
СТАТИИ

**СЪДБАТА НА ВИСЯЩИТЕ КЪМ 1 МАРТ 2007 Г.
ДЕЛА ПО ЧЛ. 1 ОТ ЗАКОНА ЗА ОТГОВОРНОСТТА
НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНИТЕ ЗА ВРЕДИ***Васил Петров**

До влизането в сила на дял III на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)¹ делата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)² подлежат на разглеждане по общия исков ред от общите съдилища. След влизането в сила на дял III на АПК на 1 март 2007 г. те подлежат на разглеждане по реда на чл. 203—207 АПК от административните съдилища, които започнаха да образуват дела именно от тази дата. След нея общите съдилища не могат да образуват дела за търсене на отговорност за вреди от държавата и общините за актове, действия или бездействия, визирани в чл. 1 от ЗОДОВ — те са им неподсъдни. Ако такива бъдат образувани, те следва да бъдат прекратени и препратени на съответния административен съд.

Но каква е съдбата на заварените към 1 март 2007 г. дела по чл. 1 ЗОДОВ, висящи в общите съдилища, независимо на коя инстанция — първа, въззивна или касационна? За да намерим отговор на този въпрос, трябва да съобразим следното.

За да може един съд да приема за разглеждане и да реши едно дело, то трябва да му бъде подсъдно. Подсъдността като компетентност на определен от йерархията на съдилищата съд да разгледа определен род дела се определя от закона. Само изрична правна норма може да подчини определен род дела на правосъдната власт на един или друг съд³. Правните норми, които уреждат подсъдността, са по своето естество процесуални — уреждат се от процесуалния закон. В областта на процеса важи правилото, че новият процесуален закон има незабавно действие — прилага се по всички висящи производства⁴. Следователно с влизането в сила на новия процесуален закон, уреждащ различна подсъдност по определен род дела, се променя и подсъдността по всички висящи производ-

* Редовен докторант по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“.

¹ Обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г., изм., бр. 59 от 2007 г., бр. 64 от 2007 г. Съгласно § 142 ПЗР АПК дял III влиза в сила на 1 март 2007 г.

² Обн., ДВ, бр. 60 от 1988 г., изм. и доп. многократно.

³ За подсъдността като понятие на процеса най-общо вж. **Сталев, Ж., А. Мингова, В. Попова, Р. Иванова.** Българско гражданско процесуално право. С.: Снепа, 2006, 137—138.

⁴ Вж. **Сталев, Ж., А. Мингова, В. Попова, Р. Иванова.** Цит. съч., 52—53.

ства. Разглеждането на делата от съдилищата, които са били компетентни съобразно с отменения процесуален закон, вече е недопустимо. Производството по делото следва да бъде прекратено с определение и да бъде изпратено за разглеждане на компетентния според новия закон съд.

Именно с оглед на този общ принцип на действие на процесуалния закон често, когато въвежда нова процесуална уредба относно подсъдността на определени категории спорове, законодателят с изрична разпоредба урежда съдбата на заварените от влизането в сила на уредбата висящи производства. Подобна уредба съдържа и АПК.

Съгласно § 4, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на АПК образуваните преди влизането в сила на кодекса (т.е. 12.07.2006 г.) административни дела в районните и окръжните съдилища и във Върховния административен съд (ВАС) се довършват в същите съдилища по досегашния ред. Образуваните след влизането в сила на кодекса до 1 март 2007 г. административни дела в районните и окръжните съдилища се довършват в същите съдилища по досегашния ред. Видно е, че за да се запази подсъдността по висящите към 1 март 2007 г. дела по ЗОДОВ, е нужно преди всичко да се установи, че те са по своята същност „административни дела“.

Никъде в АПК производствата за обезщетения по ЗОДОВ не са характеризирани като „административни дела“. Самото понятие няма легална дефиниция в АПК или в специален закон. Остава ни да приемем, че понятието е употребено в § 4 ПЗР АПК със значението, което отдавна е установено в доктрината и в съдебната практика — като производства, образувани по жалба или протест срещу административен акт с искане на неговата отмяна или обявяване за нищожен. Производствата за обезщетения по ЗОДОВ пък винаги са считани за граждански дела по своята същност. Вредите, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, създават задължения за държавата или общината да поправи тези вреди. Това задължение се счита за елемент от едно гражданско правоотношение между увредения и държавата или общината, чието незаконосъобразно развитие (отказът на държавата или общината да изпълни задължението си) дава право на увредения да потърси защита от съда по исков ред¹. Възложената на административните съдилища подсъдност по този род дела следователно е специална спрямо тази на общите съдилища по граждански спорове, но с нищо не променя правната същност на правоотношението и вида на споровете².

¹ Еленков, А. — Във: Лазаров, К., Е. Къндева, А. Еленков. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: ЦОА „Кр. Цончев“, 2007, 76—77, бел. под линия № 1. Възгледът на съдия Еленков за характера на правоотношението и делата всъщност е тъкмо обратният — че те са административни. Вж. пак там, както и изложението на автора на с. 255—261 от същия коментар, където са приведени неговите доводи. Въпросът обаче не е в това дали тези доводи са убедителни и дали биха преобърнали представите в доктрината за характера на правоотношението и делата в бъдеще, а какви са били тези представи и колко здраво са били установени в един минал момент — към момента на приемането на кодекса. По последния въпрос спор не може да има.

² Ангелов, Г. — Във: Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, 276—277.

Наистина в доктрината е изказвано и становище, че използваното в кодекса понятие „административни дела“ обхваща както „административните дела в същинския смисъл“ — тези по чл. 128, ал. 1, т. 1, 2, 3 и 8, и ал. 2, така и гражданските по своята същност дела по чл. 128, ал. 1, т. 4 и 5¹.

Никакви доводи обаче не са приведени в подкрепа на това твърдение — то е голословно. Само изрична легална дефиниция или ясен законов текст биха могли да изменят утвърденото в доктрината и съдебната практика схващане за правната същност на делата за обезщетения по ЗОДОВ. То е трудно съвместимо и със самия текст на § 4 ПЗР АПК. До приемането на АПК исковете по ЗОДОВ се разглеждаха по общия исков ред по ГПК. Като първа инстанция те бяха подсъдни според цената на иска на районните или окръжните съдилища, като въззивна — на окръжните или апелативните съдилища съобразно с вида на първоинстанционния съд, а като касационна — на Върховния касационен съд (ВКС), доколкото касационното обжалване не беше изключено за някои искове с по-ниска цена на иска.

Очевидно няма никакво разумно основание да приемем, че законодателят е искал да предпази висящите дела в районните и окръжните съдилища за обезщетения по ЗОДОВ от незабавното действие на новия процесуален закон, а не е предвидил подобна разпоредба за делата, образувани в апелативните съдилища (въззивни съдилища по спорове със значителен материален интерес, т.е. по спорове, в които се претендира, че е настъпило значително увреждане от акт, действие или бездействие на администрацията) и във ВКС (т.е. спорове, които вече са преминали поне две съдебни инстанции, проточили са се години и може би са връщани вече веднъж за ново разглеждане във въззивните съдилища). От изброяването на районните, окръжните съдилища и ВАС е видно, че законодателят е имал предвид делата за отмяна или обявяване на нищожност на административни актове по Закона за административното производство², Закона за Върховния административен съд³ и някои специални закони.

Горният извод намира потвърждение и в съдебната практика⁴. Така с решение № 148 от 10.07.2008 г. по дело № 140 по описа за 2008 г. на съда за пререкания⁵ (докладчик съдия Т. Николова) съдът приема:

¹ Ангелов, Г. — Във: Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Цит. съч., с. 277. Това схващане се прокарва последователно в този коментар. Така при разглеждането на § 4 ПЗР АПК (с. 517—520) авторският колектив вместо с използваното в кодекса понятие „административни дела“ (вж. § 4, ал. 1 и ал. 2 ПЗР АПК) навсякъде си служи с „всички дела“ или просто с „делата“. Проблемът на този подход е, че вмъква в текста на кодекса думи, които не са там. Ако законодателят искаше да каже „всички дела“, щеше да го направи.

² Обн., ДВ, бр. 90 от 1979 г., изм. и доп. многократно, отм., бр. 30 от 2006 г.

³ Обн., ДВ, бр. 122 от 1997 г., изм. и доп. многократно, отм., бр. 30 от 2006 г.

⁴ Всички съдебни актове в статията са цитирани по интернет страницата на ВАС (<http://www.sac.government.bg>).

⁵ Наречен безлично „състав, включващ трима представители на Върховния касационен съд и двама представители на Върховния административен съд“ (чл. 135, ал. 4 АПК). За историята и правомощията на съда за пререкания в периода 1912—1948 г. вж. Стайнов, П. Административно правосъдие. С., 1936, 335—360.

„От данните по делото е установено, че в случая става дума за гражданско дело с предмет обективно съединени иски за имуществени и неимуществени вреди, причинени на ищцата от бездействието на административен орган... Към момента на постановяване на съдебното решение на районния съд — 31.07.2007 г. — посочените разпоредби (чл. 128, ал. 1, т. 4 и 5 АПК — бел. авт.) са били в сила, а е било налице висящо образувано гражданско дело пред районния съд с посочения предмет. Изискванията за подведомственост на спора и правилата за родовата подсъдност, като положителни процесуални предпоставки за допустимост на исковите, за които съдът следи служебно, следва да са налице в течение на целия процес до постановяване на решението. Затова делото на районния съд е следвало с влизането в сила на дял III — „Производства пред съд“, на АПК на 1.03.2007 г. да бъде прекратено и изпратено на компетентния... административен съд. Това е така, защото преходната разпоредба на § 4, ал. 2 ПЗР АПК се отнася само за висящи административни дела. Тя не може да бъде тълкувана разширително и да се счита приложима поради това и за висящите граждански дела с посочения предмет. При липса на преходна разпоредба за случая процесният спор е следвало да бъде разрешен по новите правила на влезлия в сила нов процесуален закон“.

С тези доводи на съда се съгласявам изцяло.

Изглежда обаче по-голямата част от съдебната практика не възприема този извод. Само малка част от съдебните състави в общите съдилища прекратяват производствата по заварените към 1 март 2007 г. дела по чл. 1 ЗОДОВ и препращат делата на административните съдилища. Практиката на самия съд за пререкания е противоречива.

Така с решение № 165 от 25.11.2008 г. по дело № 151 по описа за 2008 г. на съда за пререкания (докладчик В. Пунева) е разрешен спор за подсъдност между състав на ВАС и Пловдивския апелативен съд, пред който е подадена въззивна жалба срещу решение на Пловдивския окръжен съд по дело по чл. 1 ЗОДОВ, образувано през 2004 г. Съдът приема, че след 1 март 2007 г. ВАС е касационна инстанция само по отношение на актове на общите съдилища, постановени по *административните* (курсивът в оригинала) дела в хипотезата на § 4, ал. 1 и ал. 2 ПЗР АПК, а по отношение на *гражданските* дела по чл. 1 ЗОДОВ, образувани преди 1 март 2007 г., ВАС не осъществява инстанционен съдебен контрол, тъй като предоставената му от закона компетентност не може да се осъществява спрямо заварени дела на общия съд, извън хипотезата на § 4 ПЗР АПК. Инстанционен контрол върху решението на Пловдивския окръжен съд следователно следва да упражни Пловдивският апелативен съд по реда на Гражданския процесуален кодекс.

Този извод на съда за пререкания не може да бъде споделен. След 1 март 2007 г. общите съдилища нямат повече никаква подсъдност по дела за обезщетения за вреди от незаконни актове, действия или бездействия при или по повод административна дейност на държавата или общините по чл. 1 ЗОДОВ — нито първоинстанционна, нито въззивна, нито касационна. Делото е следвало да се препрати на Пловдивския апелативен съд с указания последният да обезсили решението по същество на Пловдивския окръжен съд като недопустимо (доколкото, струва ми се, съдът за пререкания не може да стори това сам) и

после да препрати делото на Пловдивския административен съд, където то трябва да започне от самото начало.

Тази позиция на съдилищата вероятно се дължи на ефекта на прекратяването на делата по чл. 1 ЗОДОВ върху разглеждането на иска за обезщетение за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административните органи и длъжностни лица. И наистина, правно-политически липсата на преходно правило по отношение на делата по чл. 1 ЗОДОВ може да се оцени само отрицателно. Не съществуват никакви разумни основания, поради които висящите към 1 март 2007 г. дела по чл. 1 ЗОДОВ да не да бъдат довършени от общите съдилища по досегашния ред. Това изискват и принципите на процесуална икономия и най-вече на разглеждането на делата в разумни срокове.

Изходът от това нетърпимо от правно-политическа гледна точка положение е спешно законодателно допълнение на § 4 ПЗР АПК. Но докато това се случи, задължение на общите съдилища е да прекратят висящите пред тях дела по чл. 1 ЗОДОВ и да ги препратят на административните съдилища, в противен случай постановените от тях актове ще бъдат недопустими.