



ЗАКОНОДАТЕЛНА ЛОГОРЕЯ* ЛИ Е РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 301 АПК?

Мария Данаилова

IS THE PROVISION OF ART. 301 OF THE BULGARIAN CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE JUST LEGISLATIVE LOGORRHEA?

Mariya Danailova

Abstract: Logorrhea (from Ancient Greek *λόγος logos* ‘word’ and *ρέω rheo* ‘to flow’) is a communication disorder that causes excessive wordiness and repetitiveness which can lead to incoherence. The article justifies the assumption that, without legal guarantees, Article 301 of the Bulgarian Code of Administrative Procedure (CAP) could be a meaningless flow of words. When the administrative act is revoked after commencement of the enforcement, the administrative authority should restore the violated right within one month, or satisfy the injured party in another legal manner when this is possible. Insofar as there are no legal mechanisms to oblige the authority to perform its public duty, the person concerned is entitled only to compensation, which is not always an effective remedy. Based on the litigation, conclusions and recommendations are made for improving the restoration and compensation measures of Art. 301 of the CAP.

Keywords: enforcement, administrative authority, non-performance of the administrative obligation, restoration measures, revocation of administrative act, liability, compensation.

Отговорността по административното право се свързва със закононарушения, засягащи дейността на държавната администрация. Тя играе важна роля за спазване на принципа на законност в държавното управление и спомага за усъвършенстване на самата административноправна регулация. В случаите, в които жалбата срещу административен акт няма суспензивен ефект и не е постановено спиране на изпълнението от съда, може да се стигне до ситуация, когато актът бива отменен, но неговото изпълнение вече е започнало¹. Тогава съобразно чл. 301 АПК административният орган в едномесечен срок от отмяната следва да възстанови нарушеното право или да удовлетвори засегнатото лице по

друг законен начин. Ако това не стане, засегнатото лице има право на обезщетение.

Изходното положение за отговорността на държавата се съдържа в чл. 7 от Конституцията РБ, според който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. В теорията е изразено становище², че макар чл. 7 КРБ и чл. 301 АПК да изхождат от една и съща идея за пълно възстановяване на вредите, причинени от функционирането на държавните и административните служби, двата текста разкриват съществено различие относно приложното поле на отговорността. Конституционният текст предвижда такава отговорност само за вреди, причинени от незаконни действия на службите, докато АПК

* Излишно многословие, празнословие и/или безсмислен поток от думи.

¹ Виж **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011, с. 275.

² **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 387–388.

има предвид възстановяване на щети, предизвикани от незаконни и от неправилни действия на администрацията, т.е. АПК застава на позицията за по-широка гражданска отговорност, а Конституцията – за по-тясна. Предимство на АПК е даваната по-пълна защита, за разлика от Конституцията на РБ, която я ограничава до вредите, причинени от незаконни актове и действия на администрацията.

Действително чл. 301 АПК има много по-широко приложение и разкрива много по-широки възможности за възстановяване на накърнени права, тъй като освен чрез обезщетяване възстановяването на незаконно нарушеното право или интерес може да стане и чрез пълна реституция на старото положение. Например на мястото на незаконно отнетото разрешение за оръжие да се издаде ново разрешително. В тези случаи на реституция естествено може да бъде поставен въпросът и за евентуална отговорност на държавата за претърпени вреди и загуби и пропуснати ползи.

Имуществената отговорност на държавата по ЗОДОВ има компенсаторен характер. Той произтича от невъзможността да се възстанови положението, съществувало преди отмяната, затова осъществяването ѝ има за цел да обезщети (компенсира) лицето. Възстановителните мерки, предвидени в раздел VII „Възстановяване и обезщетение“ на Глава седемнадесета на АПК, за разлика от нея, са плод на възможността и задължението на органа да възстанови съществуващото положение, така че да не се стига до търсене на имуществена отговорност за обезщетение по исков ред.

Нормата на чл. 301 от АПК е единствен текст, който се съдържа в кодекса във фазата по изпълнението в дял V от АПК. Съгласно него, когато административният акт бъде отменен, след като е започнало неговото изпълнение, административният орган в едномесечен срок възстановява нарушеното право, а ако това е невъзможно – удовлетворява засегнатото лице по друг законен начин. Разпоредбата съдържа и второ изречение, че ако това не

стане, засегнатото лице има право на обезщетение. Предмет на регулиране от чл. 301 АПК следователно, на първо място, са възможните възстановителни мерки при вреди от отмяната на административния акт след започване на изпълнението му, а не директно имуществената отговорност от изпълнението на отменен впоследствие административен акт. Текстът говори общо за изпълнение, което означава, че не се изисква то да е незаконосъобразно. Пораждането на правото на обезщетение на засегнатото лице е предпоставено с второто изречение на текста – от неудовлетворяването му чрез възстановяване на нарушеното право или по друг законен начин.

Поставян на разглеждане е бил въпросът трябва ли да се приема, че чл. 301 АПК, който се отнася до отделна хипотеза – административният акт е отменен, след като е започнало неговото изпълнение – е специален спрямо общите разпоредби за производствата за обезщетение и че за да получи право на обезщетение и да използва процесуалните възможности на общите производства за обезщетение, засегнатото лице трябва преди това да е поискало възстановяване на нарушеното право и/или удовлетворяване по друг законен начин³. Казано по друг начин – дали случаите, когато административният акт е отменен, след като е започнало неговото изпълнение, невъзстановяването на нарушеното право и неудовлетворяването на засегнатото лице по друг законен начин се явяват задължителна процесуална предпоставка по общия ред. По-логичен е отрицателният отговор на този въпрос. Възстановяването на нарушеното право и удовлетворяването на засегнатото лице по друг законен начин биха направили иска неоснователен, а не недопустим. Засегнатото лице би следвало да има потестативно процесуално право на иск, макар и материалното му право на обезвреда да е вече удовлетворено. Противното би означавало възприемане на материалноправната теория за правото на иск, при която, когато искът е неоснователен, ищецът няма право на иск⁴. Според тази теория, за да е налице

³ Къндева, Е. Нови моменти в Административния процес според АПК. – От: Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 286.

⁴ Добровольский, А. Исковая форма защиты права. Москва, 1965, с. 23–48, 77, 89–90, цит. по Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 1994, с. 169.

правото на иска се изисква едновременното наличие на две съставки – както правото да се предяви искът, така и правото той да бъде уважен. В случая обаче следва да бъде отчитано, че едномесечният срок, в който административният орган е длъжен да възстанови нарушеното право или да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин, е твърде кратък и при всички случаи ще е изтекъл към момента на подаване на иска за обезщетение. Ако е било удовлетворено, засегнатото лице не би предявило иска, освен ако удовлетворението не е достатъчно пълно и точно, при което на практика правният спор между него и органа е все още висящ.

Разпоредбата на чл. 301 АПК не бива да се тълкува в смисъл, че за увреденото лице съществува задължение първо да е поискало от органа да възстанови нарушеното му право, а по-скоро е адресирана към административния орган, издал отменения административен акт, като го задължава да отстрани и компенсира вредите, които са причинени от отменения акт. Действията, възстановителните и обезщетителни мерки на административния орган, ако такива са предприети преди производството за обезщетение, имат значение само за преценката на съда относно това дължи ли се все още обезщетение и какъв да е размерът на обезщетението⁵. Искът може да бъде предявен и преди изтичането на месечния срок, но ако междуременно увреденият бъде натурално обезщетен, искът ще бъде отхвърлен⁶.

Възможността да бъдат предявени исковете за вреди, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни актове, както се посочи по-горе, произтича от основния принцип, предвиден в чл. 7 от Конституцията на РБ, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове на нейните органи. Служебното отстраняване на последиците от отмене-

ния акт с цел възстановяване на нарушеното право, включително намирането на законен начин да бъде удовлетворено засегнатото лице по чл. 301 АПК като специфично проявление на този основен принцип, не препятстват допустимостта на иска за вреди пред съда в посочената хипотеза, а само имат значение за неговата основателност.

В исторически план отношение към възстановяване на нарушени права при започнало изпълнение имат чл. 51 от Закона за административното производство (ЗАП)⁷ от 1979 г. и чл. 59 от Закона за административното производство⁸ от 1970 г., чиито идентични разпоредби гласят, че когато административният акт бъде отменен, след като е започнало неговото изпълнение, административният орган е длъжен в срок от един месец да възстанови нарушеното право, а ако това е невъзможно – да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин. Споделя се мнението, че тази разпоредба има казуистичен характер, а не като общо право⁹. В Закона за Върховния административен съд (отм.) е налице продължение с нормата на чл. 32, гласяща, че решенията на Върховния административен съд подлежат на незабавно изпълнение от органите, издали или прилагащи отменения акт. Интересно е, че разпоредбата на чл. 59 от отменения ЗАП от 1970 г. се е намирала в Глава III „Обжалване на административни актове“, а разпоредбата на чл. 51 от отменения ЗАП от 1979 г. се е намирала в Глава IV от закона „Изпълнение на административните актове“, макар и двете да регламентират производство, предполагащо наличие на административен акт, който е отменен, и започнало изпълнение, водещо до нарушаване на определено право на адресата на изпълнението. Доколкото нормите са еднакви и практика е натрупана по ЗАП от 1979 г., то по-нататък в изложението ще се спрем единствено на разпоредбата на чл. 51 от ЗАП от

⁵ Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 287.

⁶ Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс Коментар. София: Сиела, 2006, с. 505.

⁷ Обн. ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отм. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.

⁸ Обн. ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от 7.10.1970 г., отм. ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г.

⁹ Славова, М. Отговорността на държавата за административна дейност. *Правна мисъл*, 2003, № 2, с. 17.

1979 г. с уточнението, че важи в пълна степен за чл. 59 от ЗАП 1970 г. Разграничение ще бъде търсено съвместно между тях и действащата норма на чл. 301 АПК.

По отменените и действащата норма е налице задължение за служебно уреждане на последиците от отмяната на акта, след като е започнало неговото изпълнение. Това задължение следва безусловно и пряко от закона и е възложено на компетентния административен орган. Задължението на органа произтича пряко от посочената разпоредба на АПК, както и на отменените ЗАП и за целта не е необходимо предварително, нарочно отправено искане от засегнатото лице.

Неизпълнението на това служебно задължение за възстановителни мерки при отмяна на акта поражда правна необходимост и правен интерес от защита. Макар в правната норма да не е изрично посочено, че се има в предвид законово защитено право, то това следва да се изведе от общите правни принципи за законосъобразност на действията на администрацията. При нарушаване на законово защитени права в случаите на изпълнение на незаконосъобразен административен акт компетентният орган е длъжен да възстанови нарушеното право.

При направено искане до административния орган за възстановяване на нарушеното право по отменените ЗАП неговият акт или незаконосъобразни действия по изпълнението на акта е можело да бъдат обжалвани по реда на чл. 52 ЗАП¹⁰. Когато удовлетворение липсва, то практиката е приемала вкл., че е налице мълчалив отказ по искането по чл. 51 ЗАП, който следва да се отмени и да се върне делото като преписка на органа със задължителни указания за произнасяне по искането за издаване на акт по чл. 51 ЗАП¹¹. При изпълнението на задължението по чл. 51 ЗАП административният орган не е можел да засяга законоустановени права на други лица. Налице са били три кумулативни предпоставки в нормата на чл. 51 от ЗАП, а именно: 1) отменен административен акт; 2) започнало негово изпълнение; 3) изпълнението да е довело до

нарушаване определено право на адресата на изпълнението.

В решението, с което се отменя оспорван административен акт, не могат да бъдат давани задължителни указания от съда на административния орган да възстанови нарушеното право, а ако това е невъзможно – да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин. Този текст е бил и е свързан с изпълнението на административния акт и се намира в главата по изпълнението. По ЗАП (отм.) се е приемало, че следва да се направи искане до административния орган и едва неговият акт би могъл да се обжалва по реда на чл. 52 ЗАП (отм.). Тъй като въпросът с приложението на чл. 51 от ЗАП (отм.) е предоставен на преценката на административния орган, то съдът не е можел да реши делото по същество.

Нормата на чл. 301 АПК установява специално задължение за административния орган, идентично на това по отменените ЗАП. По действащия АПК защитата по чл. 301 се намира в самостоятелен раздел VII „Възстановяване и обезщетяване“ в дял V, Глава XVII „Изпълнение на административни актове и съдебни решения“. Защитата при липса на служебно уреждане не може да бъде проведена, аналогично на ЗАП, по реда на обжалването. Неизпълнението на служебното задължение за възстановяване по принцип би породило правната необходимост и правния интерес от защита срещу неоснователно бездействие по реда на чл. 256, ал. 1 АПК. Защитата по чл. 256 АПК е искова и осъдителна. Законите условия за упражняване се съдържат в посочената норма, която изисква съдът да установи следните обстоятелства: 1) наличие на задължение за действие; 2) действието не е ограничено по своя вид – то може да бъде правно или фактическо; 3) задължението да следва пряко от нормативен акт; 4) да е установен задълженият по закон орган, задължението да е включено по закон в неговите правомощия¹².

Нормативната уредба и практиката обаче водят до извода, че в хипотезата на чл. 301 АПК не се прилага защитата по чл. 256, ал. 1

¹⁰ Виж в този смисъл Решение № 1143 от 07.02.2005 г. на ВАС по адм. д. № 7076/2004 г., IV о.; Решение № 1365 от 18.02.2003 г. на ВАС по адм. д. № 431/2002 г., V о. и др.

¹¹ Определение № 6719 от 5.06.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2554/2007 г., IV о.

¹² Решение № 14666 от 26.11.2020 г. на ВАС по адм. д. № 4851/2019 г., III о.

АПК, тъй като последното изречение уточнява, че ако не е налице служебно уреждане, засегнатото лице има право на обезщетение. Двата способа за защита на права по чл. 256 и чл. 301 АПК се различават както по съдържанието си, така и по процесуалния ред за реализирането им. Ако страната нито е предявила, нито алтернативно поддържа искане за парично обезщетение, а претендира единствено за осъждане да се възстановят нарушеното правно и фактическото положение, съществувало преди отмяната на акта, то не е предявено материално право, защитимо чрез исково или съдебно-административно производство, и следва производството да се прекрати като недопустимо¹³. Мотиви за това съдебната практика извежда от подведомствеността на административните съдилища, която е особено съществено ограничена по отношение на исковите производства само до искания, посочени в чл. 128 АПК. Обратно на това, общите съдилища разполагат с обща подведомственост, извън тази по чл. 128 от АПК. При така приетото уредената в АПК защита не може да постигне друго освен присъждане само на парично обезщетение, тъй като последното изречение на чл. 301 АПК уточнява, че ако не е налице служебно уреждане, засегнатото лице има право на обезщетение. Т.е. органът може да не предприема мерки за възстановяване на съществуващото преди отмяната на акта положение, а единствено да дължи обезщетение.

При липса на правомощие на съда да осъди органа да реституира старото положение или да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин, то пътят за защита е само отговорността за вреди по ЗОДОВ. Възможността за това обаче е открита и без изричната разпоредба на чл. 301 от кодекса, като зависимостта ѝ от специалното правило би се проявила, в случай че органът възстанови предишното фактическо положение – този факт би се отразил на основателността на иска за обезщетение, респ. на преценката за действи-

телния размер на претърпените вреди. Именно това е дало основание нормата на чл. 301 АПК да се сочи като пример за законодателна логорея¹⁴. Логореята (от гръцки logos ‘дума’ и rhéo ‘тека’) означава бързивост, логомания¹⁵. Налице ли е в случая излишно многословие, празнословие, безсмислен поток от думи?

Служебното възстановяване на нарушеното право по чл. 301 АПК по същността си представлява обезщетение от натурален характер – възстановяване на фактическото положение, съществувало преди отмяната на акта. Задължението на органа за такова възстановяване обаче не е скрепено с допълнителна санкция извън правото на обезщетение. Изпълнението му е предоставено на дискрецията на органа и не би могло да бъде наложено нито чрез нарочен иск пред административния съд, нито посредством съдебен контрол върху евентуалното непроизнасяне на органа по искане на засегнатото лице, основано на чл. 301 от кодекса, респ. изричен отказ да го уважи¹⁶. Доколкото липсва правомощие на съда в този смисъл, пътят за защита остава отговорността за вреди по ЗОДОВ. Тази възможност обаче е открита и без изричната разпоредба на чл. 301 АПК. В този смисъл обосновано е становището, че след като задължението за натурално обезщетение, респ. удовлетворяването по друг законен начин, не е скрепено с друга санкция, освен и без това дължимото парично обезщетение, текстът остава само като пример за законодателна логорея.

Правното задължение за възстановяване на нарушеното право по чл. 301 АПК е включено по изричен начин в компетентността на административния орган и не може да се разглежда като негово право или като въпрос от оперативната му самостоятелност, а е задължение, произтичащо пряко от закона. Като такава то е корелативно свързано с изискването на чл. 6 от АПК, което гласи, че административните органи следва да упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвест-

¹³ Решение № 9627 от 19.07.2017 г. на ВАС по адм. д. № 9567/2016 г., II о.

¹⁴ Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс Коментар. София: Сиела, 2006, с. 505, където Г. Ангелов използва това сравнение.

¹⁵ Милев, А., Б. Николов, Й. Братков. Речник на чуждите думи в българския език. София: Наука и изкуство, 2007, с. 437.

¹⁶ Решение № 9627 от 19.07.2017 г. на ВАС по адм. д. № 9567/2016 г., II о.

но и справедливо, а административният акт и неговото изпълнение да не засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Възможно е разумът на закона по отношение на възстановителните мерки по чл. 301 АПК да не е преповтаряне на законоустановеното право на обезщетение, а изключване на защитата по чл. 256 АПК.

Приемането, че с последното изречение на чл. 301 АПК се изключва правната възможност за гражданите и организациите по чл. 128, ал. 1, т. 4 АПК да предприемат защита срещу неоснователни действия и бездействие на администрацията по реда на чл. 256 АПК и да искат с решението си съдът да осъди административния орган да извърши действието, а директно биват насочвани към предявяването на иск за обезщетение, от една страна, лишава засегнатите лица от това средство за защита. От друга страна, това решение следва да бъде подкрепено, тъй като развиването на производство по реда на чл. 256 АПК излишно би забавило във времето търсената защита, доколкото само в редки хипотези волята на органа и търсецкия защита би съвпаднала по отношение на вида и равностойността на възстановителните мерки, т.е. търсецкият защита би се почувствал удовлетворен. Практиката показва и че често органът изобщо отказва да признае, че дължи такива, при което предявяването на иск за обезщетение е по-адекватната защита от даването на възможност на органа да избере по собствена преценка по какъв начин да стане това.

Вариантите за поправка на вредите по чл. 301 АПК са три: възстановяване на нарушеното право; удовлетворяване на засегнатото лице по друг законен начин; чрез обезщетение. Възстановяването на нарушеното право представлява доброволно обезщетяване в натура – при незаконно отнетото разрешение за достъп до класифицирана информация например, да се издаде ново разрешително. Удовлетворяване по друг законен начин би могло

да бъде, измежду множеството варианти, доброволно изплащане на парично обезщетение по споразумение с органа. На последно място е правото на обезщетение на засегнатото лице с предявяването на искова претенция по последното изречение на чл. 301 АПК, ако предходните два варианта не дадат удовлетворяващ засегнатото лице резултат.

Разпоредбата на чл. 301 АПК, както се посочи, дословно възпроизвежда чл. 51 от отменения ЗАП, за съжаление възпроизвежда и неговите непълноти и неясноти¹⁷. Текстът е твърде общ и би могъл да създаде противоречиви тълкувания. Не е уточнено основанийето, поради което може административният акт да бъде отменен, и кога като следствие от отмяната да се търси възстановяване или обезщетяване. И преди, и сега в АПК е предвиден административен ред за обжалване. При административното обжалване актът може да бъде отменен като неправилен, не като незаконосъобразен. От текста на чл. 301 АПК може да се заключи, че и в тези случаи може да се търси обезщетение. Конституцията обаче в чл. 7 предвижда отговорност само за незаконосъобразни актове или действия при вреди, причинени от нейни органи и длъжностни лица, т.е. държавата не отговаря за вредите, причинени от неправилни актове, и е спорно дали в подобни случаи те се дължат. Тук ще е необходимо да се изтъкува противоречието между чл. 301 АПК и чл. 7 КРБ, като се има предвид, че текст на закон не може да противоречи на текст на Конституцията.

Разпоредбата на чл. 282, т. 3 АПК гласи, че изпълнителното производство се прекратява, когато изпълнителното основание бъде признато за нищожно или бъде отменено. Следователно чл. 301 АПК следва да намери приложение и при отмяна на административния акт по реда на възобновяването на административното производство по чл. 99 АПК или признаването му за нищожно¹⁸. Към тези случаи следва да бъде прибавена и отмяната на съдебно решение по чл. 237 АПК, ако

¹⁷ Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007, с. 369.

¹⁸ Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. София: ИК „Труд и право“, 2013, с. 1562.

междувременно изпълнението на акта е започнало. Би следвало чл. 301 АПК да намери приложение и в случаите, когато актът е бил оттеглен от административния орган и ако изпълнението на акта е не само започнало, но вече е приключило.

В чл. 301 АПК не е посочено и от кого може да е бил отменен актът. Единствено в чл. 59 от ЗАП (обн. ДВ, бр. 53 от 07.07.1970 г., отм., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г.) съществувало уточнение, че административният акт може да е отменен от съда или от по-горния административен орган. Би следвало да няма значение дали това е станало по реда на оспорването по административен или по съдебен ред, вкл. и оттеглен от самия орган. Не е посочено и дали засегнатата страна е адресатът на акта или трето лице, което също може да е претърпяло вреди от започналото изпълнение. Във всички тези случаи е налице необходимост да бъде възстановено нарушеното право или засегнатото лице да е удовлетворено по друг законен начин. Защитата обхваща преодоляването на неблагоприятните последици от изпълнението на незаконосъобразен (под въпрос неправилен) административен акт.

След като по-горе се обоснова тезата, че правото на обезщетение изключва възможността за исковата защита по чл. 256 АПК, следва да се изследва въпросът кой е искът за обезщетение. Дали това е искът по чл. 299 АПК, или по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ? Защита чрез възстановяване на фактическото положение отпреди отмяната на заповедта е недопустима както съвместно по чл. 256 и чл. 301 АПК, така и на самостоятелно основание по втората разпоредба¹⁹.

С оглед характера на дейността на органа и с оглед характера на акта, от който се претендира вреди, искът следва да се квалифицира като такъв по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ този иск се разглежда по реда на чл. 203 и сл. АПК. Искът за обезщетение от последното изречение на чл. 301 АПК не е искът по чл. 299 АПК, тъй като, както се уточни по-горе, не е посочено, че изпълнението трябва да е незаконно. Не се изисква и изпълнението да е принудител-

но, което означава, че хипотезата на чл. 301 АПК е приложима и при доброволно изпълнение. Исковите по чл. 299, ал. 1 и 2 от АПК дават възможност да се търси отговорност за вредите от незаконосъобразно (по ал. 1 и принудително) изпълнение на влезли в сила административни актове. Неправилна би била правна квалификация по чл. 299, ал. 1, вр. чл. 301 АПК при претенция за осъждане на държавата, респ. общината, да възстанови нарушеното правно и фактическото положение, съществували преди отмяната на акта. Всяка от двете разпоредби урежда различна хипотеза, като съдържанието на такова искане създава несъществуваща между тях привръзка.

Действително влизането в сила на административните актове не изключва правото на обезщетение на вредите, произтекли от тяхното изпълнение. Разликата между исковите по чл. 299 и чл. 301 от АПК обаче произтича от основанието за търсеното обезвреждане²⁰. Както се сочи в цитираното решение, при иска по чл. 301 от АПК основанието за поправянето на вредите е отмененият *незаконосъобразен административен акт*, който, бидейки изпълнен законосъобразно, е причинил неправомерно въздействие в правната сфера на задължените лица, т.е. хипотезата на чл. 301 от АПК е свързана с порок на изпълнителното основание по чл. 268 от АПК, водещ увреждане като резултат и по причина на предварителното му изпълнение спрямо момента на установяване на неговата незаконосъобразност. За разлика от чл. 301 от АПК, исковите по чл. 299 от АПК имат за предмет обезщетение за вредите от *незаконосъобразното изпълнение на законосъобразно изпълнително* основание.

Например, ако след издаване на заповед за премахване на строеж по чл. 195 и чл. 196 ЗУТ тя доброволно е изпълнена, като застрашеният от самосрутване строеж е премахнат, то не е налице осъществено принудително изпълнение, тъй като разпореденото с незаконосъобразната заповед е изпълнено доброволно и не може защитата да бъде търсена с иск по чл. 299, ал. 1 АПК. Само при доказани вреди, причинени на граждани и организации от незаконно *принудително* изпълнение, съ-

¹⁹ Решение № 9627 от 19.07.2017 г. на ВАС по адм. д. № 9567/2016 г., II о.

²⁰ Решение № 4578 от 27.03.2019 г. на ВАС по адм. д. № 8883/2018 г., III о.

щите могат да бъдат евентуално репарирани по реда на чл. 299, ал. 1 от АПК. Защитата по чл. 301 АПК би следвало да може да се реализира и при доброволно изпълнение.

Предмет на защита по чл. 301 от АПК е възстановяването на нарушеното право, настъпило вследствие изпълнение на незаконен акт, и само при невъзможност това да стане по посочените два други начина се превръща в искова – чрез обезщетяване на засегнатото лице. В АПК липсва правна възможност предявен осъдителен иск да бъде квалифициран само по тази норма. Нормата на чл. 301 АПК не е специална спрямо тази уредба. Следователно искът, за който говори чл. 301 АПК във връзка с правото на обезщетение, би трябвало да е този по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ.

Според някои автори в чл. 301 АПК законодателят е предвидил хипотезата, касаеща административни актове, които подлежат на предварително изпълнение²¹. Фактическият състав на отговорността има за цел да уреди последиците от започнало изпълнение, чието основание по-късно е отпаднало. Дали това е само допуснатото предварително изпълнение? Защитата по чл. 301 АПК допълва защитата по чл. 60, ал. 5–8 АПК срещу допуснатото предварително изпълнение на индивидуален административен акт²². Ако предварителното изпълнение бъде отменено възниква задължение за административния орган да възстанови положението, съществувало преди изпълнението – чл. 60, ал. 7 АПК. Подобно на това защитата по чл. 301 АПК задължава административния орган да поправи причинените при изпълнението вреди при последваща отмяна на административния акт.

Разпоредбата на чл. 60, ал. 7 от АПК за възстановяване на положението, съществува-

ло преди изпълнението, е неприложима, когато предварителното изпълнение е допуснато по силата на закона, защото предмет на производството по чл. 60 от АПК е разпореждането на административния орган, с което е допуснато предварителното изпълнение, при което чл. 60, ал. 6 от АПК е насочен срещу административния орган, изпълнил административен акт, преди да е влязло в сила разпореждането му²³.

На последно място следва да бъде разгледан въпросът съществуват ли в АПК или извън него други норми, аналогични на чл. 301 от кодекса? Вече се посочи последното изречение на чл. 60, ал. 7 АПК. В този смисъл е нормата на чл. 195, ал. 2 от АПК по отношение на правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожавем. Обстоятелството, че отмяната на незаконосъобразния подзаконов нормативен акт е занаят, не означава, че последиците от действието му до този момент се заличават автоматично. Органът трябва служебно да уреди правните последици в срок до три месеца от влизането в сила на съдебното решение. В същото време уреждането на правните последици по смисъла на чл. 195, ал. 2 АПК се различава от отмяната на влязъл в сила индивидуален административен акт. Задължение на административния орган е в определения от закона срок да се произнесе по всички възникнали правни последици²⁴.

При хипотезата на чл. 195, ал. 2 от АПК също няма предвидени никакви гаранции и механизми, гарантиращи изпълнението от страна на органа на това негово задължение. Не е необходимо и нарочно отправено за целта искане. Практиката в този случай приема защита чрез оспорване на отказа, вкл. мъл-

²¹ Чакърова-Димитрова, И. Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017, с. 220.

²² Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгерев, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. София: ИК „Труд и право“, 2013, с. 1562.

²³ Определение № 3041 от 09.03.2010 г. по адм. дело № 15633/2009 г. на ВАС, 5-чл. състав.

²⁴ Предметното съдържание на понятието „правни последици“ е разтълкувано в ТР № 2 от 27.06.2016 г. на ВАС по т. № 2/2015 г. Както се сочи в това решение, то включва преценка за валидността на правоотношенията, възникнали в периода от приемането до отмяната на подзаконовия нормативен акт, респ. обявяването му за нищожен; преценка за правата, придобити, изменени или погасени въз основа на него, и преценка на обезщетението (на имуществени и неимуществени вреди) за нарушени права от прилагането му.

чалив, както и съвместно по чл. 256 АПК. С Тълкувателно решение № 2/27.06.2016 г. на ВАС по тълкувателно дело № 2/2015 г. бе отречена възможността по реда на чл. 1 от ЗОДОВ да се търси обезщетение за вреди от подзаконов нормативен акт до отмяната му. Задължителната сила на това оспорвано в теорията и практиката тълкувателно решение бе впоследствие преодоляна със законодателното изменение на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ (доп. ДВ, бр. 94 от 2019 г.), че държавата и общините отговарят за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. Неупражняването на субективното право по отменения чл. 257 АПК не може да бъде основание за заличаване на неправомерния характер на бездействието на държавния орган²⁵. Разликата е и в срока за служебно уреждане от компетентния орган, който е не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение. По своя характер този срок е инструктивен, като пропускането му не погасява задължението на издателя на акта да уреди последиците от прилагането му²⁶.

Подобна на чл. 301 АПК норма представлява и чл. 125, ал. 2 АПК. При изпълнение на решението по сигнала се премахват вредните последици, причинени от незаконосъобразните или нецелесъобразните действия, а когато това не е възможно, засегнатите лица се удовлетворяват по друг законен начин или им се разяснява редът, по който да постъпят. Отново теорията и практиката не сочат гаранции за изпълнението от страна на органа на това задължение.

В някои специални закони изрично е уредена възможност за поправяне на засегнатото право и на вредите, настъпили от преждевременното изпълнение. Така например в Закона за електронните съобщения относно отменено решение на КРС има препращане към предвидените в АПК процедури за възстановяване и обезвъзмездяване. Възстановяването на нарушено право и обезщетяването на вредите от изпълнението на административен акт, който е бил отменен, след като е започнало неговото изпълнение, става съгласно

чл. 331а, ал. 4 ЗЕС по реда на Глава 17, раздел VII АПК, в която се намира чл. 301 АПК. Препращането от специалния закон към предвидените в АПК процедури за възстановяване и обезвъзмездяване само поставя отново въпросите, които не са намерили разрешение там.

Безспорно задължението на административния орган да възстанови нарушеното право, произтича пряко от нормата на чл. 6, § 1 ЕКПЧ, гарантираща на всяко лице правото на справедлив съдебен процес при решаването на правен спор относно неговите права. В редица дела срещу България обаче ЕСПЧ вече е постановил, че деликтен иск по ЗОДОВ не може да бъде ефективно средство за защита в случаите, когато властите са били задължени да предприемат конкретно действие, тъй като то може да доведе само до присъждане на обезщетение, но не може да принуди властите да действат (виж например Решение от 13.07.2017 г. на ЕСПЧ по делото „Велкова срещу България“, по жалба № 1849/2009 г., станало окончателно на 13.10.2017 г.; Решение от 9.06.2015 г. на ЕСПЧ по делото „Братанова срещу България“, по жалба № 44497/2006 г.; „Стоянов и Табаков срещу България“, № 34130/04, § 96, 26 ноември 2013 г.; „Кирилова и други срещу България“, № 42908/98, 44038/98, 44816/98 и 7319/02, § 116, 9 юни 2005 г.; и „Мутишев и други“, § 104).

При липсата на предвидени механизми и гаранции, че когато административният акт бъде отменен, след като е започнало неговото изпълнение, административният орган в едномесечен срок ще възстанови нарушеното право, а ако това е невъзможно – ще удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин, остава единствено правото на обезщетение на засегнатото лице с предявяването на искова претенция по чл. 301 АПК, вр. чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Като се има предвид, че ЕСПЧ не приема във всички случаи иска по ЗОДОВ като ефективно средство за защита, то нормата на чл. 301 АПК остава пример за законодателна логорея.

От законодателството на една страна членка на ЕС се очаква такива гаранции да бъдат предвидени. Дотогава изход може да се

²⁵ Решение № 4915 от 16.04.2021 г. на ВАС по адм. д. № 811/2021 г., VI о.

²⁶ Определение № 2274 от 20.02.2018 г. на ВАС по адм. д. № 875/2018 г., 5-членен състав.

търси в практиката по чл. 51 ЗАП (отм.), от казът на органа (вкл. и мълчалив) да възстанови нарушеното право, респ. да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин да подлежи на съдебен контрол, целящ да се задължи органът да се произнесе по искането. В случай че органът отхвърли такова искане и с това не изпълни съдебното решение, да се иска и налагане на административно наказание по реда на чл. 306 във връзка с чл. 304 АПК за неизпълнение на влязлото в сила решение²⁷. Мислимо е и преосмисляне на съществуващата съдебна практика по възможността да бъде използвана защита срещу неоснователно бездействие по реда на чл. 256, ал. 1 АПК.

По аналогия от чл. 174 АПК може със законодателна промяна да се предвиди в случаите, когато съдът отмени административен акт, който е бил изпълнен по силата на допуснато предварително изпълнение или незабавно по силата на специален закон, в решението си да задължава административния орган в срока по чл. 301 АПК да възстанови нарушеното право, респ. да удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин. При това положение неизпълнението на задължението за възстановяване ще представлява неизпълнение и на съдебното решение, което води до съставомерност на нарушение по чл. 304, ал.1 АПК, а оттам – и до санкционирането му по реда на чл. 306 АПК. За да може да бъде ползван директно този механизъм обаче, в диспозитива на изпълняваното съдебното решение, изрично следва да се записва, че в едномесечен срок следва да се възстанови нарушеното право, а ако това е невъзможно – да се удовлетвори засегнатото лице по друг законен начин. В дискреция на органа е само преценката как точно да бъде сторено това.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, София: Сиби, 2012. //

Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Khrusanov. *Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obsht chast*, Sofia: Sibi, 2012.

Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. София: ИК „Труд и право“, 2013. // **Elenkov, A., A. Angelov, A. Dyulgerov, A. Disheva, L. Panov, M. Kazandzhieva, S. Yankulova, T. Nikolova, Yu. Kovacheva.** *Administrativnoprotsesualen kodeks*. Sofia: IK „Trud i pravo“, 2013.

Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София: Сиби, 2011. // **Kostov, D., D. Khrusanov.** *Administrativen protses na Republika Bulgaria*. Sofia: Sibi, 2011.

Милев, А., Б. Николов, Й. Братков. Речник на чуждите думи в българския език. София: Наука и изкуство, 2007. // **Milev, A., B. Nikolov, I. Bratkov.** *Rechnik na chuzhdite dumi v balgarskia ezik*. Sofia: Nauka i izkustvo, 2007.

Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс Коментар. София: Сиела, 2006. // **Penchev, K., I. Todorov, G. Angelov, B. Iordanov.** *Administrativno protsesualen kodeks. Komentar*. Sofia: Siela, 2006.

Славова, М. Отговорността на държавата за административна дейност. *Правна мисъл*, 2003, № 2. // **Slavova, M.** *Otgovornostta na darzhavata za administrativna deynost. Pravna misal*, 2003, № 2.

Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право, Университетско издателство Св. Климент Охридски, 1994. // **Stalev, Zh.** *Balgarsko grazhdansko protsesualno pravo*. Sofia: UI „Sv. Kliment Okhridski“, 1994.

Хрусанов, Д., Д. Костов, Е. Къндева, К. Лазаров. Нови моменти в Административния процес според АПК. Тематичен коментар. София: Сиела, 2007. // **Khrusanov, D., D. Kostov, E. Kandeва, K. Lazarov.** *Novi momenti v Administrativnia protses spored APK. Tematichen komentar*. Sofia: Siela, 2007.

Чакърва-Димитрова, И. Разумният срок в административния процес. Велико Търново: Фабер, 2017. // **Chakarova-Dimitrova, I.** *Razumniyat srok v administrativnia protses. Veliko Tarnovo: Faber*, 2017.

²⁷ В този смисъл виж Решение № 2833 от 16.03.2006 г. на ВАС по адм. д. № 59/2006 г., 5-членен състав. и Опр. № 6719/05.06.2008г. по адм. дело № 2554/2007г. на ВАС, IV о.