



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 828

Дата: 29.09.2022 г.

ДО ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ГРАЖДАНСКАТА И ТЪРГОВСКАТА КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

СТАНОВИЩЕ

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ по тълкувателно дело № 1/2022 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

С разпореждане от 27.01.2022 г. на Председателя на ВКС е образувано тълкувателно дело № 1 от 2022 г. по описа на Общото събрание на съдиите от Гражданска и Търговска колегии за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос, по който е констатирано наличие на противоречива практика на отделни състави на ВКС, постановена в производства по чл. 290 ГПК, а именно:

„Какво е правното основание на предявен срещу Държавата иск за заплащане на сума – платена (удържана и внесена в държавния бюджет) такса по силата на чл.35а ЗЕВИ - предвид обявяването на нормата за противоконституционна и неизпълнение на задължението на Народното събрание по чл. 22 ал. 4 ЗКС да отстрани настъпилите от приложението на тази разпоредба неблагоприятни правни последици – непозволено увреждане или неоснователно обогатяване?“

На основание чл. 129, ал. 4 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) излагаме на вниманието Ви становище по поставения от Вас тълкувателен въпрос:

I. Противоречията в съдебната практиката по поставения тълкувателен въпрос.

С Определение № 60364 от 15.12.2021 г. по г.д. № 1605/2021 г. съставът на Трето гражданско отделение на ВКС, постановено по реда на чл. 292 ГПК са посочени множество съдебни решения по поставения тълкувателен въпрос, които могат условно да бъдат разделени в три групи с оглед поддържаната в тях позиция и използваната аргументация:

Според първата група съдебни актове правното основание на предявен срещу Държавата иск за заплащане на сума- платена (удържана и внесена в държавния бюджет) такса по силата на чл.35а ЗЕВИ - предвид обявяването на нормата за противоконституционна и неизпълнение на задължението на Народното събрание по чл. 22 ал. 4 ЗКС да отстрани настъпилите от приложението на тази разпоредба неблагоприятни правни последици, е непозволено увреждане. При обосноваване на това разбиране се изхожда от нормативното правило на чл. 7 от Конституцията на Република България. Оттук и се сочи, че приемането на противоконституционен закон е неизпълнение на основното задължение за спазване на Конституцията от мнозинството народни представители¹, което е във висша степен противоправно, защото съгласно чл. 4 ал. 1 КРБ Република България е правова държава, която се управлява на първо място според Конституцията и на следващо място според законите на страната. Приемането на противоконституционен закон е деликт, защото съставлява противоправно деяние и приложението на противоконституционния закон неизбежно причинява вреди на правните субекти – както на самата държава, така и на гражданите и юридическите лица, които са в равна степен подчинени на закона до привеждането му в съответствие с Конституцията. Същевременно, доколкото чл. 22 ал. 4 ЗКС (съгласуван с установеното в чл. 152 ал.2 КРБ действие занапред на решенията на съда) установява задължение на Народното събрание да уреди възникналите правни последици от запазеното действие на обявения за противоконституционен закон (за да възстанови по този начин нарушения конституционен ред), то с бездействието си да изпълни вмененото му с чл. 22, ал. 4 ЗКС задължение и да възстанови нарушения конституционен ред, Народното събрание продължава да поддържа състоянието на неговата

¹ Доколкото народните представители поемат като основно свое задължение да спазват Конституцията под клетва, която те полагат съгласно чл. 76 ал. 2 КРБ при конституирането на всяко новоизбрано Народно събрание.

нарушеност². При това разрешение съдилищата са уважавали и предявените акцесорни претенции по чл. 86 ЗЗД за заплащане на лихви за период преди предявяването на иска, съобразявайки датата на увреждането и разпоредбата на чл. 84 ал. 3 ЗЗД, която не изисква покана за поставяне в забава.

В друга група съдебни решения³ се приема, че вземането относно таксата, събрана (удържана) от частноправни субекти и постъпила в държавния бюджет по закон, обявен за противоконституционен с решение на Конституционния съд, не може да се реализира с деликтен иск срещу Държавата, а чрез пряка престационна кондикция, уредена в чл. 55 ал. 1 пр. 1 ЗЗД. До подобен извод се стига въз основа на проведено разграничение между деликтния иск по чл. 7 КРБ и кондикцията по чл. 55, ал. 1, хип. първа ЗЗД, в рамките на което се изтъква, че двете претенции се различават по основание (правопораждащи юридически факти), правна характеристика, съдържание и законни последици (напр. за дължимите законни лихви). Сочи се още, че вземането по чл. 55 ал. 1 пр. 1 ЗЗД изисква престация, няма обезщетителен характер и се основава на принципа на забрана за неоснователно обогатяване на един правен субект за сметка на друг. За сравнение вземането по чл. 7 КРБ изисква причинно-следствена връзка между приложени закон, обявен за противоконституционен с решение на КС, понесена вреда от частноправния субект и се основава на забраната за непозволено увреждане. Оттук и се заключава, че таксата, внесена без основание в държавния бюджет, не е вреда, а е имущество, излязло от патримониума на частноправния субект, което имущество подлежи на връщане като пряк резултат от обратното действие на решението на КС за обявяване на противоконституционността на закона. Изключението в случая от действието *ex nunc* на решението на КС, постановено на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, според някои съдебни състави е оправдано с оглед наличието на висящ съдебен спор, което се твърди да позволява противоконституционният закон да не се приложи към спорното правоотношение без оглед на това дали същото е приключило, или е заварено правоотношение. При възприемането на това разрешение съдилищата са отхвърляли претенции по чл. 86 ЗЗД за заплащане на лихви за забава за период преди предявяването на иска поради липса на отправена покана до подаването на исковата молба, която да постави ответника в забава (ТР № 5/21.11.19 г. по тълк. д. № 5/17 г. на ОСГКТК на ВКС).

² Това е позицията изразена в Решение № 71 от 6.04.2020 г. на ВКС по гр. д. № 3804/2019 г., IV г. о., ГК., Решения № 207/06.01.20 по г.д. № 4474/18 г., III ГО, Решение № 72/21.04.20 г. по г.д. № 2377/19, IV ГО, Решение № 249/15.01.21 г. по г.д. № 4069/19 г., Решение № 244/26.01.21 г. по г.д. № 1732/19 г., IV ГО, Решение № 205/24.02.21 г. по г.д. № 1886/19 г., III ГО, Решение № 204/9.03.21 г. по г.д. № 3812/18 г., III ГО, Решение № 202/10.03.12 г. по г.д. № 854/20, III ГО и др.

³ Така Решения № 184/21.01.21 г. по г.д. № 2686/19 г., IV ГО, и № 91/26.08.21 г. по г.д. № 1489/20 г., IV ГО, Решение № 22/18.02.21 г. по г.д. № 664/19 г., III ГО, Определение № 634/12.12.17 г. по ч.т.д. № 2496/17 г., I ТО, Определение № 796/20.12.17 г. по т.д. № 2206/17 г., II ТО, Определение № 86/31.01.18 г. по ч.т.д. № 3001/17 г., II ТО, Определение № 157/02.03.18 г. по ч.т.д. № 432/18 г., II ТО, и др.

В трета група съдебни актове се поддържа че Държавата е извършила деликт чрез своя законодателен орган, който е приел противоконституционна правна норма и след това не е изпълнил задължението си по чл. 22 ал. 4 ЗКС да отстрани настъпилите от приложението на тази разпоредба неблагоприятни правни последици. От тази позиция се прави и изводът, че правните субекти, платили таксите по чл. 35а ЗЕВИ, имат правото да ги търсят от Държавата като обезщетение за причинените имуществени вреди. Същевременно се приема, че ищецът би могъл вместо деликтна претенция да предпочете реализиране на иск за връщане на платеното без основание – защото по правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага; за съда, който се ръководи в случая от справедливостта като елемент на правовата държава, противоконституционната правна норма не е приложимо право и даденото въз основа на тази правна норма подлежи на връщане.

II. Общ анализа на поставения тълкувателен въпрос.

От направения преглед на съществуващите разрешения в съдебната юриспруденция по въпроса за правното основание на предявен срещу държавата иск за заплащане на сума - платена (удържана и внесена вдържавния бюджет) такса по силата на чл. 35а ЗЕВИ става ясно, че на практика даването предпочитание на едната или другата правна квалификация има за резултат различен момен. От който насетне се дължи лихва за забава на основание чл. 86 ЗЗД – от поканата (при възприемане на тезата за кондикционния характер на иска), респективно от извършване на непозволеното увреждане (арг. от чл. 84, ал. 3 ЗЗД). При все това прави впечатление, че в основата на противоречията около квалификацията на иска срещу Държавата в тези случаи е различното разбиране на отделните състави на ВКС някои въпроси, които действието на Решение на КС, постановено по реда на чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ върху приключили правоотношения поставя, а именно

- Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на реализирали се и приключили правоотношения, които са предмет на висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията?
- Как следва да се прилага възприетото в т. 2 от Решение № 3/28.04.2020 г. по конст. д. № 5/2019 г. на КС по отношение на последиците от приложението на чл.35а ЗЕВИ в периода от влизането в сила на текста до постановяването на решение № 13 от 31.07.2014 г. на Конституционния съд, влязло в сила на 10.08.2014 г., с което е прогласена неговата противоконституционност?

- **Неприлагането на правилото на чл. 35а ЗЕВИ след 10.08.2014 г. по аргумент от чл. 151, ал. 2 КРБ лишава ли от правно основание имуществените размествания /плащания/, осъществени към момент, предшестващ постановяването на решение № 13 от 31.07.2014 г. на Конституционния съд, влязло в сила на 10.08.2014 г?**

1. История на спора

Считано от 01.01.2014 г. с § 6, т. 2 и т. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. е въведена такса за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, равняваща се на 20% върху приходите. С решение № 13/13.07.2014 по к. д. № 1/2014 на Конституционния съд на Република България са обявени за противоконституционни точки 2 и 3 от § 6 от ЗР на Закона за държавния бюджет за 2014 г. (ДВ, бр. 109/2013), с които са създадени чл. 35 а, ал. 1, 2 и 3, чл. 35 б, ал. 1, 2, 3 и 4, чл. 35, ал. 1, 2 и 3, и чл. 73, ал. 1, 2, 3 и 4 от Закона за енергията от възобновяеми източници (ДВ, бр. 35/2011, посл. изм. и доп., ДВ, бр. 9/2013), като противоречащи на чл. 60, ал. 1 КРБ. В посоченото решение Конституционният съд е изтъкнал предназначението на държавните такси по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДТ, като плащане в полза на бюджета от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена искана услуга. Такса е длъжен да плати всеки, за когото законодателят е определил финансова отговорност за извършени държавни разходи в негова полза. Основанието за плащане на таксата обаче е ползване на услугата или предизвикване действието на държавния орган в полза на платеща на таксата. При това положение е ясно, че установената с чл. 35а ал. 1 ЗЕВИ такса въвежда задължение за производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, за безвъзмездно плащане, срещу което не получават никаква услуга. Оттук и възниква проблемът за реда, по който следва лицата, изпълнили свое задължение, основано на законов текст, обявен по-късно за противоконституционен, да бъдат възмездени. Допълнителни трудности при отговор на поставения въпрос поставя обстоятелството, че става дума за действие на решение на КС по чл. 149, ал. 1, пр. 2 КРБ върху приключили правоотношения /правоотношения, които са се развили и са приключили при действието на регулиращ ги закон, който едва по-късно е обявен за противоконституционен/.

2. Проблемът с действието на решение на КС, с което се обявява противоконституционност на закон, върху правоотношение, обект на висящ съдебен спор.

Формално с Решение № 3 от 28.04.2020 г. на КС по к. д. № 5/2019 г. бе даден отговор на противоречиво разрешавания до този момент въпрос, касаещ действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията на Република България⁴. Според КС в тези случаи противоконституционният закон не се прилага, като правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон се уреждат от Народното събрание. До този извод мнозинството конституционни съдии достигат, обвързвайки темпоралния ефект на решенията на Конституционния съд с действието на висящия исков процес по повод както на заварени правоотношение, така и на приключени правоотношения. При това положение е изяснено, че по правило решенията на Конституционния съд действат занапред - докато Конституционният съд не приеме решение, че даден акт противоречи на Конституцията, се предполага, че той е в съответствие с нея и че правните последици, възникнали на основание акта, са легитимни. Приложено това правило за действието *ex nunc* на решенията на КС по чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ към случаите, в които е налице висящ съдебен процес с предмет правоотношение, регулирано от обявения за противоконституционен закон, би довело до нарушаване на забраната на чл. 5, ал. 1 – никой закон не може да противоречи на Конституцията, ако противоречи, той не е част от правната система, а следователно не е приложимо право – което единствено има значение за решаването на правни спорове. Оттук и в Решение № 3 от 28.04.2020 г. на КС по к. д. № 5/2019 г. е формиран изводът, че спрямо правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, обявеният за противоконституционен закон не се прилага, като това важи в еднаква степен за заварените правоотношения и за вече

⁴ Поставеният проблем е получил заслужено внимание в правната ни доктрина в контекста на по-общия въпрос за действието на решенията на КС по чл. 149, ал. 1, пр.2 КРБ. Без каквато и да било претенция за изчерпателност, тук могат да бъдат посочени следните съчинения: Сталев, Ж. Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен. – Съвременно право, 1995, № 5, цит. по Сталев, Ж., Н. Неновски. Конституционният съд и правното действие на неговите решения. С., Сиби, 1996, с. 28-29, Русчев, И. Решения, обявяващи противоконституционност на законови разпоредби. – В: Правото и бизнесът в съвременното общество. Сборник с доклади от 4-та национална научна конференция 22 октомври 2021 г. Издателство „Наука и икономика“ Икономически университет - Варна, 2021 г., с. 11-39, Пенев П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива, ИК „Светулка 44“, С., 2013, с. 159, Пенев, П Проблеми на нормения контрол за конституционност на законите. Действие на решенията на Конституционния съд. Юридически барометър, 2019, №18, достъпно на https://legalbarometer.bg/images/Legal_Barometer_broi_18.pdf, Мръчков В., За правната сила на решенията на Конституционния съд, които установяват противоконституционност на законите. – Съвременно право, 1998, № 6, Друмева Е., Конституционно право, пето допълнено и преработено издание, Сиела норма, С., 2018, 612, Зартов, Я. Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата. – Съвременно право, 2001, № 2, 68-69, Пунев, А. Колизии на правомощията на съдилищата при контрол за противоконституционност на приложим по делото закон, достъпна на <https://news.lex.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%B0%D1%82/>

приключилите такива. По отношение на заварени правоотношения, които са възникнали при действието на обявения за противоконституционен закон, но спрямо които той не е произвел по окончателен начин регулативния си ефект, нещата са сравнително ясни - решението на Конституционния съд действа занапред, като "отнема" регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба и така въздейства върху правния резултат. В тези случаи не е налице отклонение от общото правило за действие *ex nunc* на решенията на КС по чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ, като въздействието на противоконституционния закон спрямо тези неприключили правоотношения се преустановява, защото според чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията неговото прилагане е вече забранено. От разпоредбата на чл. 151, ал. 2 на Конституцията следва, че обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на съда в сила повече не урежда като задължително правило за поведение тези обществени отношения, за които е създаден.

2.1. По труден се оказва отговорът на въпроса за действието на решенията на КС по чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ върху приключилите правоотношения, които, бидейки под регулативния потенциал на чл. 35а ЗЕВИ, са се реализирали преди постановяването и влизането в сила на Решение № 13/13.07.2014 по к. д. № 1/2014 на Конституционния съд на Република, но по отношение на които след обявяване противоконституционността са образувани висящи съдебни процес

По аргумент от чл. 151, ал 2 КРБ може да се каже, че обявените за несъответни на Конституцията закони губят своето действие занапред (*ex nunc*), като възникналите от прилагането им правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на Конституционния съд, се запазват. Запазват се както фактите, на които противоконституционният закон е придал правно значение, така и породените от тях правни последици⁵. Тоест, ефектът от решението на Конституционния съд не може да се разпростре върху вече уредените по окончателен начин от обявения за противоконституционен закон правоотношения. Изключение според КС правят случаите, в които приключили правоотношения се оказва да са предмет на съдебен спор към момент следващ този на обявяване на противоконституционността⁶, за да не се стигне до прилагането на обявения за противоконституционен текст в рамките на висящия съдебен процес. Защото, в действителност, ако спрямо висящите съдебни производства решението на Конституционния съд действа според общото правило "*ex nunc*", то съдебните

⁵ Това изтъква Русчев, И., Цит. съч., с. 24.

⁶ Това се приема в мотивите към Решение № 3 от 28.04.2020 г. на КС по к. д. № 5/2019 г

състави ще са обвързани да разрешат спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон.

Това тълкуване на КС за случаите на висящ съдебен процес по повод правоотношения, приключили преди обявяване на противоконституционността позволява на някои състави на ВКС (и не само⁷) да застанат на позицията, че когато частноправен субект претендира от държавата събраната (удържана) от него такса, която е била внесена в държавния бюджет по закон, обявен за противоконституционен с решение на Конституционния съд, то правната квалификация на претенцията за така заплатените суми е по чл. 55, ал. 1, пр. 1 ЗЗД, защото съдът по иска е длъжен да приеме, че в никой момент държавата е нямала основание за събирането на таксата. **Дали обаче това наистина е така, като си дадем сметка, че прогласената по-късно противоконституционност не води до обезсилване или отпадане, а още по-малко - до изначална невалидност или до отнемане на правната релевантност на фактите, на които противоконституционният закон е придал правно значение, а така и на породилите се от тях правни последици.**

3. Последици от приложението на чл.35а ЗЕВИ в периода от влизането в сила на текста до постановяването на решение № 13 от 31.07.2014 г. на Конституционния съд (в сила от 10.08.2014 г.), с което е прогласена неговата противоконституционната.

При преглед на онази част от съдебната юриспруденция, която квалифицира иска срещу държавата за суми, платени въз основа на обявения за противоконституционен чл. 35а ЗЕВИ, като кондикция за платено при начална липса на основание, се вижда, че като основен аргумент се използва посоченото в Решение № 3 от 28.04.2020 г. на КС по к. д. № 5/2019 г обратното действие на решението на КС за обявяване на противоконституционността на закон при наличие на съдебен спор както по повод на приключили правоотношения, така и по отношение на висящи такива⁸. Всъщност с концепцията за действие *ex tunc* на Решенията на КС по чл. 149, ал. 1, т.2 КРБ КС визира не друго, а възможността при висящ съдебен процес по повод последици на обявен за противоконституционен закон в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на Конституционния съд, съдът да откаже да приложи, да не зачете действието на вече обявения за противоконституционен закон/законов текст. Едва ли обаче този отказ да бъде приложен обявеният за

⁷ Тази позиция се застъпва и в решение № 781 от 16.04.2018 г. по т.д. № 709/2017 г. на ТО VI-10 състав на Софийски градски съд; решение № 1433 от 06.07.2018 г. по т. д. № 718 / 2017.

г. на ТО VI-20 състав на Софийски градски съд, Решение от 10.04.2018 г. по гр.д. № 25036/2016 г., СРС, 31-ви състав.

⁸ Виж вместо други мотивите към Решение № 184 от 21.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 2686/2019 г., III г. о., ГК

несъответен с Конституцията законов текст означава, че следва да бъде дисквалифицирана правната релевантност на ЮФ, които са се реализирали и са изчерпали своето действие преди обявяване на противоконституционността, като в случаите, в които по повод на такива ЮФ е осъществено и имуществено разместване (*каквото е именно случаят с чл. 35а ЗЕВИ, възлагащ пряко задължение в полза на определени частноправни субекти*), то престираното да се счита като дадено при начална липса на основание.

3.1. Неприлагането на противоконституционния закон само занапред брани правната сигурност и доверяването на адресатите на закона, че той е съобразен с КРБ. Не може да има съмнение, че това доверяване произтича от оборимата презумпция за валидност, с която законът се ползва. Обявените за несъответни на КРБ закони губят своето действие занапред (*ex tunc*), а възникналите от прилагането им правни последици в рамките на правоотношения, приключили до влизане в сила на решението на КС, се запазват, освен ако НС не постанови друго по реда на чл. 22, ал. 4 от ЗКС. В този смисъл **неприлагането в рамките на висящ процес на вече обявен за противоконституционен закон, не мисля, че означава, че следва неговото действие да се счита отпаднало с обратна сила - още от момента на неговото приемане.** Напротив, последиците от неприлагането на обявения за противоконституционен закон в рамките висящо производство се свеждат до това да бъде позволено, респективно да бъде задължен съдът да се съобрази с последиците от обявената противоконституционност, като **включително в настоящето – след образуване на делото откаже да зачете действието на закона в един минал момент – по отношение на вече приключили правоотношения, чиито последици са предмет на спора по висящо в настоящия момент дело.** По този начин няма да се стигне до ситуация, в която съдебните състави да се окажат обвързани да разрешат спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон. Това е и причината с т.3 от Тълкувателно решение № 1 от 19.05.2004 г. на ВКС по гр. д. № 1/2004 г., ОСГК да се приема, че универсалните завещателни разпореждания (чл. 16, ал. 1 ЗН) имат действие и следва да се зачетат - по отношение на земеделските земи, собствеността на които се възстановява по ЗСПЗЗ, дори и съставени след като тези земи са включени в ТКЗС или други, образувани въз основа на тях селскостопански организации и наследството на завещателя е открито преди обявяване на противоконституционността на нормата на чл. 90а ЗН (обн., ДВ, бр. 21 от 1996 г.), в хипотезите на висящ съдебен спор към датата на обявяване на противоконституционността на нормата на чл. 90а ЗН, т. е. към дата 16.03.1996 г. Този пример ясно илюстрира вложения от КС смисъл в твърдяното изключение от чл. 151, ал. 2 КРБ в хипотезите на висящ процес, дори

за правоотношения, които са приключили – да не се зачита обявената за противоконституционна разпоредба във висящи съдебни производства, образувани след обявяване на противоконституционността на чл. 90аЗН, макар и в тези производства да се претендира зачитане на завещатели разпореждания, включително за случаите, в които последните са съставени и наследството е открито преди обявяване на противоконституционността на цитирания текст. **Именно по този начин се постига и преследваната цел - да не се допусне в рамките на този висящ съдебен процес да се стигне до прилагане на обявения за противоконституционен закон, в което се заключват последиците на окачественото от КС в Решение №3 от 28.04.2020 г. на КС по к. д. №5/2019 г. обратно действие на решенията на КС, с които се обявява за противоконституционен закон по отношение включително на приключените правоотношенията, предмет на висящо съдебно производство. Подобна ситуация обаче с правилото на чл. 35а ЗЕВИ не е налице, доколкото текстът възлага определено парично задължение върху частноправни субекти в полза на държавата. При това положение с извършване на плащането правоотношението бива прекратено с изпълнение, като по-късно заведените иски за така платените суми срещу държавата, с които по същество се търсят последиците от обявената противоконституционност, което не предполагат приложение на обявения за противоконституционен чл. 35а ЗЕВИ в рамките на висящия процес. По-скоро в тези случаи фактът на обявената противоконституционност е правопораждащ в контекста на очертаното спорно право. Това отчасти обяснява защо с Решение № 184 от 21.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 2686/2019 г., III г. о., ГК изрично да се посочи, че „противоконституционният закон не се прилага не само за правоотношението, пряк предмет на съдебна защита, но и за всяко преюдициално правоотношение, факт или въпрос от значение за делото“, с което решаващият отнася обратно действие на противоконституционността и към преюдициални отношения. Ако се дадем обаче сметка, че в по иски срещу държавата за суми, платени въз основа на чл. 35а ЗЕВИ не обявеният за противоконституционен закон регулира преюдициално за висящия процес правоотношение, което и да позволи на решаващият състав, пред който делото е висящо след прогласяване на противоконституционността, да откаже приложението на този закон, а самата противоконституционността е правопораждащият факт, който дава основание на ищеца да се търси от Държавата платеното въз основа на обявения за противоконституционен текст. По предявените срещу Държавата иски за сума – платена (удържана и внесена в държавния бюджет) такса по силата на чл.35а ЗЕВИ - предвид обявяването на нормата**

за противоконституционна и неизпълнение на задължението на Народното събрание по чл. 22 ал. 4 ЗКС да отстрани настъпилите от приложението на тази разпоредба неблагоприятни правни последици – всъщност се претендира не друго, а гражданскоправните последици от акта на Конституционният съд, легитимиран да упражнява контрол върху законодателната дейност. При това положение зачитането на решение № 13/13.07.2014 по к. д. № 1/2014 на Конституционния съд на Република България в рамките на висящи процес за връщане на платеното по чл. 35а ЗЕВИ означава да се приеме, че след 10.08.2014 г. задължение в полза на Държавата не съществува, което обаче не означава, че платеното до този момент е дадено при начална липса на основание. Аргументите за това са няколко:

3.2. Началната липса на основание се преценява към момента на осъществяване на имущественото разместване

След обявяване на противоконституционността на текста от закона, послужил като основание за събиране на парични суми в полза на Държавата, възникналите спорове и образуваните висящи съдебни производства по повод именно последиците от тази противоконституционност не могат да бъдат разрешени чрез конструкцията на платено при начална липса на основание (чл. 55, ал. 1, хипотеза първа ЗЗД). Правоотношенията, което са се развили и приключили в периода от 1.1.2014 г. до 9.8.2014 г., преди да бъде обявена за противоконституционна с решение № 13/31.07.2014 г. по к. д. № 1/2014 г. на КС, са приключени /погасени/, а осъщественото въз основа на тях имуществено разместване не е дадено при начална липса на основание. Същевременно специфика на РКС като особен юрисдикционен акт се изразява в това, че те въздействат върху влезли в сила източници на правото, отнемайки по същество правното действие на съдържащите се в тях ПН, но занапред⁹. За сравнение в хипотезата на начална липса на основание преценката за наличието или отсъствието на *causa iusta* се преценява именно към момента на осъществяване на имуществено разместване, а не в един по-късен момент. Според Постановление № 1 от 28.V.1979 г. по гр. д. № 1/79 г., Пленум на ВС - първият фактически състав на чл. 55, ал. 1 ЗЗД изисква предаване, съответно получаване, на нещо при начална липса на основание, т. е. когато още при самото получаване липсва основание за преминаване на блага от имуществото на едно лице в имуществото на друго. Оттук и макар съгласно т.3 от Решение № 3 от 28.04.2020

⁹ Така Русчев, И. Цит. съч., с. 24. Вж. Голева, П. Непозволено увреждане или неоснователно обогатяване е претенцията на засегнатите лица при обявен за противоконституционен закон?, Търговско и облигационно право", 2022 г., кн. 03, стр. 3 и сл.

г. на КС по к. д. № 5/2019 г. да е възможно при висящ спор съдът да не приложи обявения за противоконституционен закон към вече осъществило се и приключило правоотношение, то това не дава възможност на същия да приеме, че престираното по това вече приключило правоотношение в изпълнение на задължение, основано на действащ към един минал момент законов текст (по-късно обявен за противоконституционен), може да се разглежда като дадено при начална липса на основание. Това е така защото към момента на извършване на плащането е съществувало правно основание. Изпълнението не е без правно основание, доколкото до момента на решението на КС за обявяване на закона за противоконституционен законът е има редовно правно действие и е пораждал паричното задължение¹⁰. Няма как незачитането от съда по висящия спор на правилото на чл. 35а ЗЕВИ да доведе до отнема на правната релевантност на юридически факти, които са се осъществили в миналото, към момент преди постановяване на Решение на КС на основание чл. 149а, л1. , т. 2 КРБ.

3.3. Противоконституционността на закона не означава, че същият е нищожен (несъществуващ) акт като основание за имуществено разместване по смисъла на чл. 55, ал. 1 ЗЗД.

На следващо място незачитане действието на противоконституционния закон от съда по висящ процес едва ли може да бъде разбирано в смисъл, че съдът по иска е длъжен да приеме, че законът е негоден (невалиден) регулатор на обществените отношения и в никой момент не се прилага, респ. не е следвало да бъде приложен. Напротив, докато КС не обяви един закон за противоконституционен, се презюмира, че той е в съответствие с КРБ и валидно регулира обществените отношения, за чието уреждане е създаден и не е вярно, че същият „все едно никога не е бил действащо право“¹¹. **Всъщност противоконституционният закон, издаден от Народното събрание (компетентният по чл. 8 КРБ орган), не е нищожен (несъществуващ)**⁷.

3.3.1. Аргумент в тази насока е на първо място конститутивното действие на решението на КС, с което се обявява противоконституционността на закон по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ, откъдето и

¹⁰ На това обръща внимание и **Голева, П.**, Цит. съч., с. 16-17.

¹¹ Това се приема в решение № 184 от 21.01.2021 г. по гр. д. № 2686/2019 г. на IV г. о. на ВКС Ир Решение № 91 от 26.08.2021 г. по гр. д. № 1489/2020 г. на IV г. о. на ВКС, като се настоява, че когато спорът е основан на закон, обявен за противоконституционен с решение на КС, съдът по иска е длъжен да приеме, че законът е негоден (невалиден) регулатор на обществените отношения и в никой момент не се прилага, респ. не е следвало да бъде приложен. Това важи за неприключените правоотношения и за приключените правоотношения, когато Народното събрание не е изпълнило задължението си да ги преуреди в съответствие с КРБ (чл. 22, ал. 4 от ЗКС). Важи за всяко съдебно производство, независимо дали е образувано преди или след влизане в сила на решението на КС. И в мотивите към Решение № 60054 от 15.07.2021 г. на ВКС по т. д. № 1802/2019 г., I т. о., ТК се казва, че действието занапред на РКС по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ не изключва само по себе си невалидността на нормата, считано от възникване на регулираното със същата правоотношение.

може да се направи извод, че преди обявяване на противоконституционността основание за престиране е налице.

Разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 КРБ урежда т.нар. конститутивно действие на решението на КС, установяващо противоконституционност на закон – той занапред не се прилага. Решението на КС, постановено на основание чл. 149, а л. 1, т. 2 КРБ, не просто прогласяват едно съществуващо правно положение, а непосредствено предизвикват правна промяна. Затова и може да се твърди, че противоконституционността е пряка последица от влизането в сила на конституционното решение¹², като до този момент обявеният за противоконституционен закон се счита да е бил валиден регулатор на обществени отношения. **Докато Конституционният съд не приеме решение, че даден акт противоречи на Конституцията, се предполага, че той е в съответствие с Конституцията и че правните последици, възникнали на основание акта, са легитимни.** Затова и не може да бъде споделено предлаганото от виждане, според което решения, обявяващи противоконституционност на законови разпоредби – чл. 149, ал. 1, т. 2, имат установително действие¹³, което твърдение се аргументира с това, че КС в тези случаи единствено прогласяват отмяната на противоконституционния закон, която е настъпила по силата на върховенството на Конституцията и непосредственото действие на нейните норми¹⁴. Това обяснява и защо според някои автори¹⁵ установяването на противоконституционността е налице още от момента на влизане в сила на противоконституционния закон¹⁶. Подобно разбиране противоречи на чл. 151, ал. 2 КРБ, който следва да се разбира в смисъл, че от влизане в сила на решението на КС всички държавни органи, вкл.

¹² Доказателство за това е, че дори да има съмнения за конституционсъобразността на закон, при липса на образувано пред КС дело, първоинстанционният и въззивният съд са длъжни да го приложат, като липсва възможност за осъществяване на дифузен контрол. А по аргумент от противното на чл. 303 ГПК липсва и възможност за отмяна на влязло в сила съдебно решение, по което съдът е приложил противоконституционен закон.

¹³ Специфично установително действие е налице при констатиране на противоконституционността с решение на КС по § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на КРБ. Така и **Крумов, Цв.**, Отговорност на държавата за вреди от прилагането на противоправни нормативни актове, Съвременен право 2002, №5, достъпна на https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/5cc964ec9b747a41c1810ae5/1556702445360/Krumov_Cvetan.pdf

¹⁴ Подробности по въпроса дали решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност, има конститутивно или установително действие виж у **Русчев, И.** Цит. съч., с. 27-32.

¹⁵ Подобно разбиране доминира мотивите към Решение № 184 от 21.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 2686/2019 г., III г. о., ГК, като според решаващия състав, когато спорът е основан на закон, обявен за противоконституционен, съдът по иска е длъжен да приеме, че законът е негоден (невалиден) регулатор на обществените отношения и в никой момент не се прилага, респ. не е следвало да бъде приложен. Това важи за неприключените правоотношения, но и за приключените правоотношения, когато Народното събрание не е изпълнило задължението си да ги преуреди в съответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 4 ЗКС).

¹⁶ **Зартов Я.**, Гранични проблеми на противоконституционността на закона в практиката на Конституционния съд и съдилищата, Съвременен право, 3/2001, 61 – 71, и Конституционно правосъдие на Република България, глава девета, Сиела, С., 2004

съдилищата, са длъжни да не го прилагат. Съдилищата са длъжни да откажат да го приложат по всички висящи дела, а останалите държавни органи – по всички неприключени правоотношения¹⁷. За периода обаче преди обявяване на противоконституционността, законът запазва своя правен ефект, а така и се запазват настъпилите имуществени последици в това число и извършените плащания.

С постановяване на решение на КС за обявяване противоконституционността на закон на основание чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ обявеният за противоконституционен закон губи своето действие, но това не важи за вече осъществили се ЮФ. **Затова и не може да бъде направен извод, че неприлагането на законово правило, обявено за противоконституционно, което е създавало в миналото задължение за извършване на плащане /събиране на такса в полза на фиска/, което задължение е изпълнено преди обявяване на противоконституционността, води до начална липса на основание за осъщественото плащане – тоест до дисквалифициране и отнемане правната релевантност на ЮФ, които са се погасили преди влизане в сила на решение на КС по чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ.**

Друг аргумент срещу тезата, според която обявеният за противоконституционен закон е невалиден изначално, което да позволи изпълнение на задължения, които последният е вменявал, да се третира като дадено при начална липса на основание, са и актовете, издадени въз основа на обявеният за противоконституционен закон. Така ако държавен орган издаде индивидуален акт, ползвайки за нормативно основание противоконституционен закон или незаконен подзаконов нормативен акт, то индивидуалният акт би бил опорочен – незаконен, но не непременно нищожен. Ако този индивидуален акт не бъде обжалван на самостоятелно основание, той ще влезе във формална сила и ще бъде напълно годно основание за разместване на блага. Оттук и осъщественото при неговото действие не е осъществено при начална липса на основание. Затова и осъществената престация при запазеното действие на противоконституционния закон продължава да е на годно правно основание.

4. Да се приеме, че платеното, като последица от действието на по-късно обявен за противоконституционен закон, е дадено при начална липса на основание влиза в разрез освен с конститутивния ефект на решението на КС, постановено по чл. 149, ал. 1, т.2 КРБ, още и с правилото на чл. 22 ЗКС

Възприетото от законодателя в чл. 151, ал. 2 КРБ действие на решенията на КС следва да се разглежда във връзка с предвиденото в чл.22, ал. 4 ЗКС,

¹⁷ Сталев, Ж. Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен. – Съвременен право, 1995, № 5, цит. по Сталев, Ж., Н. Неновски. Конституционният съд и правното действие на неговите решения. С., Сиби, 1996, с. 28-29.

съгласно което възникналите правни последици от обявения за противоконституционен акт се уреждат от органа, който го е постановил. Цитираното правило безспорно е замислено, за да омекоти липсата на обратно действие на решенията, с които КС обявява противоконституционността на закон, като от ще намери приложение най-вече за случаите, в които правоотношенията, възникнали при действие на закон, обявен за противоконституционен, са се осъществили¹⁸. Такава именно е и спорната хипотеза, дала повод за образуването на настоящето Тълкувателно дело №1 от 2022 г. по описа на ОСГТК – налице са правоотношения, възникнали при действие на закон, обявен за противоконституционен, които са приключили. **При това положение, ако законодателят наистина считаше, че даденото въз основа на обявен за противоконституционен закон, е дадено при начална липса на основание, то вероятно и въвеждането на подобен механизъм за отстраняване последиците от приложението на противоконституционния закон би било напълно лишено от логика.** Има и нещо друго - ако приемем, че възможността за кондикционна претенция е на разположение на частноправните субекти единствено в случаите, в които НС бездейства да изпълни задълженията, които чл. 22, ал. 4 ЗКС му вменява, то това би означавало, че съществува диференциран ред за отстраняване на последиците от приложението на противоконституционния текст/ закон с оглед активността на частноправните субекти – за тези, които са иницирали исков процес – остава открит пътя на чл. 55 ЗЗД, а за останалите се прилага чл. 22, ал. 4 ЗКС. Вижда се, че подобен извод едва ли е удържим.

5. Несъстоятелност на тезата, че последиците от противоконституционния закон следва да се търсят на основание чл. 55, ал. 1, хипотеза първа ясно личи и с оглед съществуващата законодателна уредба на аналогични хипотези, а именно отговорността за вреди от нищожен или отменен подзаконов нормативен акт и отговорността за вреди при нарушаване на правото на ЕС.

5.1. С изменението на чл. 1, ал.1 ЗОДОВ от 2019 г. се предвиди имуществена отговорност (а не задължение за връщане на даденото) за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. В случая тази законодателна намеса бе продиктувана от крайно несправедливите резултати, до които доведе постановяването на Тълкувателно решение от 27.06.2016 г. по тълк. д. № 2/2015 г., ОС, ВАС. Според посочения тълкувателен акт наличието на изрично прогласеното действие на отмяната занапред – от деня на влизане в сила на

¹⁸ На това обръща внимание и **Пенев, П.** Цит. съч., а така и **Русчев, И.** Цит съч., с 36

решението (арг. от чл. 195, ал. 1 АПК) изключва възможността да се търси обезщетение за вредните ефекти от действието и приложението на отменения или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт. Затова и с изменението на чл.1, ал. 1 ЗОДОВ бе предвидена изрично възможността обезщетение за вреди от действието на отменен или прогласен за нищожен подзаконов нормативен акт да се претендира. При това допълнението на чл.1, ал. 1 ЗОДОВ, предвиждащо деликтна претенция, се случи макар и в АПК да съществува правило почти аналогично на това на чл. 22, ал. 4 ЗКС, а именно разпоредбата на чл.195, ал. 2 АПК, който предвижда, че правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожаем, се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение. Изглежда, че служебното задължение на компетентния орган да отстрани вредните последици от действието на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт не е пречка пред възможността пострадалите частноправни субекти да ангажират имуществената отговорност за вреди на Държавата. Това доказва, че за аналогична ситуация на тази, касаеща гражданскоправните последици от обявен за противоконституционен закон законодателят дава предпочитание на деликтния характер на претенцията за отстраняване на вредите, причинени на частноправните субекти¹⁹, а не на иск по чл. 55, ал.1, хип.първо ЗЗД, макар и при нищожен подзаконов нормативен акт това концепцията за началната липса на основание да би била далеч по лесна за обосноваване, отколкото това е по отношение на закон.

5.2. Аналогично е положението и с отговорността на Държавата при нарушаване на правото на ЕС²⁰, доколкото с новелата на чл. 2в от ЗОДОВ се предвиди, че когато вредите са причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, исковете се разглеждат от съдилищата по реда било на административнопроцесуалния кодекс – за вреди по чл. 1, ал. 1, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд, или по гражданския процесуален кодекс – извън случаите по т. 1, като ответникът по делата се определя по реда на чл. 7 ЗОДОВ. В тази връзка и в най-новата практика на ВКС, обективизирана в Решение № 60175 от 09.09.2022 г. по т. д. № 2415 по описа за 2020 г. на Търговска колегия, Първо отделение на ВКС бе прието, че НС отговаря на деликтно основание за вредите, причинени от приемането и твърде закъснялото отменяне на правилото на §8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за приватизация и

¹⁹ Още по въпроса виж у Петров, В. Отмяната на незаконния административен акт и отговорността за вреди, достъпна на <https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/otmiana-nezakonen-admakt-vredi>.

²⁰ В практиката на СЕС също е утвърден принципът за извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушения на общностното право /решения на СЕС по делата Francovich, съединени дела C-6/90, C-9/90, Brasserie du Pecheur SA и Factortame, съединени дела C-46/93 и C-48/93, Kobler, C-224/01 и др.

следприватизационен контрол (ЗПСК)²¹, който текст е в нарушение на чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), а така също и противоречи на КРБ (като поради изрична отмяна на текста, не се стигна до постановяване на решение на КС по реда на чл. 149, ал1, т. 2 КРБ)

Подобна е и позицията на състава, постановил решение № 60271 от 22. 02. 2022 г. по гр. д. № 4776/2016 г. на ВКС, III г. о., според който при съобразяване на принципите на равностойност и ефективност, е дадено разрешението, че исковете, обхванати от преходното правило на § 6, ал. 2 ЗИД на ЗОДОВ, подлежат на разглеждане по реда на ЗОДОВ, като специалната уредба на този закон е приложима при очертаване безвиновния /обективен/ характер на отговорността и при определяне, че искът се завежда срещу органа, чиито актове или действия са причинили вредите. Вижда се, че при нарушаване правото на ЕС въз основа на чл. 7 КРБ се дава възможност на пострадалите да търсят обезщетение за вреди на деликтно основание, което е предвидено от 2019 насетне и като специален състав по ЗОДОВ.

6. За да се приложи кондикционната претенция за връщане на даденото при начална липса на основание (чл. 55, ал. 1, хипотеза първа ЗЗД), следва имущественото разместване да не е осъществено в резултат на някакво противоправно състояние.

Аргумент срещу квалификацията по чл. 55, ал.1, хип. първа ЗЗД на иска срещу Държавата за платеното въз основа на чл. 35а ЗЕВИ е и обстоятелството, че за да говорим за извършване на престация при начална липса на основание би следвало да нямам правонарушение с оглед придобиването или получаването на нещо. При неоснователното обогатяване нямаме правонарушение с оглед придобиването или получаването на нещо, не е налице основание за ангажиране на извъндоговорната отговорност на обогатилото се лице, а по-скоро, като противоправно и нежелано състоянието може да се определи това, което следва придобиването (получаването на облагата) и затова правото създава средството, с което това придобиване да бъде иззето отново. В подобен смисъл са и мотивите към Тълкувателно решение № 50 от 30.12.1985 г., ОСГК, където се изтъква, че макар и неоснователното обогатяване да е нетърпимо от закона състояние, независимо от какъв фактически състав е възникнало и без оглед на обстоятелството от кой клон на правото е регламентирано правоотношението,

²¹ Заради §8 Европейската комисия образува наказателна процедура срещу България още през 2012 г., защото погавза правото на свободно движение на капитали и може да засегне всеки бъдещ инвеститор. При все това изричната отмяна на текста се случи едва през юни 2015 г. Виж още по въпроса в изложеното, достъпно на <https://news.lex.bg/%d0%bf%d0%be-%d1%82%d1%80%d1%83%d0%b4%d0%bd%d0%b8%d1%8f-%d0%bd%d0%b0%d1%87%d0%b8%d0%bd-%d0%bd%d0%be-%d1%81-%d0%bb%d0%b8%d1%85%d0%b2%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d1%84%d0%b8%d1%80%d0%bc%d0%b0-%d0%be%d1%81/>

което го е породило, то не е основано на наличието на вреди и противоправност²². **Обратното – когато състоянието, което е породило имущественото разместване е резултат от едно правонарушение – каквото представлява приемането на противоконституционен закон, то едва ли има място за правилата за неоснователно обогатяване. И този извод не се разколебава от възможността фактическите твърдения на ищеца за настъпила вреда да бъдат оценени и като форма на неоправдано обедняване за пострадалия, както е в случая със сумите, заплатени въз основа на по-късно обявения за противоконституционен чл. 35а ЗЕВИ.** За да е налице вреда, която подлежи на репарирание със средствата на гражданската отговорност се изисква същата да настъпи във връзка с едно противоправно състояние²³, за чието настъпване отговаря конкретен субект, а според някои е нужно и винаги да се установи наличието на виновни действия. Така, когато собственик, лишен от възможността да извлече съответни на правата си ползи от недвижим имот поради действията на владеещия без основание, заедно с иска за неоснователно обогатяване по чл. 59, ал.1 от ЗЗД предяви и иск по чл. 45 от ЗЗД за обезщетение на имуществената вреда, изразяваща се в допуснати или предизвикани разрушителни въздействия върху жилището, довели до негодност то да бъде обитавано, за всеки конкретен случай следва да бъде преценено дали двата иска се основават на различни обстоятелства²⁴. Ако бъде установено наличие на противоправно поведение – ще бъде налице деликтен иск. Но, ако самото поведение, което е станало причина за настъпване на противоправното състояние, не е укоримо и не съставлява основание за ангажиране на деликтната отговорност, то пострадалият ще може постигне отстраняване на настъпилото обедняване чрез иск за неоснователно обогатяване.

Затова и исовете по чл. 45 ЗЗД и по чл. 55 ЗЗД, респективно по чл. 59, ал. 1 ЗЗД²⁵ би следвало да се разглеждат независимо един от друг, като претенциите могат да съществуват едновременно²⁶ без между тях да е налице конкуренция,

²² В практиката квалификацията по чл. 55, ал. 1 ЗЗД често се обосновава с мотивите, че събраното въз основа на по-късно обявен за противоконституционен закон било неправомерно събрано, тоест без основание. Така решение от 10.04.2018 г. по гр.д. № 25036/2016 г., СРС, 31-ви с-в. Всъщност липсата на основание под никаква форма не сочи на неправомерно състояние. Най-малкото даването при липса на основание сочи, че имущественото разместване не е последвано от транслиране на права, поради което и по правило при преките кондикции не се изследва наличието на обогатяване и обедняване.

²³ За различните теории и виждания за противоправността при деликтната отговорност виж вместо други Конов, Т., Основание на гражданската отговорност. – Сб. Подбрани съчинения. Сиела, С., 2010, с. 86-96.

²⁴ Решение № 296 от 07.04.2010 г. по гр.д. № 1033/ 2009 г. на Върховен касационен съд

²⁵ Че под противоправно поведение на обогатилото се лице следва да се разбират действия (или бездействия), които са укорими и се явяват несъобразени най-общо с правните повели и принципи, без обаче същите да могат да бъдат квалифицирани като противоправни по смисъла на деликтната или договорната отговорност следва и от изискването на чл. 59, ал. 2 ЗЗД.

²⁶ Според някои е възможно искът за обезщетение за вреди, когато не е достатъчен да се постави изцяло в интерес на увредения, в който случай последният може да прибегне до неоснователно обогатяване с цел отстраняване на настъпилото обедняването, което би съществувало след възстановяване на вредата, стига, разбира се, това останало обедняване да не е последица от изричното ограничаване на обема на възстановяването образно

доколкото липса общо приложно поле. Затова и не е възможно един и същ житейски факт да бъде припознат и отнесен едновременно към правната квалификация деликт и неоснователно обогатяване. Оттук и не може да бъде споделено разбирането, изразено в третата група съдебни актове, според което правните субекти, платили таксите по чл. 35а ЗЕВИ, имат правото да ги търсят от Държавата като обезщетение за причинените имуществени вреди, но нямало пречка това право да се реализира и като искане за връщането на таксата и като платена без основание, т.е. платецът да предпочете реализиране на иск за връщане на платеното без основание. **Основанието на твърдяното субективно право в случая може да бъде или непозволено увреждане или неоснователно обогатяване, като едната квалификация изключва другата. Ако е налице противоправно състояние, то правилата на чл. 55-59 ЗЗД не са приложими.** В тази връзка следва да се държи сметка, че иск, основан на правилата за неоснователно обогатяване, не е на разположение на претендиращия, ако последният твърди, че е осъществено имуществено разместване като резултат от действието на противоконституционен закон, доколкото самото приложение на закон, противен на КРБ, причинява вреди на частноправните субекти, в който смисъл не са и налице предпоставките, предвидени в ЗЗД – чл. 55 – 59 за възникване на вземане за връщане на даденото или за имуществено уравнение. И именно това е смуцаващо в конструкцията, при която ищецът разполага както с деликтен иск, така и с иск от неоснователно обогатяване, за да си върне платено въз основа на обявена за противоконституционна разпоредба. Освен това квалифициране на искането за връщане на сумите, платени като такса в полза на Държавата на основание чл. 35а ЗЕВИ, като деликтна претенция и/или като иск за връщане на даденото при начална липса на основание, съответно иск за неоснователно обогатяване по чл. 59 ЗЗД²⁷, често се дължи не на друго, а на даването на различна квалификация на едни и същи фактически твърдения – веднъж платеното се търси от ищеца като вреда, веднъж като недължимо платено. По същество ищецът претендира гражданскоправните последици от

приложимото специално правило. Така **Filios, Ch.** L'enrichissement sans cause en droit privé français, th. Lille II, 1999, Bruylant, 1999, no 153., p. 99

²⁷ Така в Решение № 60054 от 15.07.2021 г. на ВКС по т. д. № 1802/2019 г., I т. о., ТК искът се квалифицира като такъв по чл. 59 ЗЗД. По всяка вероятност тази квалификация е резултат от самия механизъм на удържане на въпросната такса по чл. 35а ЗЕВИ – чрез прихващане -20% от преференциалната цена, на която се изкупува произведената енергия умножена по количеството изкупена електрическа енергия от обществения доставчик и от крайните снабдители по чл. 31, ал. 5. дължимата печалба. Оттук и претендираните за връщане суми, на основание чл. 35а ЗЕВИ са удържани от «ЕВН България Електроснабдяване» АД от дължимата на ищеца цена за продадена електрическа енергия, произведена от възобновяем източник, както и последващо преведени в полза на Държавата. В случая обаче не е налице „опосредяване“, при което обогатяването да преминава през патримониума на едно трето лице преди да достигне до обогатилия се. Начинът на събиране на тази такса е по-скоро последица от характерния за финансовите отношения автоматизъм и не оправдава приложение на общия иск за неоснователно обогатяване, в чието приложно поле попадат именно хипотезите на непряко имуществено разместване, когато липсва пряко даване и получаване.

обявената противоконституционност на чл. 35а ЗЕВИ, твърдейки било, че платеното е при начална липса на основание, било че съставлява вреда. Последните твърдения обаче не са твърдения за факти, а по-скоро са квалификация на иска, дадена от самия ищец, като правилната квалификация в случая е тази сочеща деликтния характер на иска.

7. И това е така, защото са налице елементите от фактическия състав на отговорността на държавата, така както са очертани в чл. 7 КРБ вр. чл. 49 ЗЗД, а именно наличие на действие, акт или бездействие на орган на държавата, противоправно състояние – приемане на закон, противоречащ на КРБ в съчетание с бездействие от страна на НС да отстрани негативните последици от прилагането на противоконституционният закон (чл. 22, а. 4 ЗКС), откъдето са настъпили като пряка и непосредствена последица вреди за частноправните субекти.

7.1. Действие, акт или бездействие на орган на държавата

Държавата е специфична форма на политическа организация на обществото и управление на социалните процеси. Като такава тя съществува и функционира чрез системата от държавни органи. Държавата и нейните органи не са различни правни субекти в отношения на разделност, а са органически обединени и интегрирани в едно цяло. Конкретният държавен орган не може да бъде отделен от това цяло, тъй като неговите правомощия произтичат от държавата и той ги упражнява от нейно име²⁸. Държавният орган не може да съществува извън системата на държавните органи, нито пък може да упражнява правомощията си отделно от държавата. С оглед на това действията на държавния орган се явяват действия на самата държава²⁹. Поради това в случаите, когато от действията или бездействията на държавния орган бъдат

²⁸ На това се обръща внимание в Решение № 249 от 15.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 4069/2019 г., IV г. о., ГК

²⁹ Оттук произтича и неоснователността на възраженията в случая, че НС не носи отговорност заради имунитета на народните представители, респективно заради промяната на персоналния му състав или липсата на възлагане като елемент от състава, предвиден в чл. 49 ЗЗД. От основно значение да държавния орган са предоставените му от закона властнически правомощия, които той упражнява по отношение на третите лица, а не неговия персонален състав. Последният може да бъде променян по установения за това ред, без това да се отрази на съществуването на държавния орган като структура от системата на държавните органи и на предоставените му от закона правомощия. Затова държавният орган не може да се идентифицира с персоналния си състав към определен момент. В случаите когато отношенията възникват по повод действията на даден държавен орган за третите лица е без значение персоналния състав на този орган. Промяната на персоналния състав не води до прекратяване на държавния орган и до възникването на нов такъв със същите правомощия. Длъжностните лица са част от държавния орган, но не се идентифицират с него. Освен това, отговорността за вреди е имуществен и държавата може да освободи от тази отговорност и свои служители, които нямат функционален имунитет, но с това тя не освобождава от отговорност себе си. Освободените лица не отговарят имуществено за причинените вреди, нито пред пострадалия, нито по регрес, но с това пострадалият не се лишава от дължимото обезщетение (в натура или пари), тъй като за него отговаря държавата, когато са налице съответните предпоставки за това.

причинени вреди на трети лица, то отговорността за тях се носи от Държавата³⁰. Затова за държавния орган не възниква самостоятелна отговорност за причинените на третите лица вреди, която да съществува едновременно с отговорността на Държавата за същите вреди. Това обяснява защо чл. 7 КРБ предвижда, че Държавата отговоря пряко за вредите, причинени от незаконни актове или действия на нейните органи и длъжностни лица, като съгласно чл. 5, ал. 2 КРБ разпоредбата на чл. 7 КРБ има непосредствено действие³¹. Отговорността на държавата има обективен и гаранционен характер, като в правната доктрина правилно се изтъква, че „актовете“, които чл. 7 КРБ има предвид, са всички юридически актове, вкл. актове на Народното събрание, които причиняват вреда на гражданите и организациите на граждани³². То е част от системата на държавните органи, която е изградена на принципа на разделение на властите. В този смисъл НС е държавен орган олицетворяващ законодателната власт, което определя мястото му сред другите държавни органи, които имат своето място в изпълнителната и съдебната власт или са независими – БНБ, КФН, Сметна палата и други. НС е висш държавен орган, в чиято компетентност КРБ е възложила осъществяването на най-важните държавни функции. Но Конституцията на РБ изрично предвижда, че отговорността в този случай е на държавата, а не на отделните нейни органи³³

³⁰ Относно еволюцията в доктрината на разбиранията за отговорността на държавата виж изложеното у **Петров, В.** Отговорността на държавата за вреди – какво беше, през какво мина и докъде стигнахме достъпно на https://news.lex.bg/%D0%BE%D1%82%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%BA/#_ftn13

³¹ Една норма от Конституцията има непосредствено действие винаги, когато основният закон не предвижда необходимостта от закон, който да я опосреди. Това се приема в Решение № 13/1993 г., КС.

³² **Терзийски, Ст., Андр.Терзийски.** Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани. С., 2002, с. 22.

³³ Това обуславя и някои специфики относно пасивната легитимация при предявяване на подобни иски за обезщетение. Държавата участва в съдебни производства по граждански спорове за обезщетение за вреди по ЗОДОВ чрез процесуален субституент – органът, от чиито незаконни актове, действия или бездействия са причинени вредите (чл. 7 ЗОДОВ). Съдебната практика приема, че държавата може да участва в съдебни производства чрез процесуален субституент и по граждански спорове за обезщетение за вреди на общо основание (чл. 49 ЗЗД, който урежда най-общо отговорността на възложителя за вредите от поведението на изпълнителя при или по повод изпълнението на възложената работа). Това практическо разрешение е възприето от законодателя в чл. 2в, ал. 1, т. 2 ЗОДОВ (Нов – ДВ, бр. 94 от 2019 г.) по отношение на съдебните спорове за обезщетение за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз, също и когато делото е подсъдно на гражданските съдилища. Решение №16 от 02.03.2021 г. гр.д. № 1914 по описа за 2020 година IV Г.О на ВКС . Оттук и ако носителят на материалното право или задължение, който в случая е Държавата, пряко участва като страна в исковия процес, то не е необходимо подобно участие и чрез процесуален субституент, тъй като на практика засегнатият заинтересован субект е само един – този, в чиято имуществена сфера ще настъпят последиците от съдебното решение. Затова и е недопустимо да се предявява главен иск срещу държавата и евентуален иск за вреди срещу НС, тъй като ще са налице предметно и субектно идентични иски претенции, откъдето и евентуалният иск срещу НС би се явил недопустим. Тоест, отговорността на Държавата за вреди може да бъде реализирана чрез предявен против самата нея иск, а в случаите, когато това е допустимо и чрез иск предявен против причинилия увреждането неин орган, в който случай последният има качеството на процесуален субституент. Във втория случай държавата не става страна по делото, но е обвързана от постановеното по него решение. Когато вредите са причинени от действията или бездействията на няколко държавни органи искът за обезщетение може да бъде предявен против всички или някои от тях, при условията на солидарност, тъй като се

7.2. Приемането на противоконституционен закон и бездействието на НС да уреди правните последици от прилагането на противоконституционния закон като противоправно състояние

В съдебната практика с основание се сочи, че приемането на противоконституционен закон е деликт, защото приемането му е противоправно деяние, доколкото същият се явява в разрез с Конституцията, а самото приложение на противоконституционния закон неизбежно причинява вреди на правните субекти, както на самата държава, така и на гражданите и юридическите лица, които са в равна степен подчинени на закона до привеждането му в съответствие с КРБ. Затова и в чл. 22, ал. 4 ЗКС изрично е вменено на Народното събрание, като орган, постановил противоконституционен закон, задължението за уреждане на възникналите правни последици от обявения за противоконституционен акт. Този текст установява не възможността НС да уреди възникналите правни последици от запазеното действие на обявения за противоконституционен закон, но го задължава да направи това, за да възстанови по този начин нарушения конституционен ред³⁴. Това задължение е уредено по аналогичен начин и в чл. 90, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на НС, отм., действал към датата на постановяване на решението на КС за обявяване противоконституционност на чл. 35а ЗЕВИ, както и в сега действащия Правилник за организацията и дейността на Народното събрание – чл. 94, ал. 4, съгласно които, ако КС със свое решение обяви отделен закон или друг акт или част от него за противоконституционен, НС урежда възникналите правни последици в срок от два месеца от влизане в сила на решението. НС като държавен орган е еманация на самата държава, но то е и отделен правен субект, който осъществява законодателна власт – чл. 62, ал. 1 КРБ, има самостоятелен бюджет – чл. 62, ал. 2 КРБ, и на който с цитираните разпоредби на закона изрично е вменено задължението да уреди правните последици от приетите от него и обявени за противоконституционни актове. Оттук и бездействието на НС да уреди правните последици от прилагането на противоконституционния закон е толкова противоправно, колкото и приемането на такъв закон³⁵.

касае до една отговорност на един и същи правен субект - Държавата. По тази причина с ТР №5/2015г по т.д №5/2013г ОСГК изрично се прие, че със ЗОДОВ се урежда въпросът срещу кой държавен орган – юридическо лице се предявява искът, а не кой е длъжник по материалното правоотношение. Според разпоредбата на чл.2 ЗОДОВ държавата отговаря за причинените вреди, тоест тя е длъжник, а според изричната разпоредба чл.7 ЗОДОВ ответник по делото е орган по чл.2, ал.1 ЗОДОВ, процесуален субституент на държавата. При иск по чл.2 ЗОДОВ Прокуратурата на РБ е легитимираният процесуален субституент на държавата във всички случаи, за които не е посочен изрично друг орган.

³⁴ Решение № 72 от 31.03.2021 г. на ВКС по гр. д. № 3006/2020 г., III г. о., ГК

³⁵ Решение № 249 от 15.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 4069/2019 г., IV г. о., ГК

7.3. Настъпване на вреда от противоправното състояние на приемане на противоконституционен закон

Приложението на противоконституционен закон неизбежно причинява вреди, като в случая имуществени вреди, изразяващи се в пропуснати ползи от приход във връзка с производство на енергия от възобновяеми източници³⁶. Доколкото, както вече бе споменато, действието на решението на КС е занапред и действието на противоконституционния закон е запазено в някаква част (за периода от влизане в сила на чл. 35а ЗЕВИ до неговото обявяване за противоконституционен), то за държавата възниква задължението да възстанови правото и за тези отношения, които са се осъществили в нарушение на Конституцията. Законът за Конституционния съд в своя чл. 22, ал. 4 е съгласуван с установеното в чл. 152, ал. 2 на Конституцията действие занапред на решенията на съда. Механизмът, предвиден в чл. 22, ал. 4 ЗКС като способ за уреждане на негативните последици от действието на противоконституционен закона се свързва не с друго, а с чл. 7 от Конституцията, предвиждащ отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, което неминуемо обхваща и отговорността на органа, издал противоконституционния акт. Уреждането на правните последици от прилагането на противоконституционния акт до обявяването му за такъв не е в правомощията на Конституционния съд, но неговото решение задължава органа, постановил акта, да изпълни конституционното си задължение, което е и смисълът му на елемент от цялостния конституционен механизъм за балансиране на властите. Мерките, които органът следва да приеме, за да уреди правните последици от прилагането на акта до влизане на решението на Конституционния съд в сила, са иманентна част от процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията като се цели отстраняване на последици от нарушаване на права, а не да се отстрани настъпило неоправдано имуществено разместване. Това е така защото Решението на КС, в което противоконституционният текст се обявява за такъв, не отменя правното основание на плащането на държавната такса, като същата при запазеното действие на противоконституционния закон продължава да е платена на годно правно основание

Същевременно имущественото разместване, което е осъществено въз основа на един противоконституционен закон съставлява вреда за платилия. Тази

³⁶ При условие, че в чл. 35а ЗЕВИ изрично е предвиден механизъм за изчисляване размера на дължимата такса въз основа на преференциалната цена по чл. 31, ал. 1 без данъка върху добавената стойност и количеството изкупена електрическа енергия от обществения доставчик и от крайните снабдители, то подобна пропусната полза се явява част от нормалния ход на нещата. Затова и тук не се поставя така остро въпросът, дал повод за образуването на тълкувателно дело №3/2021 г. на ОСГКТК на ВКС, а именно трябва ли трябва ли причинените от деликт пропуснати ползи да бъдат доказани със сигурност, както трябва да бъдат доказани пропуснатите ползи от неизпълнение на договорно задължение. Виж задълбоченото изложение по въпроса у **Конов, Т.** Пропуснатата полза - вероятна или сигурна вреда (Тълкувателно дело № 3/2021 г. на ОСГКТК на ВКС), Търговско право, брой:1/2022, 2022, стр.:37-63, ISSN (print):0861-6892.

вреда е причинена както от издаването на противоконституционен закон, така и от неуреждането на имуществените последици след обявяването му за противоконституционен, и неблагоприятните последици за частноправните субекти, резултат от надлежно и законосъобразно изпълнение на задължение за заплащане на държавна такса³⁷.

III. Изводи относно поставения тълкувателен въпрос

Всичко изложено дотук позволява да бъде даден следният отговор на поставения тълкувателен въпрос, а именно: **Правното основание на предявен срещу Държавата иск за заплащане на сума – платена (удържана и внесена в държавния бюджет) такса по силата на чл.35а ЗЕВИ - предвид обявяването на нормата за противоконституционна и неизпълнение на задължението на Народното събрание по чл. 22 ал. 4 ЗКС да отстрани настъпилите от приложението на тази разпоредба неблагоприятни правни последици – е непозволено увреждане³⁸.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ

³⁷ Така **Голева, П.** Цит. съч., с- 14-15

³⁸ Към този отговор се ориентира и правната теория. Че става дума за деликтна претенция сочат **Русчев, И.**, Цит.съч., с. 36-38, **Голева, П.**цит.съч.. ..