

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



изх. № 743.  
София, 09.07.2019 г.

|                  |               |
|------------------|---------------|
| НАРОДНО СЪБРАНИЕ |               |
| Вх. №            | K17-953-03-38 |
| дата             | 10.07.2019 г. |

ДО  
ПРАВНА КОМИСИЯ  
44-О НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СОФИЯ

ОТНОСНО: Ваш изх. № 953-03-38/17.04.2019 г., Ваш изх. № 953-03-50/23.04.2019 г.

Приложено, изпращаме Ви 1 бр. становище на Пленума на Върховния административен по внесени законопроекта за изменение и допълнение на ЗОДОВ, рег. №954-01-22/12.04.2019 г. и рег. №954-01-26/18.04.2019 г., обединени в законопроект рег. №953-03-43 от 04.06.2019 г., прието с решение на пленума от 03.07.2019 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 03.07.2019 г.

**ПРИЛОЖЕНИЕ:** Съгласно текста

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

4

1000000

1000000

1

1

ПРЕПИС-ИЗВЛЕЧЕНИЕ

ПРОТОКОЛ

София, 3 юли 2019 година

Днес, 3 юли 2019 г., се проведе заседание на Пленума на Върховния административен съд при предварително обявения дневен ред:

1. Приемане на становище по внесени законопроекти за изменение и допълнение на ЗОДОВ, рег. №954-01-22/12.04.2019 г. и рег. № 954-01-26/18.04.2019 г., обединени в законопроект рег. №953-03-43 от 04.06.2019 г.

.....  
.....  
ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ – председател на Върховния административен съд

СЕКРЕТАР: ЗОРНИЦА БОЖКОВА – секретар на II колегия на Върховния административен съд

§1 ЗИДЗОДОВ

.....  
.....  
След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 37 съдии, „ПРОТИВ“ – 24 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** първи вариант на становището по §1 от ЗИДЗОДОВ – изразява положително становище, тъй като с него законодателят внася уточнение и конкретизация по важен за правоприлагането въпрос.

.....

.....

**§ 2 ЗИДЗОДОВ**

.....

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 44 съдии, „ПРОТИВ“ – 17 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** първи вариант на становището по §2 от ЗИДЗОДОВ – изразява положително становище по предвидените с §2 допълнения на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и Административнопроцесуалния кодекс.

.....

.....

**ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

**§3 - т. 1, т. 2 и т. 3**

.....

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 47 съдии, „ПРОТИВ“ – 15 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** първи вариант на становището по §3 – т. 1, т. 2 и т. 3,  
касаещи съответно чл. 1, чл. 128, ал. 1, т. 6, и чл. 203 АПК, а именно  
- подкрепя предложеното с оглед приетото положително становище  
по §2 ЗИДЗОДОВ.

**§3 – т. 4**

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 37 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 25 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** първи вариант на становището по § 3 – т. 4, касаещ  
чл. 204 АПК – подкрепя предложеното, като предлага да отпадне  
понятието „доказателствен процес“ от разпоредбата.

**§3 – т. 5**

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 12 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 50 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** втория вариант на становището по §3 – т. 5, касаещ чл. 205 АПК - не подкрепя предложението.

**§3 – т. 6, вариант 1**

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 47 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 15 съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** вариант II (единствен) по вариант 1 на предложеното изменение на ал. 3 от чл. 213б, като: промяната трябва да е в ал. 4 на чл. 213б, който гласи: „Актът по ал. 2 и 3 може да се обжалва с частна жалба. Определението на съда по жалбата е окончателно. Между двете изречения трябва да има второ: „В тези случаи държавна такса не се дължи.“; в ал. 3 на чл.213б трябва да се поправи само връщането на жалбата не на първоинстанционния съд, а на подателя ѝ.

**§3 – т. 6, вариант 2**

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 55 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 6 съдии, „ВЪЗДЪРЖАЛ СЕ“ – 1 съдия.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** вариант II (единствен) на становището по вариант 2 на предложеното изменение на ал. 3 на чл. 213б, като се има предвид следното: става въпрос за присъждане на разноси при прекратяване на производството. Не е ли по-добре промяната да е в чл. 143, където е общата уредба на отговорност за разноси в производствата пред съд по АПК? Редакционно изречението посочва само кой и кога може да присъжда разноси, но не и на кого и в какви хипотези.

.....

.....

**§3 – т. 7 и т. 8**

.....

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 59 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 3-ма съдии.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** становище в подкрепа на предложените промени в  
§3 – т. 7 и т. 8, касаещи чл. 227а, ал. 4 и чл. 235а АПК.

.....

.....

**§4**

.....

.....

След проведено явно гласуване „ЗА“ гласуват 61 съдии,  
„ПРОТИВ“ – 1 съдия.

С оглед на резултатите от гласуването Пленумът на  
Върховния административен съд

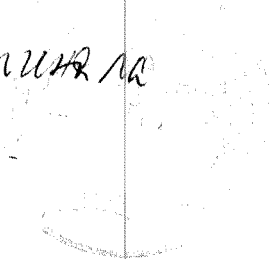
**Р Е Ш И :**

**ПРИЕМА** становище в подкрепа на предложените промени в §4 АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: (н)

СЕКРЕТАР: (н)

Възрото е отменено





**СТАНОВИЩЕ  
НА  
ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ОТНОСНО:** общ законопроект на приетите на 29 май 2019 г. на първо гласуване законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, № 954-01-22, внесен от Иглика Иванова-Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров на 12.04.2019 г. и законопроект за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, и № 954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019 г., изготвен на основание чл. 81, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

**ЗАКОН ЗА ДОПЪЛНЕНИЕ НА 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., бр. 17 от 2009 г. и бр. 38 и 98 от 2012 г. и бр. 7 от 2018 г.)

**§ 1. В чл. 1, ал. 1 накрая се поставя запетая и се добавя „както и за вредите, причинени от действието на отменени или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове“.**

**Пленумът на Върховния административен съд изразява ПОЛОЖИТЕЛНО становище по § 1, тъй като с него законодателят внася уточнение и конкретизация по важен за правоприлагането въпрос.**

Законодателната промяна цели да запълни празнина във връзка със защита правата на гражданите на достъп до съд (чл. 6 ЕКПЧ в неговия гражданскоправен аспект), създадена не от Конситуцията и закона, а от тълкувателната практика на ВАС, и която не може да бъде запълнена по друг правен способ, освен по законодателен път.

По въпроса дали вредите от действието на отменените или обявените за нищожни подзаконови нормативни актове могат да се обезщетяват по реда на чл.1, ал.1 ЗОДОВ и разполагат ли гражданите и юридическите лица с право на иск по чл. 203 АПК, в практиката е било налице противоречие, довело до постановяване на ТР № 2 от 27.06.2016г. по ТД № 2/2015г. на ОС на ВАС. С него се прие, че вредите,

причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението /действието/ на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл.1, ал.1 ЗОДОВ. Решението бе прието с мнозинството на съдиите от ВАС, но тъй като засяга същностен въпрос, свързан с правото на гражданите на достъп до съд и касае обхвата на отговорността на държавата спрямо гражданите и юридическите лица, установена в Конституцията на РБ, членовете на Общото събрание изразиха сериозните си възражения по този въпрос в особено мнение, подписано от общо 32 съдии.

Отричането на правото иск за вреди от действието на отменените или обявените за нищожни подзаконови нормативни актове, направено не изрично със закон, а с тълкувателен акт на съда, създава затруднения в практиката при защита правата на гражданите, доколкото достъпът до административния съд за провеждане на исков процес по чл. 1ал.1 ЗОДОВ е преграден, а друг ред за удовлетворяване на вземането за вреди от действието на акта не съществува.

Това е така, тъй като увреденият гражданин не може да се обърне към гражданския съд и да предяви иска си за вреди пред него, поради правилото на чл. 8, ал.1 ЗОДОВ, съгласно което обезщетение за вреди, причинени при условията на чл. 1, ал. 1, чл. 2, ал. 1 и 2, чл. 2а и чл. 2б, ал. 1, т.е. от административна дейност или дейност на правозащитните органи , може да се търси по този закон, а не по общия ред.

АПК не урежда правната възможност административните съдилища да се произнасят по искове за неоснователно обогатяване. Исковата компетентност на административните съдилища по АПК е ограничена само до произнасяне по тези искове, които са изчерпателно изброени в чл. 128 или които са предвидени в устройствените административни закони – ЗДСл., ЗМВР, ЗОП и др.

Не може да се възприеме и тезата, че удовлетворяването на притезанието за вреди от действието на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт може да се извърши по административен ред, предвиден в чл. 195, ал.2 АПК, каквато теза се застъпва в мотивите на ТР №2/2016г.

Причините за това са в основополагащите принципи на действие на изпълнителната и съдебната власт. Съдебната власт според Конституцията, устройствените и процесуалните закони действа при обща клауза за компетентност, т.е. не може да откаже правосъдие под предлог, че няма правна норма въз основа на която да реши искането (забрана за отказ от правосъдие). В административното правосъдие този

принцип намира израз в и обстоятелството, че съдебният контрол върху съдебните актове трябва да е изключен изрично със закон, за да не може да се проведе.

Администрацията, напротив, действа винаги при изрична клауза за компетентност, при това тази компетентност трябва да е предоставена със закон. Актове и действия, извършени без предоставена законова компетентност, са засегнати от най-тежкия порок в административното материално право и са нищожни.

За да може орган, издал незаконосъобразен или нищожен подзаконов нормативен акт реално да обезщети за вреди увредените граждани или организации, или да върне недължимо платени суми, трябва да е оправомощен за това изрично със закон, а правомощието да е включено в неговата материална компетентност. Така (чл.9, ал.2АПК) органът ще е задължен да започне, да проведе и да завърши едно административно производство, при условия, посочени в закона.

Нормата на чл. 195, ал.2 има само процесуален характер, но не и материалноправен характер. Тя се съдържа в процесуалния закон и не е конкретизирана в материалните или устройствените закони за тези органи, които са оправомощени да издават подзаконови нормативни актове. Т.е. тя създава по общ начин едно процесуално правомощие, което на практика не може да бъде приложено, без създаването на материална компетентност за органите и без изрично законово уточнение какво следва да се разбира под понятието „служебно уреждане на последици“.

По тази причина тя не създава материална компетентност за органа, издал незаконосъобразния или нищожен подзаконов нормативен акт да заплати обезщетение за вреди от него или да върне недължимо платена сума и на практика се явява неприложима, което се и установява вече по конкретни дела.

От съдържанието на чл. 1, ал.1 на ЗОДОВ е ясно, че всеки вид административна дейност, извършена от органи на държавата и общините може породить задължение на държавата за обезщетяване, без да е необходимо да се уточнява в издаването на какъв вид административен акт се изразява тя. Това не е необходимо, тъй като и чл. 7 КРБ не съдържа ограничение в този смисъл, а действието на тази конституционна норма следва да се приеме за пряко.

На отделно обсъждане, с оглед правното действие на тълкувателното решение (чл. 130, ал.2 ЗСВ), следва да се постави въпросът дали тълкувателното решение е съответно на Конституцията и съществува ли вътрешноправен ред, по който това съответствие да се провери.

§ 2. Създава се нов чл. 2в:

„Ред за отговорност на държавата за вреди от нарушаване на правото на ЕС

Чл. 2в. (1) Исковете срещу държавата за обезщетения за вреди от нарушаване на правото на Европейския съюз се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, когато вредите са причинени от актове, действия или бездействия на органи или длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и от правосъдната дейност на административните съдилища или Върховния административен съд. В останалите случаи исковете се разглеждат по реда, установен в Гражданския процесуален кодекс.

(2) В случаите по ал. 1 дължимите такси и разноски се определят по реда на чл. 9а и чл. 10.“

**Пленумът на Върховния административен съд изразява ПОЛОЖИТЕЛНО становище по предвидените с § 2 допълнения на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и Административнопроцесуалния кодекс.**

От съдържанието на новата разпоредба е видно, че законопроектът не създава на национално ниво материалноправен режим на отговорността на държавата, не определя предпоставките за нейното реализиране нито възпроизвежда вече установените такива от юриспруденцията на СЕС. Нормата има за цел, измежду съществуващите и приложими до настоящия момент правни възможности, да определи компетентния съд и процесуалния ред, по който да се разгледат исковите за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушаване правото на ЕС.

За разлика от новосъздадената, съществуващите разпоредби на чл. 1, чл. 2, и чл. 26 на закона имат структура, която има смесен характер, те уреждат въпроси от материалноправно и от процесуално естество. Така например - ал.1 на чл. 1, ал.1 на чл. 2 са норми с изцяло материалноправно действие. Те регламентират на законово ниво института на отговорността на държавата за вредите от дейността на администрацията, на правозащитните й органи, отговорността от съдебните актове по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, определят материалноправните предпоставки за обезщетяване на вредите като елементи от фактическия състав на отговорността на държавата. Същото действие имат и нормите на чл. 2а и чл. 26, ал.1 от закона. За разлика от

тях, алинея 2 на чл. 1, ал.3 на чл. 2 и алинеи 2 и 3 на чл. 26 на закона са разпоредби с процесуален характер, сочат реда за реализиране на отговорността, като определят приложимия процесуален закон, чрез който се решава и въпросът за подведомствеността на споровете.

**Новосъздадената разпоредба на чл. 2в има само процесуално действие, а законопроекът държи сметка за обстоятелството, че обществените отношения свързани с материалноправния режим на отговорността за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушаване на разпоредби от правото на ЕС, извършено от органите на държавите членки, не може получи първична правна регулация в националния закон.** Липсата на такава уредба е съобразена, съответства и изпълнява принципа на примат /предимство / на правото на ЕС по отношение на вътрешния правен ред на държавите - членки. Материалноправният режим на извъндоговорната отговорност намира своето основание в самия Договор за ЕС / ДЕС/ и се извежда от Съда на ЕС в неговите основополагащи решения *Francovich* (*Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres c. République italienne*), решението от 19 ноември 1991 г., съединенидела C-6/90 и C-9/90, Rec. 1991, р. I-05357, т. 35. *Brasserie du Pêcheur* и *Factortame*, решението от 5 март 1996 г., съединенидела C-46/93 и C-48/93, Rec. 1996, р. I-01029, т. 32-33. *Köbler* (*Gerhard Köbler c. Republik Österreich*), решение от 30 септември 2003 г., дело C-224/01, Rec. 2003, р. I-10239. въз основа на принципа на лоялното сътрудничество / чл.4§3 ДЕС/ и изведените от него принципи на ефективност и еквивалентност, чрез които се извършва прилагане на правото на ЕС. При формулиране на доктрината за извъндоговорната отговорност и определяне на предпоставките за нейното реализиране, СЕС е изходил от разбирането, че принципът на извъндоговорната отговорност е присъщ на самата система на договорите, на които се основава ЕС.

В националния правен ред на РБ съществуват два процесуални реда за разглеждане на иски срещу държавата за вреди от определени от закона форми на нейната публичноправна дейност – този по АПК, приложим за исковите срещу държавата за вреди от административна дейност и ред по ГПК – за исковите за вреди от дейността на правозащитните органи, на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество и от съдебни актове по ЗПКОНПИ и от нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Според съществуващата до настоящия момент законова уредба, подсъдността на исковите по ЗОДОВ, респ. приложимият процесуален ред се

определя от характера на дейността, в резултат от която са причинени вредите. Това ясно следва от съдържанието на разпоредбите с материалноправен характер – чл. 1, ал.1, чл. 2, ал.1 и ал.2, чл. 2а, чл. 2б, ал.1 ЗОДОВ, респ. от тяхното наименование.

**Разпределението на приложимия процесуален ред за исковете по ЗОДОВ /този по АПК и ГПК/, а от тук - и на подведомствеността на споровете – на административните и общите съдилища, произтича от разпределената между двата вида съдилища компетентност да разрешават споровете, в зависимост от вида дейност, респ. от характера на правоотношенията, в които тези спорове се зараждат и съществуват.** Така – вредите, причинени на гражданите и юридическите лица в общия случай от упражняване на административна дейност, в която правоотношенията са административни се разглеждат по реда на АПК, респ. компетентният съд да разгледа исковете е административният. Законовата уредба на производството по иска в този случай следва логически и последователно уредбата на производствата по издаване и оспорване на актовете, действията и бездействията, от които вредите произтичат.

Новосъздадената разпоредба не създава нов вид подсъдност и не въвежда изцяло ново правило в процесуалния ред. Тя разпределя подсъдността на исковете за извъндоговорната отговорност между съществуващите съдилища и определя приложимия процесуален ред. Критерий за това отново е видът на дейност, в рамките на която са причинени вредите, като се държи сметка за някои специфики на производствата и нуждата от създаване на еднакъв режим на разглеждане на този вид искове. По правило административните актове в правната система на РБ се издават, оспорват и изпълняват по реда на АПК. Това принципно положение не изключва възможността те да се издават или оспорват по друг процесуален ред, а контролът за законосъобразност да се извършва не от административните съдилища, а от друг съд. Както обосновано се подчертава в доклада по ТД №2/2015г., нито издаването на актовете по процесуалния ред на АПК, нито оспорването им по реда на АПК, е предпоставка административните съдилища да разгледат исковете по чл. 1, ал.1 ЗОДОВ, прилагайки процедурата по глава единадесета на АПК. Административните съдилища имат обща компетентност от АПК –чл. 128 , ал.1 т.6 да разгледат иск за вреди от незаконосъобразните административни актове, действия или бездействия на административните органи и длъжностни лица.

С изменената разпоредба на **чл. 203 АПК** на административните съдилища е възложено да се произнасят и по искове за вреди, в случаите на нарушение на правото на ЕС, причинени от административни органи и длъжностни лица.

Следователно, и до изменението на **ЗОДОВ**, административните съдилища имат компетентност да разглеждат искове за обезщетения, когато вредите са причинени било от нарушение на националното право, било от нарушение на правото на ЕС, в случаите на упражняване на административна дейност от административните органи и длъжностни лица.

**С разпоредбата на чл. 2в на ЗОДОВ на административните съдилища се възлага правомощие да разглеждат и исковете за извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени, освен от актовете на административните органи и длъжностни лица, и от съдебните актове на административните съдилища и Върховния административен съд.**

Във връзка с така възложената със закона компетентност е извършено съответно изменение на АПК, като това правомощие е посочено като общо в разпоредбата на **чл. 1 и чл. 128 АПК**, като, следва да се подчертае, че то се отнася само до исковите производства на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушение правото на ЕС.

Такова законодателно разрешение намира своето основание в прилагане на принципа на правната сигурност и задължението на държавата за осигуряване на ефективни вътрешноправни средства за защита съгласно чл. 47 от Хартата на основните права на ЕС.

Такъв подход, при който искът за отговорност на държавата от нарушение на правото на ЕС може да се разгледа от административния съд и в случаите на вреди, причинени от правосъдната дейност на административните съдилища и ВАС, държи сметка за обстоятелството, че макар вредите да са причинени не само от административна, но и от правосъдна дейност, то тази правосъдната дейност на административните съдилища и ВАС е ограничена в рамките на приложение на АПК и е подчинена на правилата на подведомствеността, очертани в чл. 128 АПК. Административните съдилища нямат правомощия, нито контролни-отменителни, що се отнася до контрола върху законосъобразността на индивидуалните, общите или нормативните актове, нито в исковите производства, които да са законово установени извън АПК. Съдебните производства, предоставени в компетентност на административните съдилища нямат за предмет

правоотношения, които са различни от административноправните такива. По тази причина и вредите от правосъдната дейност на административните съдилища от различните инстанции могат да са следствие или от упражнена контролно-отменителна или от искова дейност, но и в двата случая правомощията на административните съдилища са свързани с административните правоотношения, а продължение на правната логика, установена в чл. 128, ал.1 т.6 АПК, е исковете за вреди от правосъдната дейност на административните съдилища в нарушение правото на ЕС, също да са подсъдни на административните съдилища. Еднаквият процесуален ред и компетентност на съда, установени в ЗИД на ЗОДОВ следват и са обусловени от съществуващата еднородност на материалните правоотношения, в които съдебните органи чрез своята правосъдна дейност интервенират. Така, както дейността по издаване на индивидуалните, общите или нормативните актове, извършвана по реда на АПК, може да породи отговорност на държавата от нарушаване правото на ЕС, така и правосъдната дейност, извършвана по реда на АПК, поражда същия вид отговорност, като и в двата случая исковете следва да се разглеждат по един и същ процесуален ред от административните съдилища.

**На следващо място, новото законодателно разрешение взема предвид обстоятелството, че отмяната на административния акт като незаконосъобразен не е процесуална предпоставка на исковете за реализиране на извъндоговорната отговорност, нито е обстоятелство, което да влияе върху основателността на иска.** Върху този същностен елемент от стандартите на прилагане на извъндоговорната отговорност е обърнато специално внимание в доклада по ТД № 2/2015г. Иск за обезщетение от нарушение на правото на ЕС може да бъде предявен и в случаите, когато административният акт или не е бил обжалван, или, в случай на обжалване, не е отменен, а оспорването е отхвърлено. Възможна е и хипотеза на недопустимост на оспорването, поради определени причини, което не прегражда правото на иск за извъндоговорна отговорност на държавата. Във всички случаи искът не е подчинен на режима на оспорване на акта по вътрешното право, доколкото черпи своето основание в правото на ЕС, в стандартите за което такова ограничение не е установено. В подобни на изброените случаи за ищеца, а и за съда е възможна значителна трудност в преценката от кой именно акт са последвали вредите – от влезлия в сила административен акт или от потвърдилния го съдебен такъв. Съдебната практика на административните съдилища по ЗОДОВ при сходни проблеми не дава



еднозначни и непротиворечиви решения. За гарантиране на задължението по чл. 47 ХОПЕС за осигуряване на ефективни правни средства за защита и достъп до съд при подобни спорни моменти избягването на двойствен процесуален режим / такъв по АПК и такъв по ГПК/ се явява удачно законодателно разрешение.

**На следващо място, подобен подход държи сметка и за особеностите на националната процесуална система на административното правосъдие, на видовете компетентност, установени от закона във всеки конкретен случай, при която действа административният орган, на правомощията на административния съд, извършващ контрол за законосъобразност на актове, издадени при оперативна самостоятелност или обвързаната компетентност.** Доколкото, при разглеждане по същество на иска за извъндоговорната отговорност, наличието на достатъчно съществено нарушение се преценява с оглед съществуващата свобода на преценка на законодателя и това е решаващ критерий, според юриспруденцията на СЕС, то вредоносното действие и на акта на административния орган и на акта на съда ще се разглеждат от гледна точка на разписаните правила, които националният закон предоставя и в рамките на който се действа. В този случай, при оспорване на административен акт пред съд, от важно значение за защита правата на гражданите за достъп до съд и ефективни вътрешноправни средства за защита е, всички възражения на ответната страна във връзка с оценяване на свободата на преценка по закон, в рамките на които са действали и органът, и съдът, да се направят пред една и съща инстанция, пред един и същ съдебен орган по един и същ процесуален ред. Разликите в установената инстанционност на съдебните производства по двата кодекса, различията в процесуалните правила, до голяма степен биха поставили под заплаха надлежното упражняване на правото по чл. 47 ХОПЕС и сами по себе си могат да доведат до нарушение на правото на ЕС и да са основание за търсене на отговорност от държавата.

**С новата разпоредба на чл. 2в от ЗОДОВ в компетентност на гражданските съдилища се предоставят останалите случаи на реализиране на извъндоговорната отговорност на държавата. По този начин те няма да разглеждат искове, в които ответници са административните съдилища или Върховния административен съд, а случаите на искове от правосъдна дейност ще се ограничат до вредите от съдебните актове на общите или останалите специализирани съдилища, а също така и от законодателната дейност на парламента.**

Не може да се сподели разбиране, съгласно което, поради предоставена подведомственост на административните съдилища на исковите за вреди от правосъдната дейност на същите съдилища и ВАС, без отчитане на всеки конкретен случай, предварително се поставя под съмнение независимостта и безпристрастието на съда по иска. Ако такова разбиране се възприеме по отношение на административните съдилища в хипотезата на новия чл. 2в ЗОДОВ и чл. 1 и чл. 128, ал.1 АПК, то в същата степен то ще следва да се отнесе и към съществуващата и до настоящия момент компетентност на гражданските съдилища по искове за вреди от правосъдните актове на същите граждански съдилища. До настоящия момент в съществуващата съдебна практика въпрос за липса на независимост и съмнение за липса на безпристрастие у гражданските съдилища не е бил поставян на обсъждане, не е възниквал по делата и не следва да се обсъжда извън контекста на конкретни фактически обстоятелства по конкретни дела.

#### **ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

**§ 3. В Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г.; изм., бр. 59 и 64 от 2007 г., бр. 94 от 2008 г., бр. 35 от 2009 г., бр. 100 от 2010 г., бр. 39 от 2011 г., бр. 77 от 2012 г., бр. 104 от 2013 г., бр. 27 от 2014 г., бр. 74 от 2016 г., бр. 13, 58, 63, 85 и 103 от 2017 г., бр. 42 от 2018 г. и бр. 77 от 2018 г.) се правят следните изменения и допълнения:**

**1. В чл. 1:**

**а) се създава нова т. 4:**

**„4. производството за обезщетения за вреди от нарушаване на правото на Европейския съюз, когато вредите са причинени от актове, действия или бездействия на органи или длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и от правосъдната дейност на административните съдилища или Върховния административен съд.“;**

**б) Досегашните т. 4, 5, 6, 7 и 8 стават съответно т. 5, 6, 7, 8 и 9.**

**Подкрепя предложеното с оглед изразеното становище по § 2.**

**2. В чл. 128, ал. 1, т. 6 накрая се добавя „и за обезщетения за вреди от нарушаване на правото на Европейския съюз, когато вредите са причинени от актове, действия или бездействия на органи или длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и от**

правосъдната дейност на административните съдилища или Върховния административен съд.“

**Подкрепя предложеното с оглед изразеното становище по § 2.**

3. В чл. 203:

а) в ал. 1 думите „или очевидно нарушаващи правото на Европейския съюз“ се заличават;

б) в ал. 2 накрая думите „както и стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване правото на Европейския съюз“ се заличават.

в) се създават ал. 3 и 4:

„(3) По реда на тази глава се разглеждат исковете срещу държавата за обезщетения за вреди, причинени от нарушения на правото на Европейския съюз, когато вредите са причинени от актове, действия или бездействия на органи или длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и от правосъдната дейност на административните съдилища или Върховния административен съд.

(4) В случаите по ал. 3 за имуществената отговорност на държавата и за допустимостта на иска се прилагат стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване правото на Европейския съюз.“

**Подкрепя предложеното с оглед изразеното становище по § 2.**

4. В чл. 204 се създава ал. 5:

„(5) За съдържанието на исковата молба, доказателствата и доказателствения процес се прилагат правилата на Гражданския процесуален кодекс.“

**Предлага да отпадне понятието „доказателствен процес“ от разпоредбата.**

Новото правило се отнася за всички искиви производства, които се развиват по правилата на глава единадесета на АПК, включително и за извъндоговорната отговорност на държавата. Доколкото нормата препраща към процесуални норми на Гражданския процесуален кодекс, необходими за гледане на делата от административните съдилища, препратката следва да е точна и

прецизна, за да не буди въпроси във връзка с правоприлагането и да не е източник на противоречиво тълкуване или прилагане на закона. В тази връзка в новата разпоредба се използва понятието „Съдържание на исковата молба“, което е наименованието на разпоредбата на чл. 129 ГПК и новата ал.5 ясно препраща именно към тази разпоредба. Прилагането на тези норми на ГПК и до настоящия момент е безпротиворечиво, а съдебната практика по исковите производства пред административните съдилища е единодушна, че се прилагат нормите на чл. 129 и чл. 130 ГПК по силата на чл. 144 АПК. Със законовото изменение тази препратка става изрична.

В новата разпоредба се използва понятието „доказателства“. Наименованието „Доказателства“ в ГПК принадлежи на глава четиринадесета, която включва общо 7 раздела, които по силата на изричната препратка ще намерят приложение в исковия процес по АПК. Следва да се посочи, че прилагането на тези разпоредби на ГПК и понастоящем се провежда и не буди противоречие в правоприлагането. С изричното включване на раздела за обезпечаване на доказателствата, същият ще намери приложение в исковия процес по АПК.

Що се отнася до използваното понятие „доказателствен процес“, същото не представлява наименование на разпоредба, глава или раздел в ГПК, поради което препратката на ал.5 на чл. 204 не може да се счита за прецизна. Под използваното понятие вероятно следва да се имат предвид процесуалните действия на страните и съда по посочване, допускане, събиране и преценка на доказателствата. Доколкото обаче тази процесуални действия са уредени по изричен начин в глава четиринадесета „Доказателства“, към която препраща предходната хипотеза на ал.5 на чл. 204, използваното понятие „доказателствен процес“ се явява излишно.

#### 5. В чл. 205:

а) досегашният текст става ал. 1.

б) се създава ал. 2:

„(2) Когато посоченият в исковата молба ответник не отговаря на изискванията на ал. 1, съдът служебно указва на ищеца срещу кого следва да насочи иска, като му предоставя възможност в 7-дневен срок от съобщението да отстрани нередовността или да заяви дали поддържа иска срещу първоначално посочения ответник. Ако в този срок ищецът не изпълни дадените указания, исковата молба заедно с приложенията се връща. Против връщането на исковата молба може да се подаде частна жалба.“

**Не подкрепя предложението.**

В мотивите на законопроекта се посочва, че съдът следвало да има активна роля при **правилното конституиране на страните**, което въплъщавало принципа на служебното начало, установен в чл.9, ал.4 АПК.

Този мотив, от една страна, е логически вътрешно противоречив, а от друга - съдържа в себе си грешната предпоставка, че съдебният процес за присъждане на обезщетение за вреди, причинени от публично-правни субекти, е процес, който почива на различни принципи от тези по ГПК.

Вътрешното противоречие се състои в следното :

Редакцията на ал.4 на чл.9 АПК, гласи, че „Административният орган и съдът осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса - предмет на производството, включително със споразумение“.

Очевидно е, че тя се отнася за съдействието на съда за решаване **по същество** на поставения пред него въпрос за разрешаване. В нея става дума за „въпроса-предмет на производството“ и за съдействие на „страните“, които явно **вече** са конституирани правилно.

Както се посочи по-горе, съдебният процес по ЗОДОВ е процес за разрешаване на гражданско дело, за който се прилагат правилата на ГПК субсидиарно. Може ли да се прилагат тези правила без принципа на диспозитивното начало в гражданския процес?

По прилагането на чл.205 АПК има изобилна и в някои отношения противоречива практика на Върховния административен съд, относно действията на първоинстанционния съд преди да прекрати като недопустимо съдебното производство пред себе си при посочване в исковата молба на ответник, различен от указания по правилото на законовата норма. Преодоляването на противоречива съдебна практика по процесуални въпроси, с нова процесуална норма е неприемливо в две отношения. Първо, при противоречива практика по тълкуването и прилагането на закона се приема тълкувателно решение от общото събрание на колегия или колегиите във Върховния административен съд (чл.124, ал.1, т.4 и т.5 ЗСВ). Второ, приемането на нова законова норма не значи, че тя ще се прилага непротиворечиво. Всеки нормативен текст подлежи на тълкуване и няма гаранция, че това тълкуване ще бъде непротиворечиво.

Няма съмнение, че разпоредбата на чл.205 от АПК е специална процесуална норма по отношение на чл.127, ал.1, т.2, т.4 и т.5 ГПК. С нея като условие за редовност на исковата молба по ЗОДОВ, когато тя се разглежда по реда на глава единадесета АПК, е поставено посочването

на надлежния **процесуално** легитимиран ответник, определен по правилото в специалната разпоредба, който наистина е процесуален субституент на държавата, при единия вид субституция - процесуална суброгация./Вж проф.Ж.Сталев, Българско гражданско процесуално право, 1988г., София, НИ, §79, III,2, стр. 338-339/.

И сега /без законодателни промени/ на основание **чл.129 ГПК** нередовната искова молба следва да се остави без движение от първоинстанционния съд и на ищеца да бъде указано, че в срок следва да посочи **надлежен** ответник, като при неотстраняването на тази нередовност исковата молба следва да бъде върната. Предявяването на иска срещу неправосубектно лице е частен случай на същата нередовност.

Задължаването на сезирания съд обаче „служебно да укаже на ищеца срещу кого следва да насочи иска“ по същество **задължава съда да посочи сам надлежния ответник**. Доколкото посочването на ответника е свързано и с формулиране на петитума на исковата молба, това е все едно съдът да е задължен да формулира петитума на исковата молба!?

Дали при прилагането на специалната норма на чл.205 АПК, при противоречива практика на Върховния административен съд, е задължително тълкувателно решение на Върховния касационен съд, също би следвало да се реши при преодоляване на противоречивата практика на ВАС по реда на Закона за съдебната власт.

**6. В чл. 2136 ал. 3 се изменя така:**

**Вариант 1:**

**„(3) В случаите на ал. 2 и 3 държавна такса не се дължи.“**

**Вариант 2:**

**„(3) Лицата по ал. 2 могат да присъждат разноски с разпореждането или определението, ако са поискани и ако са представени доказателства за заплащането им.“**

**По Вариант 1:** Пленума подкрепя предложението със следните редакционни промени и коментари: Явно е, че мотивите на предложението не се отнасят за текста, който следва да бъде променен. Промяната трябва да е в ал.4 на чл.2136, който гласи : „Актът по ал. 2 и 3 може да се обжалва с частна жалба. Определението на съда по жалбата е окончателно.“ **Между двете изречения трябва да има второ: „В тези случаи държавна такса не се дължи.“**

В ал.3 на чл.2136 трябва да се поправи само връщането на жалбата не на първоинстанционния съд, а на подателя ѝ.

**По Вариант 2:** Пленума подкрепя предложението със следните редакционни промени и коментари: Става въпрос за присъждане на разноски при прекратяване на производството. Пленума смята, че е по-добре промяната да е в чл.143, където е общата уредба на отговорност за разноски в производствата пред съд по АПК? Редакционно, изречението посочва само кой и кога може да присъжда разноски, но не и на кого и в какви хипотези.

7. В чл. 227а, ал. 4 след думите „социално осигуряване“ се добавя „и подпомагане“.

**Подкрепя предложеното,** като следва да се има предвид /и може би да се поправи/ противоречието на чл.227а, ал.4 АПК с чл.120 от КСО:

Кодекс за социално осигуряване /КСО/

Освобождаване от държавна такса

Чл. 120. (1) За делата по тази глава осигурените лица и пенсионерите не внасят държавна такса.

(2) При уважаване на жалбата жалбоподателят има право да получи направените от него разноски и платеното възнаграждение за защита съразмерно на уважената част.

8. В чл. 235а в изречение първо накрая се добавя „държавни и общински органи“, а в изречение второ накрая се добавя „и подпомагане“.

**Подкрепя предложеното** (във връзка с изложеното положително становище по § 1).

§ 4. В Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (обн. ДВ. бр. 101 от 2015г., изм. и доп. бр. 43 и 74 от 2016г., бр. 58 и 85 от 2017г., бр. 2 от 2018г. и бр. 29 от 2019 г.) чл. 27 ал. 7 се отменя.

**Подкрепя предложеното** (във връзка с изложеното положително становище по § 1).

