**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,

факс 987-65-14, e-mail:arch@vas.bg

Изх. ...........................

Дата: …………2015 г.

**ДО**

**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА**

**КОЛЕГИИТЕ ВЪВ ВЪРХОВНИЯ**

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**С Т А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**по тълкувателно дело № 2 / 2015 г.**

 **УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

 Представям на основание чл.129, ал.4 от Закона за съдебната власт, становището на Висшия адвокатски съвет по въпроса, предмет на образуваното с Разпореждане на Председателя на Върховния административен съд от 25.03.2015 г., тълкувателно дело №2 / 2015 г., на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд.

 Производството е образувано по повод отправено искане, основаващо се на разпоредбата на чл. 125 от Закона за съдебната власт. Мотивирано е с констатация за съществуване на противоречива практика на съдебни състави на Върховния административен съд във връзка прилагането на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Формулираният въпрос, по който се иска произнасяне е: *подлежат ли на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ 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?*

 Застъпваните две противоположни становища в известната практика на Върховния административен съд по темата, приемат съответно, че:

 1. държавата и общините не дължат обезщетение на основание чл.1, ал.1 ЗОДОВ за вредите, претърпени от граждани и юридически лица преди отмяната на подзаконов нормативен акт, причинени от прилагането му. Тази теза се мотивира с предвиденото в нормата на чл.195, ал.1 АПК действие на отмяната от влизане в сила на съдебното решение, с което тя се постановява и с отсъствието на нейно обратно действие;

 2. доказаните вреди, причинени на граждани и юридически лица, които са последица от прилагането на подзаконов нормативен акт, чиято незаконосъобразност е била установена в по-късен момент спрямо настъпването им, подлежат на обезщетяване на основание нормата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ. В основата на това разрешение се поставя разбирането, че порокът на нормативния акт, обусловил отмяната му е изначален, което е основание за обезщетяване на причинените от прилагането му вреди.

 Анализът на относимата разпоредба на закона и на практиката на състави на ВАС по обсъждания случай, мотивират становището на Висшия адвокатски съвет за обоснованост и законосъобразност на второто от обсъдените горе разрешения.

 Отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите, е предвидена в чл. 7 от Конституцията на Република България, според който: *„Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица”*. Това основно начало като фундаментален принцип на правовата държава е доразвито в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

 В него нормативно са установени редът и основанията за реализиране на деликтната отговорност на държавата и общините („*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.”)*.

 Основен елемент от фактическия състав на отговорността на държавата и общините в първата от предвидените в чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ хипотези, е съществуването на незаконосъобразен административен акт. Както чл. 7 от Конституцията на Република България, така и чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ не предпоставят каквито и да е изисквания за характера на актa, по повод на който следва да се дължи обезвреда. Няма основание обемът на отговорността на държавата и общините да се стеснява единствено до общите и индивидуалните административни актове. Всички актове, без значение от вида им, създават права или задължения или засягат права и законни интереси. Ако те са незаконосъобразни и причиняват вреди, не следва негативите им да се възлагат върху засегнатото лице само на основание, че актът е от определен вид, тъй като това би нарушило принципа за справедливостта. В обхвата на отговорността влизат всички видове актове на държавата и общините, включително подзаконовите.

 Единствено действащият подзаконов нормативен акт може да произведе последици, които след отмяната му да бъдат определени като вредоносни. От момента на влизането му в сила и съобразно принципите на правовата държава всяко физическо и юридическо лице е обвързано с предвидените в него права и задължения, с необходимостта да се съобразява с разпоредбите му и да търпи произтичащите от прилагането последици. Това е функция на изпълняемостта на подзаконовия нормативен акт. Въпреки неговата изпълняемост, той може да бъде засегнат от пороци, които да обусловят отмяната му (незаконосъобразност, унищожаемост или нищожност). В следствие действието незаконосъобразен подзаконов нормативен акт в правната сфера на лицата - негови адресати могат да възникнат негативи (вреди).

 Установяването на такива вреди представлява следващата задължителна материалноправна предпоставка за търсене на обезщетение от държавата или общините от незаконосъобразни техни актове. Настъпването на вредите трябва да предхожда отмяната или обявяването на нищожността на съответния акт. В противен случай, ако вредите са настъпили след този момент, изобщо не е налице действащ подзаконов нормативен акт, а отговорността на държавата и общините може да бъде ангажирана по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, но на основание друга и самостоятелна предвидена в него хипотеза - за действие или бездействие на техни органи или длъжностни лица.

 Упражняването на това вече възникнало за лицето материално право на обезщетение, изисква актът, в следствие приложението на който са възникнали вреди, да бъде отменен от съда по установения ред. Без значение е порокът, основание за тази отмяна. Влязлото в сила съдебно решение, постановено в производство по раздел ІІІ на Глава десета на АПК, с което се отменя подзаконов нормативен акт, представлява процесуална предпоставка за упражняване правото по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Затова чл. 195, ал. 1 от АПК визира не относимия за възникване на вреди от акта период, а момента, след който предявен на основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ иск би бил процесуално допустим. Правилото за влизане в сила на съдебното решение за отмяна на подзаконовия нормативен акт се отнася до изпълняемостта на самото решение. Разпоредбата на чл. 195, ал. 1 от АПК обаче не може да валидира действието на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт от момента на издаването му до неговата отмяна с влязло в сила решение на съда. Затова и следва изрично да се изтъкне, че разпоредбата на чл. 195, ал. 2 от АПК не урежда специален ред за обезщетяване на вреди по смисъла на чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ и съответно не изключва приложението на чл. 1, ал. 1 от същия. Тя единствено цели да ангажира действието на компетентния орган във връзка с вече възникнали при действието на отменения подзаконов нормативен акт правни последици. По този начин законодателят гарантира бързото и законосъобразно преуреждане на множество правоотношения съобразно вида и обхвата на конкретния порок, станал основание за отмяна на акта. Недопустимо би било да се приема, че с тази процесуална разпоредба се стеснява обхвата на материалната норма на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ и отговорността на държавата да обезщети всички вредни последици от собствените й незаконосъобразни актове. Разбиране в обратния смисъл би означавало да съществуване на законова възможност държавата и общините да приемат незаконосъобразни актове, чиито последици до формалната им отмяна обаче се считат за законосъобразни. А за причинените в този период вреди да е предварително установена пълна тяхна неотговорност. Това грубо би нарушило установения в чл. 7 от Конституцията на Република България принцип за обезвреда, като същевременно би създало предпоставки за напълно безконтролен произвол.

 Правилността на предлаганото тълкуване на разпоредбата на чл. 195, ал. 1 от АПК се потвърждава и от съществуването на нормата на чл.204, ал.3 АПК, която предвижда възможността всяко лице да поиска установяване на нищожността на един акт и обезщетяване на настъпилите в следствие на неговото действие вреди по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, в едно общо производство. Чрез тази процесуална възможност, всяко лице има законовото право да получи обезвреда именно за негативните последици от действалия до установяване на порочността му акт. В закона липсва изрична забрана или ограничение лицето да търси същата по вид и обхват правна защита и в случаите, в които отмяната на незаконосъобразния акт и обезщетяването на вредите се реализират в самостоятелни производства. Процесуалният ред за обезвреда не може автоматично да предопределя обема и съдържанието на субективното право на обезщетение. Пространна аргументация в този смисъл е изложена и в решение № 333/13.01.2014 г. по адм.д. № 1253/2013 г. по описа на ВАС, III отделение, непосочено в искането за приемане на тълкувателно решение.

Обоснованите горе аргументи мотивират следното становище на Висшия адвокатски съвет по въпроса, предмет на тълкувателното дело: **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, подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ

 АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

 РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА