

ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА ЗА ВРЕДИ, ПРИЧИНЕНИ НА ГРАЖДАНИТЕ И ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА, ПО ПОВОД ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО НАКАЗАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

*Радослава Йорданова**

Законът за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ, загл. изм. – обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.) наглед изчерпателно урежда въпроса за отговорността на държавата и общините за вредите, причинени в резултат от незаконни актове и действия на техните органи.

На практика обаче при тълкуването и прилагането на ЗОДОВ един широк кръг от дейността на администрацията е изключен от приложното поле на закона – това е отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите и юридическите лица при отмяна на незаконосъобразни наказателни постановления.

В чл. 1 ЗОДОВ е посочено, че 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, а в чл. 2 – че държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от разследващите органи, прокуратурата или съда.

От текстовете на закона е видно, че в действителност дейността на администрацията при установяване и налагане на административно наказание не е изрично предвидена като юридически факт, обуславящ правото на гражданите да претендират обезщетяване на причинени вреди при отмяна на издадено наказателно постановление.

Това дава основание Върховният касационен съд и Върховният административен съд да творят изключително разнопосочна практика за това кой е редът, по който следва да бъде реализирана отговорността на държавата. Тези противоречия водят до несигурност в правния мир и оставят у гражданите усещане за дефицит на справедливост, доколкото липсата на строго регламентиран законов ред за реализирането на отговорността на държавата при незаконно наказателно постановление води до произволно тълкуване и прилагане на закона. А това е тревожно, тъй като в последните години сме свидетели на драстично завишаване на размера на налаганите административнонаказателни санкции, особено на юридическите лица, като практически

* Съдия в Районния съд – Ихтиман.

делата, свързани с оспорване на издадени наказателни постановления, са свързани с немалко ресурси за санкционираното лице¹.

Крайно време е или българските върховни съдилища да излязат с общо становище за реда, по който следва да бъде реализирана отговорността на държавата за вреди, причинени в резултат на отменено наказателно постановление, или законодателят да направи промени, така че да бъде легално уреден този ред.

I.

Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани (сега Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, обн., ДВ, бр. 60 от 5.08.1988 г.; в сила от 1.01.1989 г., изм., доп.), е приет преди Конституцията на Република България от 1991 година. Макар към онзи момент България да не е член на Съвета на Европа², законът е в съответствие с Препоръка R (84) 15 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета от 18.02.1984 г. относно отговорността на държавата, препоръчваща задължение на публичните органи на страните-членки да обезщетяват за вредите, причинени от техните действия, чрез компенсация или чрез други подходящи средства. Според тази препоръка публичната власт е всяка организационна единица от публичното право от всякакъв вид или на всяко ниво, както и частно лице, което упражнява прерогативите на официална власт.

Впоследствие, с приемането на Конституцията на Република България през 1991 г., в чл. 7 отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица е въздигната в основен принцип на правата на гражданите. Съществуват различни разбирания за същността на разпоредбата на чл. 7 от Конституцията. Според едното чл. 7 от Конституцията не е пряк път за защита, поради което и редът за реализиране на отговорността на държавата следва задължително да е предвиден от съответния специален закон. Според другото становище чл. 7 от Конституцията е самостоятелна правна норма и за нейното прилагане не е необходимо издаването на друг нормативен акт, доколкото самата норма притежава необходимия самостоятелен, пълен и достатъчен регулативен потенциал, за да уреди предпоставките на отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове и действия на нейни органи и длъжностни лица³. Прякото приложе-

¹ Следва да се отбележи и че съобразно статистическите таблици за натовареността на съдилищата през 2012 г. 166 240 от общо 439 047 дела, разгледани от районните съдилища, са с административнонаказателен характер, т.е. около 40 % от разглежданите производства.

² България става пълноправен член на Съвета на Европа на 7.05.1992 г.

³ **Зартов, Я.** За противоречията между Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, и Конституцията. – Съвременен право, 2003, № 1, 27–43.

ние следва и от непосредственото действие на конституционните норми съобразно чл. 5, ал. 2 от Конституцията.

Освен в ЗОДОВ, и в чл. 203 на Административнопроцесуалния кодекс е предвидено изрично, че гражданите и юридическите лица могат да предявяват иски за обезщетение за вреди, причинени им от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица.

Във всички случаи обаче основателността на иск срещу държавата за вреди предполага установяването на кумулативното наличие на следните предпоставки: незаконосъобразен акт, отменен по съответния ред, или действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата при или по повод изпълнение на административна дейност; вреда от такъв административен акт; причинна връзка между постановения незаконосъобразен акт, действие или бездействие и настъпилите вредоносни резултат. При липсата на някой от елементите от посочения фактически състав не може да се реализира отговорността на държавата.

В теорията се приема, че наказателното постановление от формална гледна точка е индивидуален административен акт, доколкото е властнически акт, издаван от органите на администрацията, който поражда определени наказателноправни последици. По своето съдържание обаче наказателното постановление е правораздавателен акт – то е административнонаказателна юрисдикция, тъй като чрез него се установява фактът на административно нарушение, посочва се нарушителят и след като се установи, че той е извършил от обективна и субективна страна констатираното нарушение, му се налага определено от съответния закон административно наказание. При отмяната на наказателното постановление при обжалването му пред съда незаконосъобразността на акта е установена по съответния ред. Въпросът, който се поставя, е дали адресатът на наказателното постановление е търпял вреди от незаконосъобразното наказателно постановление, и в частност – дали заплатеното адвокатско възнаграждение представлява такава вреда за лицето, която да е пряка последица от отмененото наказателно постановление.

II. Практиката на административните съдилища

В преобладаващата част от решенията на Върховния административен съд се приема, че отговорността на държавата за вреди, причинени в резултат на отменено наказателно постановление, изобщо не би могла да бъде реализирана по реда на ЗОДОВ.

В част от решенията на Върховния административен съд по този проблем се приема, че заплатеното адвокатско възнаграждение не представлява имуществени вреди, които да са пряка и непосредствена последица от отмененото наказателно постановление. Мотивите в повечето случаи се свеждат до това, че направените разходи по водене на производство от административнонаказателен характер, по което

е отменено наказателното постановление, не може да бъдат квалифицирани като вреди, произтичащи от незаконосъобразен административен акт. Сочи се, че разноските по производството по обжалване на наказателното постановление действително са свързани с производството пред съда, но отговорността за тях не е последица от незаконосъобразността на постановлението, а от успешно реализираното право на съдебно производство или от неоснователно предизвикания правен спор и нямат характер на претърпени вреди по смисъла на нормата на чл. 1 ЗОДОВ. Тази теза е развита и в други решения на Върховния административен съд, в които се приема, че дейността по налагане на предвидено в закона наказание за виновно извършено деяние, което нарушава установения ред на държавно управление и е обявено от закона за наказуемо, не е административна. Тя не е свързана с осъществяване на административни правомощия – реализиране на материално административно правоотношение чрез издаване на индивидуален или общ административен акт.

Установяването на елементите на административното нарушение от обективна и субективна страна, осъществяването на генералната и специалната превенция – чл. 12 ЗАНН, чрез налагането на наказание за обществено опасно деяние, което поради по-ниската степен на обществена опасност не съставлява престъпление, а се наказва по реда на ЗАНН, не е административна дейност по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ. Нещо повече, според Върховния административен съд отговорността за разноски по делото създава облигационно отношение, произтичащо от процесуалния закон – по тази причина липсва пряката и непосредствена връзка между незаконосъобразния акт и неблагоприятната промяна в имуществената сфера на административнонаказаното лице, т.е. при претенция за платените съдебни разноски, включващи хонорар на адвокат във връзка с водене на съдебно производство по чл. 63 ЗАНН, исковото производство по чл. 1 ЗОДОВ е неприложимо.

В други решения на Върховния административен съд се приема, че отговорността за разноските в съдебното производство е уредена като последица от изхода на съдебния спор в процесуалния закон – чл. 143 АПК във вр. с чл. 63 ЗАНН за касационното производство, а във въззивното производство пред районния съд – чл. 190 НПК, приложим на основание чл. 84 ЗАНН, съгласно който направените разноски при отмяна на наказателното постановление не се присъждат на жалбоподателя, т.е. законодателят изрично е уредил въпроса за отговорността за разноските в посочените правни норми, които са специални (само за разноските) по отношение на чл. 1 ЗОДОВ.

Освен това, изхождайки от приетото от теорията и практиката становище, че наказателното постановление представлява правораздавателен акт, доколкото се издава от изрично оправомощени длъжностни лица и с него се упражнява властническото правомощие по налагане на административно наказание за установено по надлежния ред действие или бездействие, обявено от закона за административно нарушение съгласно чл. 6 ЗАНН, и наличието на специален ред за обжалването му пред

районния съд като първа съдебна инстанция съобразно правилата на НПК, то след като наказателното постановление не разкрива белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, причинените от отмяната му като незаконно съобразно вреди не може да се репарира по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.

В някои решения на Върховния административен съд се посочва, че докато правото на гражданите на обезщетение за вреди от административна дейност е регламентирано в чл. 7 от Конституцията, възможността да се търсят вреди от органите на съдебната власт от осъществяваните от тях конституционни правораздавателни правомощия е регламентирана в ЗОДОВ, а законът предвижда отговорност за държавата за вредите, причинени на граждани от разследващите органи, прокуратурата и съда, но не и от административнонаказващите органи по повод незаконно налагане на административно наказание, когато административното наказание бъде отменено. Приема се, че вредите, настъпили вследствие на незаконно съобразен акт – наказателно постановление, издаден от длъжностно лице от съответната административна структура, доколкото административнонаказващият орган действа като особена юрисдикция, нямат характера на вреди по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ. Според Върховния административен съд е неприложима и материалноправната разпоредба на чл. 2 ЗОДОВ, доколкото административнонаказващите органи не са измежду изчерпателно изброените в текста на закона правозащитни органи (органите на дознанието, следствието, прокуратурата и съда), като в този случай за страната остава единственият възможен изход – да търси репарирание на понесените вреди по общия ред, предвиден в ЗЗД, като вреди, произтичащи от непозволено увреждане⁴.

На плоскостта на тези разсъждения е развита и тезата, че законодателната промяна и влизането в сила на АПК всъщност стесняват приложението на материалноправната норма на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, като държавата и общините не носят отговорност за вреди, които са настъпили от незаконно съобразно наказателно постановление, издадено по реда на ЗАНН. Според Върховния административен съд⁵ по своята правна същност наказателното постановление представлява държавновластнически правораздавателен акт, който се издава в опростено състезателно производство след сезиране за решаване на конкретен административнонаказателноправен спор, при самостоятелност и независимост на произнасящия се орган, неповратимост на решението му и отменимост единствено по съдебен ред. Дейността по издаването му е форма на административна дейност, но чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ препраща към АПК за реда, по който се разглеждат исковете по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Част от елементите на фактическия състав на отговорността на държавата по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ са възпроизведени в чл. 203, ал. 1 АПК: да има вреди, те да са претърпени от физически или юридически лица и да са вследствие от незаконно съобразен акт, действие или без-

⁴ Решение № 5983/29.04.2013 г. по адм. д. № 8406/2012 г. на ВАС.

⁵ Определение № 11826/26.09.2011 г. по адм. д. № 10954/2011 г. на ВАС.

действие на административни органи и длъжностни лица, като допустимостта на претенцията за вреди е обусловена от предварителната отмяна на административния акт по съответния ред съобразно чл. 204, ал. 1 АПК. Но с чл. 204, ал. 2 АПК законодателят допуска възможността за обективно съединяване на иска за обезщетение с оспорването на административния акт, от който са настъпили вредите, като реализирането на тази възможност зависи само от волята на жалбоподателя, а не от наличието на други условия. Такова обективно съединяване ще е възможно, ако оспорването на административния акт е по „съответния“ ред, предвиден в АПК. А по реда на АПК се оспорват индивидуални, общи или нормативни административни актове. Обжалването на издадено наказателно постановление не е по реда на АПК, а става в производство по специален закон – раздел V на ЗАНН, като редът на АПК се прилага само относно касационното обжалване на решенията на районния съд – чл. 63 ЗАНН. Освен това жалбоподателят сезира по ЗАНН районния съд, а не административния съд, поради което и заради различния ред за защита срещу индивидуални, общи, нормативни административни актове и наказателни постановления обективно съединяване по чл. 204, ал. 2 АПК на иск и жалба не може да се извърши. Поради това се налага тълкуването, че заради процесуалната разпоредба на чл. 204, ал. 2 АПК и изискванията за допустимост, които законодателят е въвел, претенция по чл. 203, ал. 1 АПК може да се предяви само за вреди от административен акт, който е отменен по съответен ред, предвиден в АПК, но не и в друг закон.

В други решения е прието, че ако се приеме тезата, че процесуалният закон, по реда на който се провежда обжалването на наказателните постановления, не предвижда възстановяване на направените разноски при отмяната на наказателното постановление, логично е да се направи изводът, че те остават в тежест на страната, която ги е направила, и не може да се претендират по друг ред, така че да се заобиколят предвидените по закон за такива случаи правни последици⁶. Освен това, щом като специален закон предвижда ред за претендиране и присъждане на разноски като адвокатски хонорари и държавни такси, това съгласно чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ е пречка тези разноски да се претендират в това производство⁷, и оттам – редът за заплащане на разноски е предвиден в процесуалните закони и тези разноски не подлежат на обезщетение по ЗОДОВ⁸.

Срещат се и решения обаче, които приемат, че отговорността на административните органи и при отменено наказателно постановление е по реда на ЗОДОВ. Но и в тези случаи има противоречия между административните и общите съдилища за това кое е основанието за реализирането на отговорността по ЗОДОВ – чл. 1 или чл. 2.

⁶ Решение № 16357/19.12.2012 г. по адм. д. № 5316/2012 г. на ВАС

⁷ Решение № 13862/6.11.2012 г. по адм. д. № 942/2012 г. на ВАС, решение № 2431/20.02.2012 г. по адм. д. № 12152/2011 г. на ВАС.

⁸ Решение № 6633/12.05.2011 г. по адм. д. № 2977/2011 г. на ВАС.

Според първото становище⁹, поддържано от административните съдилища, отмененото наказателно постановление не може да се приравнява на отменен административен акт (още по-малко на действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица) по смисъла на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, тъй като налагането на административно наказание с издаването на наказателно постановление не представлява типична административна дейност, а наказателното постановление по съществото си е израз на правораздавателна дейност, от което следва изводът, че отмененото наказателно постановление не е идентично с отменен незаконосъобразен акт, издаден при или по повод изпълнение на административна дейност, по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ. Следователно въпросът за евентуалните вреди, настъпили при и от отмяната на наказателно постановление, не подлежи на разглеждане по реда на АПК от административните съдилища. Съдът отбелязва, че административнонаказващите органи действат в типично качество на правозащитни органи, поради което изброяването в чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ, обхващащо разследващите органи, прокуратурата или съда, следва да се приеме за неизчерпателно. В потвърждение на това, че отговорността, произтичаща от незаконосъобразните актове и действия на административнонаказващите органи, следва да се търси по реда на чл. 2, ал. 3 ЗОДОВ, е както заглавието на разпоредбата – „Отговорност за дейност на правозащитните органи“, така и текстът на чл. 2, ал. 1, т. 4 ЗОДОВ, който предвижда изрично отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани при налагане на административно наказание, когато последното бъде отменено.

Според второто становище¹⁰, поддържано от общите съдилища, наказателните постановления се издават от съответния министър, ръководител на агенция и пр. в съответствие с разпоредбите на съответния специален закон, но при всички случаи от административен орган по смисъла на § 1, т. 1 т. ДР АПК, чиито правомощия са и административнонаказващи. Установената по съдебен ред незаконосъобразност и отмяната на акт, издаден в резултат от упражняване на правно регламентирана дейност на администрацията в изпълнение на предоставени от закона властнически правомощия, като фактическо основание на претенцията на лицето, претърпяло вреди, е обезщетение за незаконосъобразен акт на административен орган при изпълнение на административна дейност и поради това правната квалификация на предявения иск следва да е по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.

⁹ Определение № 1715/1.07.2013 г. по адм. д. № 1180/2013 г. на Административен съд – Пловдив.

¹⁰ Решение № 440/1.11.2012 г. по гр. д. № 390/2012 г. на Софийския окръжен съд.

III. Практиката на Върховния касационен съд

Изобилна е практиката на Върховния касационен съд по повод повдигнати спорове за подсъдност между административните и общите съдилища за това по кой процесуален ред следва да бъде търсена отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани във връзка с отменени наказателни постановления¹¹.

В повечето случаи се приема, че отговорността за вреди, причинени на граждани от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на държавни и/или общински органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност е уредена в чл. 1 ЗОДОВ и исковете се разглеждат по реда на АПК – чл. 203 и сл. АПК. Върховният касационен съд приема, че след като ответник е привлечен държавен орган, който е административен, а не правозащитен по смисъла на чл. 2 ЗОДОВ, то компетентен да разгледа производството по делото е съответният административен съд.

Върховният касационен съд отбелязва също, че дали наказателното постановление представлява административен акт, от който са произтекли претендираните от ищеца вреди, съответно какъв е характерът на дейността по неговото издаване, са въпроси по основателността на предявения иск, а не по неговата допустимост. Според Върховния касационен съд съответният съд следва да се съобрази с вида и обема на търсената с иска защита от страна на ищеца и когато и тя е за присъждане на обезщетение за претърпени имуществени вреди на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, искът следва да се разгледа по реда на АПК, като административният съд следва да се произнесе по основателността на иска – да прецени наличието на фактическия състав за присъждане на обезщетение по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ в полза на ищеца.

Към настоящия момент водещо е становището, че налагането на административно наказание посредством издаването на наказателно постановление не е типична административна дейност. Чрез наложеното административно наказание наказващият орган реализира държавната наказателна репресия – едно лице бива признато за виновно в извършването на административно нарушение. Правораздавателният или юрисдикционен характер на извършената дейност окачествява органа, който я осъществява – административнонаказващия орган като особена административнонаказателна юрисдикция. Такъв характер (юрисдикционен) има и самото наказателно постановление. Оттук произтича и смесеният характер на оспорването на наказателните постановления. Първоинстанционното производство по обжалване на наказателни постановления се развива по реда на ЗАНН и пред общите съдилища – районния съд (чл. 59 – чл. 63 ЗАНН). Решението на районния съд, с което се потвърждава, изменя

¹¹ Определение № 197/4.11.2008 г. на ВКС по гр. д. № 339/2008 г., 5-чл. състав, ГК, определение № 195/29.10.2008 г. на ВКС по ч. гр. д. № 346/2008 г., 5-чл. състав, ГК, определение 5/4.06.2009 г. на ВКС по гр. д. № 3/2009 г., 5-чл. състав, определение 5/26.06.2012 г. на ВКС по гр. д. № 17/2012 г., 5-чл. състав, ГК.

или отменя наказателно постановление, подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в НПК, но по реда на глава дванадесета от АПК (чл. 63 ЗАНН). В ЗАНН не е уредена отговорността за разноски на страните. В производството пред районния съд по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, при субсидиарно прилагане на НПК, когато наказателното постановление е отменено, не се присъждат разноски в полза на жалбоподателя, както когато подсъдимият бъде оправдан в наказателното производство не се присъждат разноски срещу държавата. В глава дванадесета от АПК – „Касационно производство“, към която препраща чл. 63, ал. 1 ЗАНН, също не е уредена отговорността за разноски и по тази причина административните съдилища не присъждат разноски в производствата по касационните жалби срещу решенията на районните съдилища по административнонаказателни дела (ТР № 2/3.06.2009 г. на ВАС). Когато искът е за обезщетение за вреди, представляващи понесени съдебни разноски, настъпили вследствие административнонаказателно производство, то производството по reparиране на тези вреди следва да се проведе по общия исков ред, като искът е с правна квалификация чл. 49 ЗЗД¹².

Разбирането за това, че отговорността на държавата в лицето на административнонаказващия орган, издал незаконосъобразно наказателно постановление, което впоследствие е било отменено с влязло в сила съдебно решение, следва да бъде реализирана по общия исков ред, е застъпено и в редица решения на районните съдилища.

Приема се, че съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 1 ЗЗД всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму, а съгласно чл. 49 ЗЗД този, който е възложил на едно лице някаква работа, отговаря за вредите, причинени от него при или по повод изпълнението на възложената му работа. При отмяната на незаконосъобразно наказателно постановление е налице противоправно поведение на служител на съответната държавна структура, изразяващо се в незаконосъобразното издаване на наказателно постановление и налагане на административно наказание. От извършването на тези незаконосъобразни действия наказаното лице е претърпяло вреди, изразяващи се в направени разноски за адвокатско възнаграждение в производството по обжалване на наказателното постановление. Съдилищата приемат, че е налице причинна връзка между противоправното поведение на длъжностното лице от съответната държавна структура и настъпилите за лицето вреди, поради което и държавният орган следва да заплати на ищеца обезщетение за причинените му имуществени вреди в резултат от издаденото незаконосъобразно наказателно постановление¹³. Съгласно разпоредбата на чл. 51, ал. 1 ЗЗД обезщетение се дължи за всички

¹² Определение № 20/2.04.2013 г. на ВКС по гр. д. № 8/2013 г., 5-чл. състав.

¹³ Решение № 1015/15.03.2013 г. по гр. д. № 18841/2012 г. на Районния съд – Пловдив.

вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, а направените от лицето разноси в производството по обжалване на наказателното постановление съставляват именно имуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждащото действие. Съответното лице не би заплатило адвокатско възнаграждение и респективно това не би представлявало вреда, ако при осъществяване на своята наказваща дейност длъжностното лице беше съобразило материалния и процесуалния закон за налагане на наказания. Приема се, че макар и да липсва нормативно установено задължение за процесуално представителство, то адвокатската защита е нормален и присъщ разход за обезпечаване на успешния изход от спора. На това основание вредите се явяват пряка и непосредствена последица от действията на длъжностното лице, издало наказателното постановление¹⁴.

В обобщение, макар и условно, би могло да се посочи, че съдебната практика приема, че правната квалификация и подсъдността на делата за обезщетяване на вреди в резултат на отмяна на наказателно постановление следва да се решават в зависимост от изложените от ищеца обстоятелства¹⁵. Така ако лицето обоснове претенцията си за обезщетение с действия или бездействия на длъжностно лице, на което е възложена работа, правната квалификация на иска би била по чл. 49 ЗЗД във вр. с чл. 45 ЗЗД¹⁶. Ако лицето сочи за причина за претърпените вреди само отмененото (впоследствие) наказателно постановление, без да основава претенцията си на действия или бездействия на служители на ответника, то искът би бил по чл. 1 ЗОДОВ по арг. от т. 6 от ТР № 3 от 22.04.2005 г. на ВКС по т. гр. д. № 3/2004 г. на ОСГК, тъй като независимо от обстоятелството, че самият вредоносен акт е издаден по реда на ЗАНН, претендираните вреди не са от действия на правозащитен орган¹⁷ и няма основание за квалифициране на иска по чл. 2 ЗОДОВ. В тези случаи съгласно изричната разпоредба на чл. 1, ал. 2 от същия закон във вр. с § 98 ПЗР АПК, във вр. с чл. 203 АПК и чл. 128, ал. 1, т. 5 АПК делото е подсъдно на административните съдилища и следва да се разгледа по реда на АПК¹⁸. В тези случаи обаче административ-

¹⁴ Решение от 6.04.2011 г. по гр. д. № 17298/2010 г. на Районния съд – Варна.

¹⁵ Определение 5/4.04.2012 г. на ВАС по адм. д. № 11/2012 г., 5-чл. състав, определение № 3/11.01.2012 г. на ВАС по адм. д. № 87/2011 г., 5-чл. състав, определение 7/6.12.2011 г. на ВАС по адм. д. № 78/2011 г., 5-чл. състав, определение № 7/24.03.2011 г. на ВАС по адм. д. № 13/2011 г., 5-чл. състав.

¹⁶ Определение № 84/28.10.2011 г. на ВАС по адм. д. № 64/2011 г., 5-чл. състав.

¹⁷ Определение № 44/22.06.2012 г. на ВАС по адм. д. № 8/2012 г., 5-чл. състав, определение № 2/4.06.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1/2012 г., определение № 39/4.03.2008 г. по д. 22/2008 г. на ВКС, определение № 53/20.07.2010 г. по гр. д. № 34/2010 г. на ВКС; определение № 33/7.04.2011 г. по гр. д. № 8/2011 г. на ВКС.

¹⁸ Определение № 197/4.11.2008 г. на ВКС по гр. д. № 339/2008 г., 5-чл. състав, ГК, определение № 195/29.10.2008 г. на ВКС по ч. гр. д. № 346/2008 г., 5-чл. състав, ГК, определение № 5/4.06.2009 г. на ВКС по гр. д. № 3/2009 г., 5-чл. състав, определение № 5/26.06.2012 г. на ВКС по гр. д. № 17/2012 г., 5-чл. състав.

ните съдилища, както бе посочено по-горе, приемат, че предявените искиове са неоснователни.

IV. В заключение

През годините практиката по отношение на реда за реализиране на отговорността на държавата за причинените в резултат на отменено наказателно постановление вреди постепенно е изгладила острите си противоречия, но във всички случаи следва да бъдат взети законодателни мерки за законово регламентиране на изричен ред за реализирането на тази отговорност. Търсенето на отговорност от държавата в лицето на административнонаказващите органи за вреди в резултат от незаконосъобразни наказателни постановления по общия исков ред, освен че ограничава правата на гражданите, доколкото по този ред те не са освободени от заплащането на държавни такси, подобно на исковете по ЗОДОВ, е и доста спорно с оглед разпоредбата на чл. 8, ал. 1 ЗОДОВ, според която обезщетение за вреди, причинени при условията на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, не може да се търси по общия ред.

Становището, че отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконосъобразно наказателно постановление, по общия исков ред не представлява задължителна съдебна практика, поради което и прилагането му е спорно и нееднозначно приемано от съдилищата. В този случай би могло да се стигне до липсата на възможност на лицето, претърпяло вреди, изобщо да реализира отговорността на държавата, което е в пряко противоречие с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), както и с цитираната по-горе Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Макар ЕКПЧ да не въвежда изрично правото на достъп до съд, Съдът в Страсбург еднозначно приема, че в чл. 6, § 1 имплицитно е включено и това човешко право. Нещо повече – според редица решения то се разпростира както по отношение на наказателното обвинение, така и до граждански права и задължения¹⁹. Освен това липсата на установен ред за реализиране на отговорността на държавата е в противоречие и с чл. 13 КПЧОС, съгласно който всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти.

Стриктното тълкуване на разпоредбите на ЗОДОВ на практика лишава лицата, претърпели вреди от незаконосъобразни наказателни постановления, които също представляват вид наказателна репресия, макар и с по-малък интензитет, да търсят

¹⁹ *Голдър срещу Обединеното кралство*, решение от 21.02.1975 г.; *Девеер срещу Белгия* (решение от 27.02.1980 г.).

репарирание на претърпените вреди от тази репресия. Впрочем Върховният касационен съд се е произнасял нееднократно, че претенцията за разноски, изразяващи се в заплащен от подсъдимия адвокатски хонорар за осъществяване на защитата му в наказателното производство, приключило с оправдателна присъда, представляват за него имуществена вреда по смисъла на ЗОДОВ. Липсват пречки едно такова тълкуване да бъде възприето и за случаи, при които се претендира обезщетение за вреди в резултат на отмяна на наказателно постановление. Във всички случаи претенцията за разноски, изразяващи се в заплащен от нарушителя адвокатски хонорар за осъществяване на защитата му в административнонаказателното производство, приключило с отмяна на наказателното постановление, съответно на наложената санкция, представляват за него имуществена вреда. Дали същата представлява вреда по смисъла на ЗОДОВ, или подлежи на обезщетяване по общия исков ред, е въпрос на законодателно решение, като във всички случаи следва да се вземат мерки за преодоляване на противоречията в практиката на съдилищата, така че да бъдат защитени правата на гражданите и юридическите лица.