа на които претендира те да са допринесли за настъпване на имуществените вреди, за които иска обезщетение. В тази част съдът трябва да извърши действията по чл. 129, ал. 2 ГПК, като изиска от ищеца да посочи обстоятелства, въз основа на които обосновава отговорността на този ответник за обезщетяване на твърдените вреди.

## 2.

Възраженията на юридическото лице X за недопустимост на предявения срещу него иск поради липса на противоправно поведение от негова страна, не са основателни. Преценката за допустимостта на иска съдът извършва въз основа на изложените от ищеца фактически твърдения и отправеното до него искане. При изложени твърдения за противоправно поведение, причиняващо вреди, и искане за обезщетяването им, претенцията е допустима. Твърденията на ответника, че поведението му не е противоправно, не са коректни, тъй като юридическите лица не извършват деяния – ангажиращи отговорността на дружес-



ството деяния могат да извършат представителите му или лица, натоварени от него с извършване на определена работа. Независимо от това, наличието на противоправно деяние е въпрос по съществува на делото, а не по допустимостта на предявения иск.

Не са основателни възраженията на Висш съдебен съвет за недопустимост на иска поради това, че ищецът не се е възползвал от възможността да се обърне към Министъра на правосъдието с претенция за обезщетяване на вреди от забавеното разследване. Дори исковата претенция да бъде квалифицирана по ЗОДОВ, не е приложима разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от Закона. Изчерпването на административната процедура по глава IIIа от ЗСВ е процесуална предпоставка за предявяване на иска само когато съответното забавено производство е приключило. В случая не са изложени твърдения за прекратяване на образуваното наказателно производство, поради което претенцията е допустима и ако бъде квалифицирана по специалния закон.

Неоснователни са и възраженията на Висш съдебен съвет за недопустимост на предявения срещу него иск по съображения, че той не е легитимиран да отговаря за бездействие на прокурор или за вреди от забавените му действия. Тези възражения са за липса на пасивна материалноправна легитимация, а наличието на материалноправна легитимация е винаги въпрос по същество на спора, а не по допустимостта на исковата претенция.

### 3.

Сърцевината на проблема, свързан с доклада по делото, опира до квалификацията на правото, претендирано от ищеца – чл. 146, ал. 1, т. 2 ГПК.

Обстоятелствата, от които правата произтичат (чл. 146, ал. 1, т. 1 ГПК) са придобиване на правото на собственост от ищеца върху задържаната вещ; неоснователната претенция на юридическото лице – предишен собственик спрямо тази вещ и искането на това лице за намеса на прокуратурата; задържането на вещта като веществено доказателство от прокурор и отказът да бъде върната на ищеца без наличие на основание за това; прекомерната продължителност на наказателното производство; обезценяването на вещта и разходи за наемане на друга, заместваща я функционално. Обстоятелствата, на които се основават възраженията на юридическото лице X, са за недействителност на сделката, въз основа на която ищецът претендира придобиване на собственост върху вещта (възражението, че сезирането на прокуратурата не е неправомерно поведение, не е по фактите, а съставлява правен довод). Обстоятелствата, на които се основават възраженията на Прокуратура на Република България, са наличие на влезли в сила актове за отказ за връщане на задържаната като веществено доказателство вещ и изтичане на срок, по-дълъг от 5 години от датата, на която са възникнали

вредите. Доказателствената тежест за тези обстоятелства (чл. 146, ал. 1, т. 5 ГПК) се разпределя така: ищецът трябва да докаже, че е сключил сделка, с която е закупил вещта; наличието на представителна власт с лицето, с което е договарял, по отношение на юридическото лице X с дадени му разпоредителни права относно вещта; обезценяването ѝ за съответния период, в който твърди неоснователно задържане и размерът му; наемането на заместваща вещь и разходваните за това средства; а юридическото лице X трябва да докаже оттеглянето на представителната власт по отношение на договарялото с ищеца лице и узнаването на този факт. Не се спори и трябва да бъдат обявени за ненуждаещи се от доказване (чл. 146, ал. 1, т. 4 ГПК) обстоятелствата, че наказателното производство за обезчестяването на вещта е образувано въз основа на сезиране на Прокуратурата от представител на юридическото лице X, че вещта е задържана с прокурорски акт на сочената от ищеца дата и че няколкократно прокурор е отказал връщането ѝ.

Квалификацията на спорното право не предизвиква затруднения по отношение на юридическото лице X, тъй като то не е държавен орган и претенцията срещу него може да се квалифицира единствено по чл. 49 вр. чл. 45, ал. 1 ЗЗД. Не би предизвикала затруднения и квалификацията на иска срещу Прокуратурата преди изменението на ЗОДОВ (с приемането на чл. 2б) и създаването на новата глава IIIа в ЗСВ, тъй като съгласно установената от ВКС практика (срв. Решение №465/20.12.2011 г. по гр. д. №1794/2010 г., IV г.о., ВКС), търпените вреди и пропуснати ползи от предварително производство, което е надхвърлило установените срокове по НПК и когато е липсвала необходимост от изземване и задържане на вещь като веществено доказателство, подлежат на обезщетяване по иск с правно основание чл. 49 ЗЗД. Цитираното решение е съобразено с решение на Европейският съд по правата на човека от 07.10.2010 г., V отд., по жалба №5359/2004 г., в което държавата Република България е осъдена, защото вътрешното право (ЗОДОВ) не предвижда обезщетение в случай на вреди в резултат на продължителна намеса в правото на лицата да се ползват от имуществото си, подлежащо на изземване като веществено доказателство. Тълкуването обаче е дадено преди уреждането на специален състав за обезщетяване на вреди от нарушение на правото за разглеждане на делото в разумен срок (чл. 2б, ал. 1 ЗОДОВ). Разпоредбата на чл. 2б ал. 3 от Закона не препятства възможността да бъде предявен иск за обезщетяване на вредите от забавено висящо производство, ако е нарушено правото по чл. 6, пар. 1 от КЗПЧОС. Въпросът е в това, дали при твърдяните факти ищецът е правоимащ по смисъла на чл. 2б, ал. 1 ЗОДОВ, тъй като е очевидна систематичната обвързаност на тази норма с разпоредбите на новата глава IIIа ЗСВ. Според чл. 60а ал. 2 ЗСВ, по административен ред обезщетяване на вреди за нарушение на правото

за разглеждане на делото в разумен срок могат да претендират страните по приключили дела и обвиняемите, пострадалите и ощетените юридически лица по прекратени досъдебни производства. Ако се приеме, че правоимащите по чл. 26 ЗОДОВ са същите като тези по чл. 60а ЗСВ, то ищецът не се явява от кръга лица по смисъла на чл. 2б, ал. 3 вр. ал. 1 ЗОДОВ и не може да се ползва от специалния ред за обезщетяване на вредите от забавено развитие на наказателното производство. Искът и срещу Прокуратура на Република България следва да се квалифицира по чл. 49 ЗЗД, съответно от ищеца следва да се изиска внасяне на дължимата държавна такса. Квалифицирането на претенцията срещу Висш съдебен съвет може да бъде извършено само след отстраняване на нередовностите на исковата молба срещу този ответник. Ако са изложени твърдения, че отговорността му се обосновава с правомощията, които има във връзка с назначаването, наказването и освобождаването на прокурорите, то и в този случай квалификацията не би могла да бъде друга, освен по чл. 49 ЗЗД. В тази насока е и съдебната практика (срв. Решение №110/14.06.2013 г. по гр. д. №93/2012 г., IV г.о., според което когато отговорността на държавата по чл. 7 от Конституцията на Република България, не може да бъде реализирана по ЗОДОВ, тя се реализира на основание чл. 49 ЗЗД).

4.

Ако ищецът докаже твърденията, изложени в исковата молба, претенциите за обезщетяване на вреди срещу Прокуратура на Република България, ще са частично основателни. Съгласно цитираното решение №465/20.12.2011 г. по гр. д. №1794/2010 г., IV г.о., ВКС, ако ищецът няколкократно е искал автомобилът да му бъде върнат и прокуратурата е отказвала и ако след извършена експретиза в самото начало на разследването не са извършени (нито е могло да бъдат извършени) каквито и да е процесуално-следствени или технически експертни действия, няма основание за задържане на автомобила. В досъдебното производство не е имало спор за собственост по смисъла на чл. 113 НПК (такъв би бил налице само ако е предявен иск за права върху вещта), а НПК изисква от прокуратурата и разследващите органи да осигурят провеждането на досъдебното производство в предвидените в кодекса срокове. Ако наказателното производство продължи извън разумните (много по-дълго от предвидените) срокове и не са били налице аргументи за задържането на автомобила, налице е противоправно поведение. В причинна връзка с него стоят както обезценката на автомобила (пропуснатата полза), така и разходваните средства за наемане на друго превозно средство (претърпяна вреда).

Като частично основателно обаче следва да се приеме възражението на Прокуратурата за изтекла погасителна давност. При искове за вреди от деликт с

известен деец давността тече от датата на изискуемост (чл. 84, ал. 3 ЗЗД), т.е. от момента на осъществяване на всички елементи на фактическия състав. Вредите, състоящи се в пропуснати ползи, настъпват от момента на обезценката, т.е. за период не по-дълъг от 5 години преди датата на завеждане на исковата молба. Вредите, състоящи се в претърпени загуби, настъпват от момента на съответното плащане на цената за осигуряване на заместваща вещ. Съответно вземанията на ищеца за обезщетяване на пропуснати ползи, следва да се сметат погасени по давност до размер обезценката на автомобила, настъпила повече от 5 години преди датата на постъпване на исковата молба в съда, а тези за претърпени вреди - до размер плащанията за наемане на заместваща престация, извършени повече от 5 години преди тази дата. В тези размери исковите претенции са частично неоснователни и следва да се отхвърлят.

Срещу юридическото лице X исковите претенции следва да се отхвърлят изцяло, защото те се основават на твърдения за противоправно поведение, състоящо се в сезиране на държавен орган да осъществи възложени му със закон правомощия. Съгласно установената от ВКС съдебна практика (срв. Решение №245/05.11.2014 г. по гр. д. №1734/2014 г., III г.о., ВКС), искането за защита, отправено към държавен орган, е израз на установено в Конституцията на Република България право, поради което е правомерна дейност. Лицето е добросъвестно и когато посочените от него обстоятелства не бъдат установени. Злоупотреба с право е налице само когато искането не е отправено с цел да бъдат взети необходимите мерки от страна на държавния орган, а когато молителят знае, че обстоятелствата са неверни. В случая страните спорят за правните последици от продажбата на автомобила, спорът има своето основание, а това изключва възможността сезирането на Прокуратурата от юридическото лице X да се третира като злоупотреба с право.

Въпрос за основателността на претенциите срещу Висш съделен съвет може да бъде поставен само в случай, че са отстранени нередовностите на исковата молба срещу този ответник. В този случай трябва да бъде съобразена установената практика, според която Висшият съдебен съвет не е процесуално легитимиран да отговаря по искове за обезщетяване на вреди от забавени правозащитни действия на органите на съдебната власт (срв. Решение №579/10.12.2010 г. по гр. д. №377/2009 г., IV г.о., ВКС, определение №63/06.02.2014 г. по ч. гр. д. №529/2014 г., I г.о., ВКС). Срещу този ответник претенциите са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Ангелов, А. С.** "Некомпетентност или превишение на власт" като повод за отмяна на административни актове. - В: год. на ДВУФАН, т. II (1941/1942). С., 1942.
2. **Ангелов, А. С.** Развитие на подсъдността на ВАС. – В: 30 години българско административно правосъдие (1913-1943). Юбилеен сборник под ред. на Юрд. Райков. С., Министерство на правосъдие, Държавна печатница, 1943.
3. **Ангелов, А.** Законът за административното правосъдие. – Социалистическо право, 1971, №1.
4. **Белазелков, Б.** Отмяната на влезли в сила решения при действието на новия Граждански процесуален кодекс. – В: Сборник в памет на проф. д-р Живко Сталев. С., Сиела, 2010.
5. **Белов, М.** Източниците на правото в действие – правосъдието между позитивизма и реализма. – Съвременно право, 2012, №4.
6. **Бозов, М.** Принципът за компетентността и юриспруденцията на Върховния административен съд. – Правна мисъл, г. II (1936), №10.
7. **Бончев, Б.** Закон и правилник. С., печ. Д. Провадалиев, 1939.
8. **Бончев, Б.** Четвъртата власт. Учението за висшите правителствени актове. – ГСУЮФ, т. XXXVII (1941/1942).
9. **Бончев, Б.** Полицейско право. С., печ. Д. Провадалиев, 1942.
10. **Ванев, П.** Административни договори. – Общество и право, 2007, №6.
11. **Вълканов, В.** Нормативните актове на Министерския съвет. С., Наука и изкуство, 1979.
12. **Екимджиев, М.** Законът за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) – предметен обхват, тенденции и проблеми при тълкуването и прилагането му, достъпна на [http://www.eurorights-bg.org/bg/categories/legal\\_doctrine/m\\_ekimdjiev/zakon-otgovornost-darzhiava-obstini.html](http://www.eurorights-bg.org/bg/categories/legal_doctrine/m_ekimdjiev/zakon-otgovornost-darzhiava-obstini.html).
13. **Еленков, Ал.** Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразна административна дейност (материалноправни аспекти). – Административно правосъдие, 2009, №6.

14. **Еленков, Ал.** Въпроси на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразна административна дейност (материалноправни аспекти). – Търговско и конкурентно право, 2010, №1 (притурка).
15. **Зиновиева, Д.** Дискусионни тези в административното право и процес. С., Сиела, 2009.
16. **Иванова, Р., Бл. Пунев, С. Чернев.** Коментар на новия Граждански процесуален кодекс. С., Труд и право, 2008.
17. **Кашъмов, Ал., К. Терзийски.** Съдебна практика по законодателството за достъп до обществена информация. С., Програма Достъп до информация, 2012.
18. **Кирчев, Ат.** Административни производства, чрез които държавата встъпва в граждански правоотношения. – Административно правосъдие, 2011, №4.
19. **Коларов, Ив.** Санкциите за неизпълнението решенията на Върховния административен съд. – Общински преглед, г. IX (1927), №2.
20. **Къндева, Ем.** Спорни въпроси в административното съдопроизводство. – Правна мисъл, 2003, №1.
21. **Къндева, Ем.** Правният интерес в административното съдопроизводство. – В: Сб. Римско право и европейско право. Пловдив, Пловдивски университет "Паисий Хилендарски", Юридически факултет, 2008.
22. **Къндева, Ем.** Подсъдност на делата по административноправни спорове. – Правна мисъл, 2012, №3.
23. **Лазаров, К.** Още веднъж за общите административни актове. – Правна мисъл, 1995, №4.
24. **Лазаров, К.** Изисквания за законосъобразност на административните актове. С., Фенея, 1999.
25. **Мръчков, В.** Обжалване на постановлението на Инспекцията по труда за обявяване съществуването на трудово правоотношение. – Труд и право, 2008, №5.
26. **Неновски, Н.** За "условното съответствие" на закона с Конституцията. – Правна мисъл, 1997, №3-4.
27. **Паунов, Ст.** Конституционосообразно ли е осъществяването на правораздавателни функции от несъдебни органи. – Сб. на БСУ, ЮФ, Т. X (2000).
28. **Петров, В.** Мълчанието на некомпетентен административен орган и фикцията по чл. 58, ал. 1 АПК. – Норма, 2012, №9.
29. **Раданов, В.** Нищожността на административния акт като предмет на сила-

- та на пресъдено нещо. – В: Съвременното право – проблеми и тенденции. С., Сиби, 2011.
30. **Русчев, Ив.** Административният и частноправният договор. – Пазар и право, 2000, №1.
  31. **Русчев, Ив.** Нормативните актове – източник на частното право. С., Албатрос, 2008.
  32. **Сивков, Цв.** Споразумението по Административно-процесуалния кодекс. С., Сиела, 2012.
  33. **Славова, М.** Принципи на административното право. С., Сиби, 2002.
  34. **Славова, М., В. Петров.** Преглед на практиката по приложението на Административнопроцесуалния кодекс. – Административно правосъдие, 2010, №3.
  35. **Славова, М., В. Петров,** Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. Фенея, 2014, 387 с.
  36. **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С., печ. Стопанско развитие, 1936-37.
  37. **Стайнов, П.** Върховният административен съд и подсъдността по договорите (Критичен преглед на юриспруденцията на Върховния административен съд). – Правна мисъл, г. IV (1938), №9.
  38. **Стайнов, П.** Договорите и подсъдността на ВАС (Критичен преглед на юриспруденцията на Върховния административен съд). – Правна мисъл, г. IV (1938), №10.
  39. **Стайнов, П.** Възможност за ВАС да се произнесе по актове, които не са от неговата подсъдност (Теория за ВАС като регулатор на компетентностите), Год. на Държавното висше училище за финансови и административни науки, т. II (1941/1942).
  40. **Стайнов, П.** По обжалването на нищожните актове (Критичен преглед на юриспруденцията на Върховния административен съд). – Правна мисъл, г. VII (1941), №7-8, също в Адвокатски преглед, г. XXI (1940-1941), бр. 16.
  41. **Стайнов, П., А. Ангелов.** Актовете на държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност. С., Наука и изкуство, 1952.
  42. **Стайнов, П., А. Ангелов.** Административно право на Народна Република България. Обща част. Наука и изкуство, С., 1957.
  43. **Сталев, Ж.** Правораздаване и неговите видове. – ГСУЮФ, т. LXX, 1977.
  44. **Сталев, Ж.** Непосредственото отменително действие на Конституцията спрямо завареното право. – Съвременно право, 1992, №1.

45. **Сталев, Ж., А. Мингова, В. Попова, Р. Иванова.** Българско гражданско процесуално право. 8 доп. и прераб. изд. С., Сиела, 2006.
46. **Теодоров, Т.** 25 години административно правосъдие. – Правна мисъл, г. V (1939), №4.
47. **Терзийски, Ст., А. Терзийски.** Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани (теория и практика). С., Сиела, 2002.
48. **Тодоров, Ив.** Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагане на европейското право и съвременни тенденции при издаване на актовете. С., Сиела, 2007.
49. **Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в Административния процес според АПК. С., Сиела, 2007.
50. **Хрусанов, Д.** Участие на прокурора в административния процес по АПК. Общество и право, 2009, №6.
51. **Янкулова, Св.** Анализ на Тълкувателно решение №4 на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд от 22.04.2004 г. – Съвременно право, 2004, №5.
52. **Black's Law Dictionary,** West Publishing Co, 1991.
53. **Craig, P.** EU Administrative Law, Oxford University Press, New York, 2006.
54. **Davis, K. C.** Discretionary Justice. London, 1969.
55. **Galligan, D., D. Smilov.** Administrative Law in Central and Eastern Europe, Central European University Press, 1999.
56. **Hayek, Fr.** The Constitution of Liberty. Chicago, University of Chicago Press, 1960.
57. **Lawson, G.** Delegation and Original Meaning, <http://papers.ssrn.com/abstract=288433>
58. **Lawson, G.** Discretion as Delegation: The Proper Understanding of the Non-delegation Doctrine, <http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1488&context=expresso>.
59. **Strauss, P.** An Introduction to Administrative Justice in the United States. Carolina Academic Press, 1989.
60. **Todorov, Iv.** Individual Administrative Acts under the Bulgarian Administrative Procedure Code. Sofia, Washington Publishing Group, 2008.
61. **Aucoin, P.** Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. – Governance, 1990, Vol.3, No.2, 115-137
62. **Barzelay, M. Armajani B. J.** Breaking Through Bureaucracy, University of California Press, Berkeley, CA, 1992.



63. **Freeman, J.** The Contracting State. - Florida State University Law Review, 2000, Vol.28, 155.
64. **Halligan, J.**, Wettenhall, R. Major Changes in the Structure of Government Institutions. – In: Power, J. (ed.) Public Administration in Australia: A Watershed, Sydney RAIPA/Hale and Iremonger, 1990, 17-40.
65. **Kickert W.J.M.** (ed.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**ПРОЕКТ „ПОВИШАВАНЕ НА КОМПЕТЕНТНОСТТА И ПРОФЕСИОНАЛНАТА  
КВАЛИФИКАЦИЯ НА СЪДИИ, ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ,  
КАКТО И НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЪКОВОДИТЕЛИ  
НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ  
ЧРЕЗ ОРГАНИЗИРАНЕ И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ОБУЧЕНИЯ ОТ ВСС“**

**Бенефициент: Висш съдебен съвет**

Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Оперативна програма  
„Административен капацитет“ 2007-2013, съфинансирана от Европейския съюз  
чрез Европейския социален фонд

Договор № 13-24-1/15.11.2013 г.

[www.opac.government.bg](http://www.opac.government.bg)