



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Изложение на проучване - анализ  
на експерт Марио Димитров  
по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху  
актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено  
право на справедлив процес“.**

*Дейност 1 „Изготвяне на проучване анализ на ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация и изготвяне на доклад, обобщаващ причините за неизпълнение на съдебни решения, с които са потвърдени или отменени административни актове и начините за тяхното преодоляване според действащото законодателство“.*

Върховният административен съд изпълнява проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“ Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г., финансиран по Оперативна програма „Добро управление“, чиято цел е свързана с изследване на ефикасността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация, както и проучване, анализиране на обстоятелствата и причините за неизпълнение на съдебните актове от органите на местно самоуправление и местна администрация (МСМА).

С проекта са определени дейности за проучване и анализ, които бяха възложени за изпълнение от работни групи съставени от съдии от Върховния административен съд, които от началото на м.януари до м. май (вкл.) изготвиха въпросници към административните съдилища в РБългария,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

в които са определени видовете производства и съдебни актове относими към проучването и изготвяне на анализа за ефективността на съдебния контрол върху актовете на местната администрация.

Отделно от това беше изготвен и въпросник към общините в Р. България за изследване на причините за неизпълнение на влезлите в сила съдебни актове, както и посочване на начините за тяхното преодоляване от органите на местната администрация.

Изследването обхваща период от 5 години от 2014г. до 2018г., като обхватът на проучваните производства и съдебни актове е частичен, само по отношение на изпълнителни основания предвидени в АПК и в специалните закони – ЗМСМА, ЗОС,ЗУТ, ЗСПЗЗ, ЗООС, ЗКИР, ЗАдм., ЗГР, ЗДСл, ЗДОИ, които са пряко и непосредствено свързани с административната дейност на органите на местното самоуправление и местната администрация.

В хода на изпълнение на дейността със съдействието на административните съдилища в страната беше събрана значителна по обем информация, съдържаща конкретни производства и съдебна практика, както и отразяване на тенденции и причини, констатирани при неизпълнение на съдебни актове.

От страна на отделни общини коректно беше предоставена информация относно причините за неизпълнение на съдебни актове и поставяне на въпроси за корекция на неясна или противоречива съдебна практика, като основание за последващо неизпълнение, както и бяха направени конкретни предложения за подобряване работата по изпълнение на съдебните актове, с които се отменя изричен или мълчалив отказ за издаване на индивидуален административен акт, отхвърля се жалба срещу



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административен акт, с който се създават задължения или се засягат права, свободи или законни интереси на отделните граждани и организации или се отменя като незаконосъобразен подзаконов нормативен акт или общ административен акт.

Събраната информация предоставена от административните съдилища и част от общините е проучена и анализирана от съдиите участници в работните групи, както и е приобщена към проектната документация.

В изпълнение на дейностите по проекта е предвидено провеждане на кръгли маси с участието на представители на административните съдилища и на общините, на които да се обсъдят въпроси по изпълнението, респ. неизпълнението на съдебните актове от органите на местната администрация, констатираните добри практики и слабости в дейността на местната администрация, както и при осъществяване на последващия контрол от съдилищата по изпълнението съдебните актове.

За провеждането на днешната кръгла маса сме включили като участници – съдиите от работната група на ВАС, съдии от административните съдилища и представители на общини от Северна (Южна) България.

Предвид ограниченията наложени с извънредната епидемична обстановка кръглата маса се провежда чрез онлайн платформа, като участниците могат по всяко време да заявят своето участие и желание за изказване.

Предвиждаме провеждане на два панела, всеки от 1 ч. и 30 м. и по 30 минути време за обсъждане и дискусия.

В началото искам да започна с общата правна и нормативна регламентация относно изпълнението на съдебните актове.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Изпълнението на влезлите в сила административни актове и съдебни решения по административни дела е регламентирано в Дял пети, глава седемнадесета, чл.267 – чл.301 от АПК. Съгласно чл.268,т.2 от АПК изпълнителни основания са влезлите в сила – решенията, определенията и разпорежданията на административните съдилища.

Безспорно влезият в сила съдебен акт има сила на пресъдено нещо по отношение на страните за същото искане и на същото основание – чл.221 от ГПК, а съгласно чл.177,ал.1 от АПК решението има сила за страните по делото,а ако оспореният акт бъде отменен или изменен , решението има действие спрямо всички. Съгласно чл.177, ал.2 от АПК актове и действия на административни органи извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда, са нищожни.

Формите на защита срещу неизпълнението на влезлите сила съдебни актове са нормативно регламентираны, като за целите на проекта на ВАС не са релевантни правните способности за защита и самата нормативна уредба, а проучването и анализа са насочени към съдебната практика във връзка с неизпълнението на съдебните актове от органите на МСМА.

По отношение на някои от формите на защита срещу неизпълнението е събрана информация, както от практиката на ВАС и административните съдилища, така и от данните предоставени от някои общини, които ще бъдат предмет на разискване и дискусия на кръглата маса. В обсъждането на кръглата маса ще бъдат включени аспекти на производства по чл.187, чл.290 и чл.292-293 от АПК (искова защита), производства по налагане на административни наказания по чл.304 -306 от АПК, както и някои производства по чл.1, ал.1 от ЗОДОВ по искове за вреди срещу общините произтичащи от неизпълнени съдебни актове. Отделно ще бъдат засегнати и



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

практики по постановени съдебни актове по чл.177, ал.2 от АПК, с които са обявени за нищожни административни актове на органи на МСМА поради неизпълнение на влезли сила съдебни решения.

По принцип изпълнението на съдебните актове е най-слабата страна на всички видове производства – административни, граждански и др.

Задължение на административния орган, който е издал или е трябвало да издаде административен акт, е да започне изпълнението. Процедурите по започване, спиране, прекратяване и приключване на изпълнението не са предмет на настоящето изследване, както и исковата защита срещу изпълнението чл.292 и производството по обжалване действията на органа по изпълнението – чл.294 и сл. АПК.

Според мен важен въпрос за разглеждане е отговорността на общините за обезщетение на вреди по реда на чл.299 от незаконно принудително изпълнение и вреди от изпълнението на акт или от издаването на акт от орган в случая на МСМА, които производства се разглежда по реда на чл.300, във връзка с чл.203 и сл. от АПК. В събраната информация обаче, не са представени практики по посочените производства, поради което не са предмет на разискването.

Предвид на изложеното на Вашето внимание на кръглата маса ще бъдат разисквани основно случаите на неизпълнение на съдебните актове на съда от органите на МСМА и последиците от това неизпълнение, като се търсят факторите и причините за неизпълнението, както и се съгласуват практики по отстраняване на грешки и неясноти във връзка с правилно и своевременно изпълнение.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

## **Преглед на практиката по чл.177, ал.2 от АПК.**

Съгласно чл. 177, ал.1 от АПК – „Решението има сила за страните по делото. Ако оспореният акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички. В практиката е безспорна относно пределите на силата на присъдено нещо на влязъл в сила съдебен акт, както по отношение на страните по делото, така и по отношение на всички.

Следва обаче да се акцентира върху правните последици в случаите, когато съответния административен орган не се съобразява с постановеното в съдебния акт и последващо издадения административен акт не е съобразен с влезлия в сила правораздавателен акт. Решението на съда има конститутивно действие в случаите когато е отменен административния акт, поради което отпадат с обратна сила разпоредените права и задължения и важи не само за страните по делото.

Издаденият административен акт в тези случаи ще бъде засегнат от същия порок – материална незаконосъобразност, тъй като и задължителността на правораздавателния акт и силата на присъдено нещо се основават на закона.

Изрично с чл.177, ал.2 от АПК се прогласява, че актове и действия на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда, са нищожни. Всеки заинтересован може винаги да се позове на нищожността или да поиска от съда да я обяви.

Посочената разпоредба е най-строгата санкция за административния орган при неспазване на съдебно решение, поради и което законът ги обявява за нищожни. Предпоставките за прогласяване на нищожността са две: 1. влязло в сила съдебно решение и 2. Противоречие на акта или действието на органа със съдебното решение. Често пъти в практиката не се



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

разграничават критериите за нищожност и унищожаемост при констатираната материална незаконосъобразност, както и има известна неяснота по отношение „противоречието“, което води и до различна практика на административните съдилища.

На първо място следва да се изходи от чл.170а, ал.1 от АПК, която разпоредба определя съдържанието на съдебното решение, а именно т.6 – постановеното от съда по предмет на делото (спора). Съгласно чл.172а, ал.2 от АПК към решението съдът трябва да изложи мотиви, като в практиката е безспорно установено, че в мотивите трябва да се съдържат задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона и кои указания след това не са изпълнени от органа

В хипотезата на чл.177, ал.2 от АПК нищожността произтича от противоречието на актовете и действията на административния орган с влязло в сила решение на съда, с което е констатирана съответната незаконосъобразност на акта или действията.

Нищожност ще е налице при пълна липса на условията и предпоставките посочени в съответна правна норма; когато административният акт е лишен от законово правно основание; когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон и от нито един орган. В останалите случаи на порок – материална незаконосъобразност ще е налице – унищожаемост на административния акт.

Действително при прилагането на чл.177, ал.2 от АПК ще следва съдът да е прецизен при установяване на „противоречието“ със съдебния акт, доколкото с влязлото в сила съдебно решение е бил коректно



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

дефиниран порокът на административния акт и съдът е дал точни и мотивирани насоки за изпълнение от административния орган.

Повторно издаденият административен акт, със същото съдържание като отменения, не поражда правни последици, т.е, когато са разпоредени същите права и задължения. Също така не пораждат правни последици и фактическите действия, извършени от името на органа в противоречие с отменения акт. Освен това принудително изпълнение на отменен акт, не може да породи права и задължения ,вкл. за трети лица.

Безспорно в практиката се приема, че когато административния акт е издаден в противоречие с диспозитива на решение е налице нищожност по смисъла на чл.177, ал.2 от АПК, също така и когато е издаден акт със същото съдържание като това на отменения.

В практиката на ВАС се приема, че не е налице хипотезата на чл.177, ал.2 от АПК в случаите когато е отменен административен акт при съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Разпоредбата на чл.177, ал.2 от АПК има предвид административният акт да не противоречи на решението на съда по спорния предмет, по правните последици обективирани в диспозитива, като мотивите не се ползват със сила на пресъдено нещо, поради и което ако органа не се съобрази с указанията по тълкуването и прилагането на закона, неговият акт няма да е нищожен, а материално незаконосъобразен. Налице е обаче нееднозначно разбиране относно съдържаните на нищожността по чл.177, ал.2 от АПК при неизпълнение на указанията по тълкуването и прилагането на закона.





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Във връзка с изложението по приложените на чл.177, ал.2 от АПК ще представя някои решения от практиката на административните съдилища свързани с неизпълнение на съдебни решения от органите на МСМА.

1. **С решение на АС – Ловеч е прогласена нищожност** на ревизионен акт от отдел „Местни приходи“ при община Троян, като съдът е приел, че издаденият акт е в противоречието с влезли в сила съдебни решения - основание по чл.177, ал.2 от АПК. Нищожността като -институт в административното право се характеризира с пълната изначална правна недействителност (нищожност) на административен акт, поради което той не поражда правни последици. Съдът е посочил, че съгласно чл.177, ал.1 от АПК във вр. с §2 от ДР на ДОПК, съдебното решение има сила за страните по делото; ако оспореният акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички. Според чл.299, ал.1 и ал.2 от ГПК вр. с §2 от ДР на ДОПК спор, разрешен с влязло в сила решение, не може да бъде пререшаван, освен в случаите, когато законът разпорежда друго. В ал.2 на чл. 177 от АПК е предвидено, че актове и действия на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда са нищожни; всеки заинтересован може да се винаги да се позове на нищожността и да поиска съдът да я обяви. Съдът е посочил, че главният предмет на доказване е във връзка с релевираното основание за нищожност - противоречие на оспорения РА с влязъл в сила съдебен акт. В мотивите на влезлите в сила решения по адм.д. №304/2013г., №307/2013г. и №311/2013г., и трите по описа на Административен съд Ловеч, както и в мотивите на потвърждаващите ги решения на ВАС.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

2. Други пример на приложение на чл.177, ал.2 от АПК е решение №433 от 03.11.2017г. по адм. д. №495/2017г. на АС- Добрич. Съдът е приел, по силата на чл.177, ал.1 от АПК решението на Добричкия административен съд има действие по отношение на страните, поради което кметът на община Каварна не е имал право на избор или преценка дали да издаде акт за възстановяване или не. Незачитането на дадените указания по тълкуването и прилагането на закона има за последица нищожността на повторния отказ на основание чл.177, ал.2 от АПК, съгласно който актовете и действията на административния орган, извършени в противоречие с влязлото в сила решение на съда, са нищожни. Обстоятелството, че вторият отказ е изричен не променя извода, че е налице нарушение на чл.177, ал.2 от АПК, защото и двата акта са с еднакъв правен резултат, изразяващ се в отказ за възстановяване на длъжност след отпадане на пречките по чл.100, ал.2 от ЗДСл. Без правно значение за спора са фактическите мотиви за издаване на оспорената заповед. Съдът е приел, че издадената заповед съдебното решение не е изпълнено, което обуславя и наличието на хипотезата на чл. 177, ал.2 от АПК.

3. С решение №246 от 05.06.2015г. по адм. д. №110/2015г. на АС – Велико Търново е прогласена нищожност на решение № 1409/29.01.2015г. на Общински съвет Велико Търново и е върната административната преписка на ответника за ново произнасяне при съобразяване с дадените указания по тълкуване и прилагане на закона със съдебно решение № 169 от 09.04.2013 г., постановено по адм. дело 764/2013 г., Административен съд Велико Търново, потвърдено с Решение № 14986/11.12.2014г. по адм. дело № 6496/2014г. на Върховния административен съд. Предмет на оспорване е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

изричен отказ на Общински съвет - гр. Велико Търново да предостави на основание § 27, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 62/2010 г.) 4 броя земеделски имота, подробно индивидуализирани в предложение № 721/7.05.2012г. на кмета на Община Велико Търново от общинския поземлен фонд за възстановяване от ОС "Земеделие" в собственост на наследниците на Стефан Радков Стефанов, б. ж. на гр. В.Търново. Обжалваният акт на ОБС - Велико Търново е решение, с което не се предоставят поисканите с писмо вх. № 60-564/16.12.2011г. на Общинска служба по земеделие четири имота на наследниците на Стефан Радков.

Съдът е приел, че указанията на съда, дадени в мотивите на влязлото в сила решение, доколкото към тях препраща самият диспозитив, са били задължителни за административния орган и произнасянето му, без те да са изпълнени, опорочава волеизявлението. Само на това основание оспореният акт следва да бъде обявен за нищожен. Съдът намира, че в случая неприложимо е позоваването на ответникът, че актът би бил нищожен, ако въпросът, с оглед на който се издава, е бил решен от съда в обратния смисъл, със сила на пресъдено нещо. В случаите на чл.173, ал.2 АПК, когато съдът изпраща преписката на съответния административен орган за ново разглеждане, не се предписва крайния резултат, а органът е длъжен да се съобрази с указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона, но сам избира какво решение да вземе. Принципно това е така, но в случая не може да намери приложение, тъй като на първо място по в решението на ВТАдмС и ВАС има произнасяне по същество на спора. Така например в Решението на ВТАдмС се чете: „налице са били всички изискуеми по закон предпоставки общинският съвет да уважи искането и да се произнесе с решение по чл. 45ж, ал.2 от ППЗСПЗЗ за предоставяне на имотите в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

изпълнение на задължението си по § 27, ал.2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ".

Противоречието на обжалваното решение със задължителните указания на съда е основание за обявяване на неговата нищожност - чл. 177, ал. 2 във връзка с чл. 173, ал. 2 от АПК, и връщане на преписката на административния орган за ново произнасяне при съобразяване с указанията по тълкуването и прилагането на закона, дадени във влязлото в сила решение по адм. дело 764/ 2013 г. по описа на Административен съд - Велико Търново, потвърдено с КАХД № 6496/2014г. на Върховния административен съд.

4. Интерес представляват и някои решения на ВАС по приложението на чл.177,ал.2 от АПК. С решение №10120 от 25.07.2018г. по адм. д. №14370/2017г. на ВАС е оставено в сила решение на АС – Добрич, с което е обявена за нищожна заповед на кмета на общината, с която е отстранен от длъжност „главен архитект“ на община Каварна. АС Добрич е приел, че след като има влязло в сила решение на АС и ВАС, с което е отменен мълчалив отказ на кмета за възстановяване на работа и е върната преписката за ново произнасяне. При новото произнасяне кмета на общината е отказал възстановяване на лицето на длъжността, поради което съдът е обявил нищожност. ВАС е приел, че действително е налице хипотезата на чл.177, ал.2 от АПК след като административния орган е постановил повторен отказ за възстановяване на работа.

С решение №10857 от 11.07.2019г. по адм. д. №2018г. на ВАС е оставено в сила решение на АС Видин, с което е обявено за нищожно решение на секретаря на община Видин за с отказ за извършване на административна услуга (промяна на името на дете в акта за раждане). АС и ВАС са приели, че е налице чл.177,ал.2 от АПК след като в повторен отказ



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административният орган е отказал извършването на разпореденото с влязло в сила решение на съда относно промяната на името.

**5. Решение №973 о 09.06.2014г. по адм. д. №298/2014г. на АС – Благоевград.** С решението съдът е обявил за нищожността на решение № 589 по протокол № 32/28.02.2014 год., ведно с потвърдително решение № 609 по протокол № 33/01.04.2014 год. - и двете приети от Общински съвет - Хаджидимово. Съдът е приел, че с решение № 465 по протокол № 25/09.09.2013 г. на ОБС - Хаджидимово е със същото съдържание, както и оспореното решение по адм. дело № 298/2014 год. по описа на Административен съд – Благоевград, като единствената разлика е в скицата, която е нова, а не презаверена, а двете решения на Общински съвет - Хаджидимово разглеждат един и същ имот. Съдът е приел, че е приложим чл. 177, ал. 2 от АПК, предвид на това, че постановеното решение по адм. дело № 844/2013 год. по описа на Административен съд - Благоевград, мотивите на кмета на Община Хаджидимово са същите, каквито са и по настоящото оспорено решение. Скицата е същата, само че е издадена нова, а текстът на решението на общинския съвет е същият, с изключение на номера и датата на скицата, която е неразделна част от решението на общинския съвет. Имотът е същият. Няма настъпили нови обстоятелства, които да дават основание на общинския съвет да приеме ново решение за същия имот, със същото съдържание.

**6. Решение от 23.12.2014г. по адм. д. №304/2014г. на АС Пловдив.** Съдът е обявил за решение Общински съвет Пловдив на основание чл.177, ал.2 от АПК, като е констатирал, че е налице неизпълнение изричните и ясни указания на ПРС, съдържащи се в решение № 3575/02.10.2013 г. по адм.д.№ 8319/2013г. Указанията на съда са съобразени от кмета на Община



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Марица и ОСЗ- Марица, но са пренебрегнати от Общински съвет - Марица. Немотивираният отказ пряко засяга права на заявителите в процедурата и същите не разполагат с друг административноправен ред за защита. Съдът е приел, че поради липса на преценка от страна на общинския съвет, актът с последици на отказ, попада в хипотезата на чл.177 ал.2 АПК - в противоречие с влязлото в сила решение на ПРС. Съдът е посочил, че задължителните указания, които съдът в изпълнение правомощията по чл.173 ал.2 АПК трябва да даде, когато отмени акта и го върне на органа за ново произнасяне, не са включени в съдържанието на мотивите. ПРС е посочил ясни указания именно в диспозитива на съдебния акт /абзац втори : указал на ОбС- Марица на най-близкото по време заседание да включи предложението на ОСЗ- Марица в дневния ред и да бъде гласувано ново решение след обоснована преценка за наличие на предпоставките по §27 ал.2 ЗИД ЗСПЗЗ вр. с чл.45д и сл. ППЗСПЗЗ/. След като е обявил нищожността, съдът е върнал преписката на административния орган със задължителни указания - с включване предложението на ОСЗ-Марица в дневния ред на първо предстоящото заседание на съвета, с приемане на решение след обоснована преценка за наличие на предпоставките по §27 ал.2 ЗИД ЗСПЗЗ вр. с чл.45д и сл. ППЗСПЗЗ.

**7. Решение №463 от 02.10.2014г. по адм. д. №69/2014г. на АС – Пазарджик** е обявена за нищожна заповед № КД-14-174/12.12.2013 г. на Изпълнителния директор на Агенцията по геодезия, картография и кадастър и е върната преписката на Изпълнителния директор на Агенцията по геодезия, картография и кадастър за ново произнасяне, при съобразяване с указанията, дадени с влязлото в сила съдебно решение, постановено по административно дело № 910/2012 г. по описа на Административен съд -



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Пазарджик. АС е приел, че с решение № 231/18.04.2013 г., постановено по адм. дело № 910/2012 г. по описа на Административен съд - Пазарджик, е отменена Заповед № РД-18-43/19.10.2012 г. на ИД на АГКК, в частта относно имота на дружеството, което решение е потвърдено с решение № 13535/17.10.2013 г. по адм. дело № 8220/2013 г. на ВАС. След връщане на преписката за ново произнасяне, административният орган е издал Заповед № КД-14-174/12.12.2013 г., с която заповед е одобрено изменение в кадастралната карта и кадастралните регистри за землището на гр.Брацигово, община Брацигово, по отношение на поземлените имоти предмет на спора. В мотивите на заповедта като правни и фактически основания са посочени : чл.53, ал.1, т.2 от ЗКИР и в изпълнение на посочените по-горе съдебни решения. По производството от вещо лице е изготвена комбинирана скица, на която са съвместени границите по процесната кадастрална карта и границите по КВС, въз основа на която се дава заключение, че обжалваната заповед не съответства на разпореденото с влязло в сила съдебно решение по адм.дело № 910/2012 г. по описа на Административен съд - Пазарджик, което нагледно е показано на комбинираната скица. При тези данни съдът е обявил заповедта за нищожна, тъй като административният орган не се е съобразил с влязлото в сила съдебно решение по адм.дело № 910/2012 г. и не е отразило кадастралните граници на имота, такива каквито са по Картата на възстановената собственост, като е приел, че е налице хипотезата на чл.177, ал.2 от АПК.

Практика на ВАС по приложението на чл.177, ал.2 от АПК е посочена допълнително към изложението.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Правни последици от неизпълнение на съдебни актове в производство по чл.1,ал.1 от ЗОДОВ и чл.203 и сл. От АПК.**

В българското законодателство е въведена обективна отговорност на държавата и общините, като носители на държавна власт, за вредите причинени от нейните органи или длъжностни лица при реалното упражняване на тази власт, чрез незаконосъобразни актове, действия и бездействия /чл.7 от Конституцията на Р. България/. Утвърдено е в теорията и практиката, че тази отговорност е безвиновна, публичноправна и пълна.

С приемането на ЗОДОВ принципът за отговорността на държавата и общините по отношение обезщетението на граждани и юридически лица за вреди причинени от упражняване на административна дейност от техните органи е нормативно регламентирана.

До приемането на ЗИД на ЗОДОВ (ДВ, бр. 94 от 2019 г. в сила от 1 януари 2020г.) - 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.

От обхвата на отговорността бяха изключени вредите причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове.

В съдебната практика се прилагаха задължителните тълкувателни решения – ТР №3/2005г. на ВКС, ТР №7/2010г. на ОСС на ВАС, ТР №1/2017г. на ВАС, като основно ТР №2 от 2016г. на ВАС изключваше случаите на иски за вреди причинени действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове.





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Със ЗИД на ЗОДОВ беше допълнен чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, като бяха включени и „вредите причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове“.

Изрично законодателят в мотивите към законопроекта и в обсъждането в пленарна зала подчертава, че изменението е насочено към преодоляване на неправилната практика по ТР №2 от 2016г. на ВАС, което изключва производствата за обезщетение на вреди, причинени от действието на отменени незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове.

Не случайно акцентирам на това изменение предвид на обстоятелството, че голяма част от подзаконовите актове на общинските съвети, бяха отменени като незаконосъобразни частично или пълно или обявени за нищожни. В тази връзка предстои увеличаване на исковите производства за вреди в посочената хипотеза, както и установяване на нова съдебна практика, както на административните съдилища, така и на ВАС по приложението на посочената разпоредба.

Не следва да се пропусне и още едно изменение в ЗОДОВ свързано с отговорността на държавата за вреди причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на ЕС, като е предвидена отговорност вкл. и за административните съдилища, но като че ли е пропуснато отбелязването изрично за общините, макар чл.203,ал.3 от АПК изрично да посочван – „По реда на тази глава се разглеждат и исковите за обезщетения за вреди, причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, като за имуществената отговорност и за допустимостта на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

иска се прилагат стандартите на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушение на правото на Европейския съюз“.

За целите на проекта и кръглата маса ще отбележа само някои случаи на искиви производства срещу общини като последица от неизпълнение на влезли в сила съдебни актове по отменени като незаконосъобразни актове или действия на административни органи на МСМА, без да се спирам на подробности по исковото административно производство по чл.203 и сл. от АПК, във връзка счл.1, ал.1 от ЗОДОВ.

Искам да подчертая, че независимо от обстоятелството, че на територията на общината държавната власт се упражнява под формата на местно самоуправление, законодателят е предвидил отделна отговорност на общините като юридически лица от публичното право за вредите, причинени от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на общинските органи и длъжностни лица.

Интерес представляват исковите за вреди срещу общините основно в две хипотези, причинени от незаконосъобразни актове на кметовете или от актове на общинските съвети, което не изключва отговорността на общината за вреди причинени от незаконосъобразна административна дейност на други длъжностни лица.

Ще спра Вашето внимание на някои решения по искиве за вреди срещу общини като последица от неизпълнение на влязло в сила решение, които случаи са само една от хипотезите на отговорността на общините по ЗОДОВ.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**1. Решение №57 от 25.042019г. по адм. д. №326/2018г. на АС – Видин постановено в производство по чл.203 и следващите от АПК във връзка с 218 от ЗОП. Съдът е констатирал, че с Решение № 523 от 10.05.2018г., оставила без уважение подадената жалба от ищцовото дружество, а с Решение №12719 от 22.10.2018г. по адм.д. № 7996/2018г. ВАС оставил в сила решението на КЗК. В случая са претендирани вреди, причинени от незаконосъобразни действия на кмета на община Макреш, изразяващи се в сключване на договор с избрания изпълнител „АИМ“ ООД - гр.Димово, по проведена процедура за определяне на изпълнител за възлагане на обществена поръчка чрез публично състезание по ЗОП. От правна страна е съобразено от съда, че съгласно чл. 218 от ЗОП е необходимо кумулативно осъществяване на следните предпоставки: 1) нарушения при провеждане на процедура и сключване на договор за обществена поръчка, обективирани в незаконосъобразен акт, действие или бездействие на административен орган или длъжностно лице, отменен акт или установено незаконосъобразно действие на възложителя на поръчката; 2) настъпила вреда в правната сфера на ищеца от такъв акт, действие или бездействие; 3) пряка и непосредствена причинна връзка между вредата с нарушението/ сключения договор. При всички случаи, при липса на който и да е от елементите на описания по-горе фактически състав не може да се реализира отговорността по посочения ред.**

В хода на производството съдът е приел, че няма пряка и непосредствена причинна връзка между евентуалните пропуснати ползи и незаконосъобразното действие на възложителя, предвид сключения договор в нарушение на чл.112, ал.8 от ЗОП. Такава пряка връзка би възникнала само в хипотеза, при която с въпросното незаконосъобразно действие



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

възложителят е лишил ищцовото дружество от възможността да сключи договор, от изпълнението на който би реализирал печалба, поради и което е отхвърли иска.

## **2. Решение по адм. д. № 9768/2013 г. на ВАС от 10.03.2014 г.**

**(адм. д. 3855/2010 на АС – Варна):**

Предявени са искове за присъждане на обезщетение за претърпени имуществени вреди за различни периоди, причинени от незаконосъобразно бездействие на кмета на Община Варна да деактува и предаде владението върху недвижим имот, съставляващи неполучена наемна цена за имота.

На основание чл. 64, ал. 1 от Закона за общинската собственост от кмета на Община Варна било поискано отписване на недвижимия имот от актовете книги на общинската собственост и предаване владението върху имота на възстановените собственици. Тъй като това не било направено, било обжалвано незаконосъобразното бездействие на кмета. С влязло в сила решение било прието, че е налице такова и кметът бил осъден да предприеме и да извърши действия по отписване от актовете книги и предаване на реституирания имот на възстановените собственици. Това съдебно решение не било изпълнено от кмета на Община Варна към момента на предявяване на исковите.

Преценката на ВАС е, че „БГ Маркет“ ЕООД (ищец в първоинстанционното производство) не е обвързан от силата на пресъдено нещо на решението, с което кметът на община Варна е бил осъден да извърши действия по отписване от актовете книги и предаване на имота. Тоест, претенцията не се свързва с неизпълнение на това съдебно решение, а с отказ на административния орган да предаде фактическата власт върху



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

имота, чиято законосъобразност е следвало да се разгледа. Решението на АС – Варна е отменено и делото е върнато на този съд за ново разглеждане от друг съдебен състав.

### **3. Решение по адм. д. № 12144/2014 на ВАС от 03.11.2015 г.**

**(адм. д. № 840/2013 на АС – Добрич)**

Производството пред АС – Добрич било образувано по искова молба, с която е поискано от ответниците Общински съвет при Община Добричка и Община Добричка солидарното заплащане на обезщетение за претърпени имуществени вреди – пропуснати ползи в размер на 12000,00 лв. като следствие на незаконосъобразни действия и бездействия на служители на общината и на общинския съвет настъпили от бездействието за изпълнение на влязъл в сила съдебен акт. Фактическото основание, въз основа на което е предявен искът е бездействие на ответниците във връзка с изпълнението на влязло в сила съдебно решение, с което се признава за установено по отношение на Общинска служба „Земеделие и гори“ при Община Добричка и Община Добричка правото на ищците на възстановяване на собствеността с план за земеразделяне върху 20,020 дка земеделски земи в землището на с. Паскалево, Община Добричка.

Съдът е приел, че след завеждане на исковата молба ищците са обезщетени с полагащата им се по размер земеделска земя. Посочил е, че искът е заведен предвид „прекалено късното изпълнение на Решение № 9 от 12.02.2008 г. по гр. д. № 1065/2007 г. по описа на ДРС, влязло в сила на 11.03.2008 г.“

Първоинстанционният съд направил извод, че по делото не е налице първата предпоставка от фактическия състав по чл. 1, ал 1 ЗОДОВ –



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

незаконосъобразни действия и бездействия. По тази причина отхвърля иска.  
Решението е оставено в сила от ВАС.

#### **4. Решение по адм. д. № 438/2014 г. на ВАС от 03.07.2014 г. (адм. д. № 85/2013 г. АС – Видин)**

Претендирано е присъждане, на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, на обезщетение за претърпени имуществени вреди в общ размер на 180000,00 лв., причинени от бездействие и отменен акт – заповед на кмета на Община Видин, представляващи пропуснати ползи (40000,00) и претърпени вреди от липсата на възможност ищецът да си доставя материали и да приема клиенти (110000,00 лв.), както и от поддържането на улицата (30000,00 лв.). Исковете били предявени за период от 25.01.2010 г., когато е влязло в сила решението на ВАС за отмяна на заповедта за ПУП до момента на предявяването му в съда, ведно със законната лихва от предявяването на иска до окончателното издължаване. Съдът е посочил, че се навеждат доводи във връзка с незаконосъобразно и противоправно бездействие на Община Видин по отношение предприемане на мерки за изготвяне на ПУП след отмяната на Заповед № 122 от 01.20.20104 г. на кмета на Община Видин.

Според ищеца до имота му липсва пътна артерия, което е резултат от бездействието на кмета на Община Видин, който след отмяната на негова Заповед № 122 от 01.10.2014 г. не е възложил и не е изготвил ЧИ на ПУП ПР и ПЗ на обект площад „Нора Пизанти“, поради което неизпълнението на улица, която да стига до имота му, му е причинило вреда, от която произтичат вредите.

Съдът е приел, че са наведени доводи за незаконосъобразно противоправно бездействие на Община Видин по отношение на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

предприемане на мерки за изготвяне на ПУП след отмяната по съдебен ред на Заповед 122 от 2004 г. на кмета на Община Видин, с която е бил одобрен план за регулация на обект площад „Нора Пизанти“ в гр. Видин.

Исковете са отхвърлени по причина липсата на пряка и непосредствена връзка между незаконосъобразно издадения и отменен впоследствие акт и вредите, които се претендира, че са настъпили. Отмененият акт, според съда, има пряко и непосредствено действие спрямо заинтересованите лица по чл. 131 ЗУТ, между които ищецът не попадал. В заключение съдът приел, че липсата на задължение за изграждането на път не води до незаконосъобразно бездействие, което налага извода, че липсва този елемент от фактическия състав на отговорността. За общината не е била налице задължение за действие за изграждане на път. Приел, че не е налице и хипотезата на чл. 4 ЗОДОВ – заявените вреди не са пряка и непосредствена последица от незаконосъобразни действия и бездействия или отменен административен акт при или по повод изпълнение на административна дейност, причинени от длъжностни лица на Община Видин.

Решението е оставено в сила от ВАС.

#### **5. Решение №239 дт 29.10.2019г. по адм. д. №100/2018г. на АС – Ямбол**

С решението съдът е прогласил нищожността на мълчалив отказ на ОбС- Приморско да изпълни решение №9856/04.11.2003 г. постановено по адм.дело №6026/2003 г. по описа на ВАС, 4 отделение, поправено с решение №8362/18.10.2004 г. на ВАС по същото дело. Със същото решение е отхвърлен като неоснователен и недоказан предявеният иск от ЕТ „Ела-



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Прим-Елка Стамова“-гр.Бургас, да бъде осъдена община Приморско да му заплати обезщетение за имуществени вреди, представляващи пропуснати ползи от неосъществени по вина на ответника инвестиционни намерения съобразно действащия ПУП на гр.Приморско на мястото на обекта, предмет на приватизацията, в размер на 850000 лв. главница, явяваща се като разлика между инвестиционната цена и тази по сега актуалните пазарни цени на недвижими имоти, както и законната лихва върху главницата до окончателното ѝ плащане, начиная от датата на завеждането на исковата молба, които вреди са произтеклите от бездействието на Общински съвет-гр.Приморско да изпълни съдебните решения по адм.дело №6026/2003 г. на ВАС.

С решението обаче е осъдена Община Приморско да заплати на ЕТ „Ела-Прим- Елка Стамова“-гр.Бургас, сумата 73525,00 лева ведно със законната лихва върху тази сума, считано от датата на завеждането на исковата молба до окончателното ѝ изплащане, която сума представлява обезщетение за претърпените имуществени вреди, явяващи се разликата в продажната цена на обекта за приватизация-магазин „Децфонд”, находящ се в гр.Приморско, ул.„Св.св.Кирил и Методий” №4 като обособен обект на ОФ „Търговия”-гр.Приморско определена към 2003 г. съобразно Наредба за оценка на обектите подлежащи на приватизация /отм./ и настоящата цена на същия обект за приватизация, които вреди са произтеклите от бездействието на Общински съвет-гр.Приморско да изпълни съдебните решения по адм.дело №6026/2003 г. на ВАС, като е **отхвърлена** претенцията в разликата ѝ до 244200 (двеста четиридесет и четири хиляди и двеста) лева.

С решението е осъдена община Приморско да заплати на ЕТ „Ела-Прим- Елка Стамова“-гр.Бургас, ЕИК 102161252, представляван от Елка





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Димитрова Стамова, чрез пълномощник адв.Евгени Атанасов от гр.Бургас, ул.“П.Евтимий“ № 2, вх.А, ап.1 сумата 10000 (десет хиляди) лева ведно със законната лихва върху тази сума, считано от датата на завеждането на исковата молба до окончателното ѝ изплащане, която сума представлява обезщетение за претърпените неимуществени вреди, изразяващи се в претърпени болки и страдания и трайно продължаващо болестно състояние на Елка Димитрова Стамова, които вреди са произтеклите от бездействието на Общински съвет-гр.Приморско да изпълни съдебните решения по адм.дело №6026/2003 г. на ВАС, като е отхвърлена претенцията в разликата ѝ до 40000 (четиридесет хиляди) лева, както и отхвърля иска за присъждане на законната лихва върху сумата 40000 лева за периода 18.02.2006-18.02.2011 г. в размер на 15083,50 лв., като са присъдени и направените по делото разноси.

ВАС не се е произнесъл все още по касационно производство образувано по жалба срещу решението на АС – Ямбол.

### **Производство по чл.304 -306 от АПК.**

Правна гаранция за защита правата на засегнатите лица от неизпълнение на влезли в сила съдебни актове е въведената административнонаказателна отговорност по глава осемнадесета.

С чл.304, ал.1 от АПК е обявено за наказуемо неизпълнение от страна на длъжностно лице на задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт. Следва да се отбележи, че глобите за това нарушение са най-високи по глава осемнадесета. С ал.2 е въведена утежнена отговорност при повторно неизпълнение на задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

последващи актове, отговорност за разноси за нови съдебни производства, както и административнонаказателна отговорност за отделни длъжностни лица.

Административните органи следва да подобрят дейностите си по изпълнение на съдебните актове и създадат обективни и прозрачни гаранции за защита правата и интересите на гражданите и юридическите лица при осъществяване на административни дейности по упражняване на местното самоуправление.

Изготвил:

Марио Димитров,  
председател на Трето отделение  
на Върховния административен съд