

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

София, 27.06.2016

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и втори март две хиляди и шестнадесета година в състав:

тълкувателно дело № 2/2015. Document Link Icon

Производството е по чл.124 и сл. от Закона за съдебната власт.

Образувано е с разпореждане от 25.03.2015 г. на председателя на Върховния административен съд до Общото събрание на колегии във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение поради констатирана противоречива съдебна практика по въпроса :

Подлежат ли на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 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 ?

По поставения въпрос част от съдебните състави приемат, че държавата и общините не дължат обезщетение на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за вредите, претърпени от ищците преди отмяната или обявяването за нищожен по съответния ред на подзаконовия нормативен акт, чието приложение е довело до настъпването им. Тези състави считат, че съдебното решение, с което се обявява нищожност или се отменя подзаконов нормативен акт /ПНА/, няма обратно действие по силата на чл. 195, ал. 1 АПК. До отмяната му актът поражда правни последици и съществуването на тези правни последици не се засягат от отмяната на нормативния акт. Поради това не е налице една от кумулативно предвидените предпоставки на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за основателност на претенцията за вреди, а именно - вредите да са причинени от незаконосъобразен административен акт. Съгласно изричната разпоредба на чл. 195, ал. 1 АПК развилите се в периода на неговото действие

правоотношения се считат за законосъобразни. Уреждането на правните последици от отменения или обявен за нищожен ПНА, включително и произнасянето по въпроса за обезщетение за претърпени имуществени и неимуществени вреди за периода до отмяната му, законодателят е вменил в задължение само на административния орган, пряко отговорен за вредите, съгласно разпоредбата на чл. 195, ал. 2 АПК. Произнасянето му следва да се извърши в отделно производство по уреждане на всички правни последици в посочен от закона кратък срок, което е пречка за присъждане на обезщетение за вреди по ЗОДОВ.

Други съдебни състави от Върховния административен съд приемат, че на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ подлежат на обезщетяване всички доказани вреди, причинени на ищите при или по повод действието на подзаконов нормативен акт, който е отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен. Без значение от порока на вредоносния акт, неговата незаконосъобразност е изначална спрямо издаването му, поради което не са налице пречки да се търси обезщетение за причинените от действието му вреди, макар незаконосъобразността му да е установена в един по-късен момент. От значение за отговорността по чл.1, ал.1 ЗОДОВ е обстоятелството дали даден акт е незаконосъобразен и е отменен по съответния ред. Отмененият административен акт като незаконосъобразен има значение само за активната процесуална легитимация по упражняването на възникналото вече субективно право. Предявеният след отмяната на акта по съответния ред иск цели да обезщети вреди, възникнали преди това по време на действието на акта. Противното тълкуване би ограничило субективните права по чл.1, ал.1 ЗОДОВ и приложението на чл.7 от Конституцията.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд намира за правилно първото становище. Мотивите за това са:

Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица, се урежда от материалноправните норми на чл.1, ал. 1 ЗОДОВ и чл. 7 от Конституцията на РБ. Във фактическия състав на отговорността на държавата и общините за дейността на администрацията се включват следните елементи : 1. незаконосъобразен акт, действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата при или по повод изпълнение на административната дейност, отменени по съответния ред ;

2. вреда от такъв административен акт; 3. причинна връзка между постановения незаконосъобразен акт и настъпилия вредоносен резултат.

Отмененият като незаконосъобразен или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт / ПНА/ е условие за допустимост на иска по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, съгласно чл. 204 АПК. Той е и една от кумулативно изискуемите предпоставки за основателността на предявения иск за вреди. Законът предполага вредите да са причинени от действието на незаконосъобразен, респ. нищожен ПНА, поради което се изисква доказването на причинна връзка между тях. След отмяна на другите два вида административни актове - индивидуален и общ, актът се счита отменен от момента на издаването му. Поради това на обезщетяване по реда на чл.1, ал. 1 ЗОДОВ подлежат всички доказани вреди, причинени от отменения ИАА и ОАА от момента на издаването му. Спрямо подзаконовия нормативен акт законодателят е въвел специална правна норма - чл. 195, ал. 1 АПК, съгласно която подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. От посочената разпоредба следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение, този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. По аргумент от чл.1, ал.1 ЗОДОВ валидният и законосъобразен подзаконов нормативен акт не може да причини вреди на гражданите и юридическите лица. Последващо съдебно решение, с което ПНА се отменя, няма обратно действие и не може да преуреди възникналите обществени отношения.

В разпоредбата на чл. 195, ал. 2 АПК е предвиден специален ред за уреждане на правните последици от отменените или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. Предметното съдържание на понятието „правни последици” включва преценка за валидността на правоотношенията, възникнали в периода от приемането до отмяната на акта, респ. обявяването му за нищожен; преценка за правата, придобити, изменени или погасени въз основа на отменения и обявения за нищожен ПНА и преценка на обезщетението /на имуществени и неимуществени вреди/ за нарушени права от прилагането на ПНА за периода до отмяната му или обявяването му за нищожен.

Правомощията по чл. 195, ал. 2 АПК са възложени на административния орган, приел порочния подзаконов нормативен акт, който в посочения от закона срок да се произнесе по всички правни последици както от

унищожаемите, така и от нищожните ПНА. Законодателното уреждане в разпоредбата на чл. 195, ал. 2 АПК на отделно производство пред административния орган по въпроса за правните последици от отменен или обявен за нищожен ПНА изключва възможността за разглеждане на претенциите в исково производство по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Съгласно чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ, когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, този закон не се прилага. Обезщетяването на вредите по реда на чл.1, ал.1 ЗОДОВ при уредената хипотеза на чл .195, ал. 2 АПК ще доведе до второ паралелно производство по обезщетяване на вредите от отменен, респ. обявен за нищожен ПНА в периода до отмяната му с влязло в сила съдебно решение.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 4 и чл. 125 от Закона за съдебната власт Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

РЕШИ:

Вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението / действието/ на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен , не подлежат на обезщетяване по реда на чл.1, ал.1 ЗОДОВ.