

**ДО ПРОФ.ЛАЗАР ГРУЕВ- ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

**и**

**Г-Н ГЕОРГИ КОЛЕВ- ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

## **ПРЕДЛОЖЕНИЕ**

**от Румяна Монова- заместник на председателя на Върховния административен съд и ръководител на Първа колегия и Боян Магдалинчев- заместник на председателя на Върховния административен съд и ръководител на Втора колегия, Красимир Влахов- заместник на председателя на Върховния касационен съд и ръководител на Гражданска колегия**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД,**

Обръщаме се към Вас предвид необходимостта от уеднаквяване на практиката на смесените петчленни състави на ВКС и ВАС по делата по чл. 135, ал. 4 АПК, с които се решават спорове за подсъдност между административни и общи съдилища. След направен анализ, се установи наличие на противоречива съдебна практика на двете върховни съдилища по следните въпроси:

**I. На кой съд са подсъдни делата по искове за вреди от :**

**1.Незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания. Подлежат ли на обезщетяване направите в тези производства разноски?**

Според едното становище по въпроса, исковата претенция има своето основание в ЗОДОВ и компетентен да я разгледа е съответният административен съд.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 68 от 06.11.2013 по адм. дело № 61/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 25 от 18.04.2013 по адм. дело № 22/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 18 от 05.03.2012 по адм. дело № 5/2012 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 27 от 24.03.2011 по адм. дело № 13/2011г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 25 от 16.03.2011 по адм. дело № 16/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 43 от 06.03.2008 по адм. дело № 33/2008 г.,

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 4 от 29.01.2014 по адм. дело № 84/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 39 от 08.07.2013 по адм. дело № 41/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 51 от 10.07.2012 по адм. дело № 44/2012 г. по описа на  
ВАС, както и ОПРЕДЕЛЕНИЯ № 27 от 05.06.2013 г по гр. д. № 7/2013 г.; №  
45 от 07.08.2013 г. по гр.д. № 13/2013 г.; № 21 от 10.04.2013 г. по гр.д. №  
9/2013 г.; № 54 от 05.12.2013 г. по гр.д. № 41/2013 г.; № 50 от 10.10.2013 г.  
по гр.д. № 32А/2013 г.; № 31 от 23.12.2011 по гр.д. № А 28/ 2011 г.; № 33 от  
31.07.2012 г. по гр.д. № 18/2012 г.; № 22 от 04.06.2012 г. по гр. № 21/2012 г.,  
№ 4 от 06.02.2012 по гр.д. № А1/2012 г., № 25 от 26.06.2012 г. по гр.д. №  
17/2012 г. по описа на ВКС.

Според другото становище, редът за реализиране на претенцията за  
вреди е общият исков ред, съгласно чл.45 ЗЗД, и съответно компетентен е  
гражданският съд.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 78 от 02.12.2013 по адм. дело № 71/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 30 от 25.04.2012 по адм. дело № 68/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 5 от 17.01.2012 по адм. дело № 90/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 78 от 21.10.2011 по адм. дело № 60/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 79 от 25.10.2011 по адм. дело № 70/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 7 от 20.01.2012 по адм. дело № 63/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 86 от 28.10.2011 по адм. дело № 69/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 26 от 22.03.2011 по адм. дело № 14/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 136 от 23.11.2007 по адм. дело № 155/2007 г. по описа на  
ВАС, както и ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 20 от 02.04.2013 г. по гр. д. № 8/2013 г. по  
описа на ВКС

## **2. Незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите на съдебната власт**

Според едното становище по въпроса, редът за реализиране на  
отговорността за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на  
администрацията на органите на съдебната власт следва да се реализира в  
производство по чл.45 ЗЗД пред гражданските съдилища, тъй като съдебните  
служители, които извършват дейността по съхранение и обработка на делата,  
не действат като административен орган.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 90 от 05.11.2009 по адм. дело № 79/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 131 от 23.11.2007 по адм. дело № 149/2007 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 39 от 03.07.2009 по адм. дело № 13/2009 г. по описа на  
ВАС.

Според другото становище, отговорността за вреди от  
незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията на органите  
на съдебната власт ангажира компетентността на административните  
съдилища на основание чл. 203, ал. 1 АПК, който предвижда, че исковете за

обезщетение за вреди, причинени на граждани от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица при осъществяване на административна дейност, се разглеждат от административните съдилища.

В този смисъл е:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 39 от 17.06.2010 г. по адм. дело № 21/2010 г. по описа на ВАС

### **3. Транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините.**

В едното становище се приема, че компетентен да разгледа иска за вреди е съответният граждански съд, тъй като задължението за поддръжката на пътищата е на собственика, и не е налице действие или бездействие на административен орган по смисъла на чл.203 АПК.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 154 от 20.10.2008 по адм. дело № 144/2008 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 70 от 07.10.2011 по адм. дело № 39/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 44 от 07.07.2009 по адм. дело № 21/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 40 от 03.07.2009 по адм. дело № 14/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 30 от 29.05.2013 по адм. дело № 24/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 45 от 06.07.2010 по адм. дело № 38/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 34 от 11.04.2011 по адм. дело № 3/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 70 от 07.10.2011 по адм. дело № 39/2011 г. по описа на ВАС.

Според другото становище, компетентен да разгледа претенцията за вреди е съответният административен съд, тъй като пътищата не само са собственост на държавата /общините/, но и с оглед своето предназначение и общественополезна функция са обект на управление от страна на правни субекти с вменени им властнически функции, което надгражда обичайните вещни и облигационни отношения, чийто предмет са тези вещи.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 24 от 13.04.2009 по адм. дело № 159/2008 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 80 от 15.10.2009 по адм. дело № 46/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 80 от 26.10.2011 по адм. дело № 47/2011 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 15.01.2010 по адм. дело № 93/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 83 от 26.10.2011 по адм. дело № 71/2011 г. по описа на ВАС

### **4. Нарушение на права на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, уреждащи равенство в третирането**

В едното становище се приема, че компетентен да разгледа претенцията е административния съд.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 22 от 01.04.2010 по адм. дело № 10/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 40 от 09.07.2013 по адм. дело № 33/2013 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 21 от 31.03.2010 по адм. дело № 16/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ №143 от 25.09.2008 по адм. дело № 129/2008 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ №45 от 16.07.2013 по адм. дело № 42/2013 г.

Другото становище приема, че административните съдилища са компетентни да се произнасят по осъдителни иски за заплащане на обезщетение за вреди, причинени от неравно третиране, когато фактическият състав на отговорността включва вреди, причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, и е налице влязло в сила решение на Комисията за защита от дискриминация за установяване на нарушението. Исковете за присъждане на обезщетение за вреди извън този фактически състав са подсъдни на общите съдилища и се допускат за разглеждане или съединени с иск за установяване на нарушение от дискриминация, или самостоятелно, ако има предварително установяване на нарушението от Комисията за защита от дискриминация. При положение, че районният съд се е произнесъл за установяване на нарушението, той е компетентен да се произнесе и по иска за заплащане на обезщетение за вреди, независимо, че вредите са причинени от действия и бездействия на длъжностни лица.

В този смисъл са:

Определение № 54 от 27.07.2009 г. по адм.дело № 15/2009 г., Определение № 55 от 27.07.2009 г. по адм. дело № 35/2009 г., Определение № 147 от 05.12.2007 г. по адм.дело № 147/2007 г., Определение № 50 от 22.08.2013 г. по адм.дело № 31/2013 г. по описа на ВАС.

5. Незаконосъобразни актове, действия или бездействия на съдебните изпълнители в производствата по глава седемнадесета на АПК

Според едното становище, претенцията за обезщетение намира правното си основание в чл. 49 вр. с чл. 45 ЗЗД, и подлежи на разглеждане от общите съдилища, тъй като държавните съдебни изпълнители не са част от съдебната власт, осъществявана от посочените в Конституцията органи, и дейността им не е правораздавателна, а дейността им не е и административна по смисъла на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и чл. 203, ал. 1 АПК.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 50 от 09.07.2010 по адм. дело № 6/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 23 от 25.02.2011 по адм. дело № 84/2010 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 40 от 08.06.2011 по адм. дело № 34/2011 г. по описа на ВАС.

Според другото становище, решаващият критерий е видът на подлежащия на изпълнение акт, тъй като съдебните изпълнители осъществяват служебните си задължения при спазване разпоредбите за изпълнителното производство както по АПК, така и по ГПК, съобразно което исковата претенция е подсъдна на административния или на гражданския съд.

В този смисъл са:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 79 от 12.10.2009 по адм. дело № 72/2009 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 15 от 29.02.2012 по адм. дело № 7/2012. по описа на ВАС.

#### **6. Недопускане на възстановен държавен служител да изпълнява съответната длъжност, както и от други имуществени спорове извън глава шеста от Закона за държавния служител.**

Едното становище приема, че при претенция на държавен служител за обезщетение за имуществени вреди, представляващи пропуснати ползи от неполучено възнаграждение в резултат на противозаконно недопускане до изпълнение на служебното правоотношение, т.е. предявен иск с правно основание чл. 122, ал. 3 ЗДСл., същият подлежи на разглеждане по реда на съдебно-административния контрол, като компетентен да го разгледа е административен съд.

В този смисъл:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 162 от 05.11.2008 по адм. дело № 142/2008 г.,  
ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 58 от 30.07.2009 по адм. дело № 31/2009 г. по описа на ВАС.

Другото становище приема, че искът за обезщетение за вреди, произтичащи от недопускане до работа след отмяна на незаконно уволнение, не е обусловен от отменената заповед за прекратяване служебното правоотношение, нито е пряка и непосредствена последица от уволнението, и следователно разглеждането му следва да се извърши по общия исков ред.

В този смисъл е:

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 14 от 15.02.2010 по адм. дело № 99/2009 г. по описа на ВАС.

#### **7. Незаконосъобразни откази, действия и бездействия на длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър.**

Според едното становище, дейността по вписване и обявяване в Търговския регистър не е административна дейност независимо, че се осъществява от административен орган - Агенция по вписванията към министъра на правосъдието /чл. 3, ал.1 Закона за търговския регистър/. С оглед самата му същност и произтичащите от нея последици това производство следва да бъде определено като охранително производство по смисъла на част шеста на ГПК. Поради това, актът, с който регистърното

производство приключва, не може да бъде квалифициран като индивидуален административен акт според установените в чл. 21, ал.1 АПК критерии.

В този смисъл са:

Определение № 47 от 29.09.2009 г. по гр.д. № 46/2009 г, Определение № 5 от 02.03.2010 г. по гр.д. № 57/2009 г. по описа на ВКС.

Според другото становище, действията на Агенцията по вписванията, обявяванията и заличаванията в търговския регистър" (чл. 15, т. 1 от правилника) имат характера на административна дейност, вредите от която ангажират отговорността на държавата по чл.1, ал.1 ЗОДОВ.

В този смисъл е:

Определение № 33 от 03.07.2009 г. по гр.д. № 29/2009 г. по описа на ВКС.

**8. Незаконосъобразни актове, действия и бездействия на затворническата администрация при и по повод изпълнение на наказанията „лишаване от свобода” и „пробация”, или задържане с мярка за неотклонение „задържане под стража”.**

Според едното становище, правната квалификация на иска е по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и подлежи на разглеждане по реда на чл. 203 и сл. АПК.

В този смисъл са:

Определение № 51 от 15.10.2013 г. по гр.д. № 31/2013 г., Определение № 41 от 23.11.2012 г. по гр.д. № 41/2012 г., Определение № 23 от 25.04.2012 г. по гр.д. № 35/2012 г., Определение № 43 от 29.07.2013 г. по гр.д. № А29/20123 г. по описа на ВКС.

Според другото становище, не всички актове, действия и бездействия на затворническата администрация по отношение на изтърпяващите наказание лишаване от свобода (съответно задържаните под стража) са административни (на управление). Административни по естеството си са: настаняването в приемно отделение, разпределението и преместването на лишените от свобода, както и изпълнението на режима при изтърпяване на наказанието. Ако от осъществяването на такава дейност бъдат противоправно причинени вреди, затворническата администрация отговаря по чл. 1 ЗОДОВ. Отношенията между пострадалия и държавата във връзка с отговорността ѝ за причинени вреди от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица са равнопоставени и затова вземането за обезщетение се предявява с иск. Компетентен да разгледа иска за вреди, причинени при или по повод изпълнение на административна дейност е съответният административен съд съгласно чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ. Промяната на режима на изтърпяване на наказанието и предлагането на промени в този режим, както и налагането на дисциплинарни наказания не е административна (управленска) по естеството си, а правозащитна дейност,

поради което, ако от осъществяването на такава дейност бъдат противоправно причинени вреди, затворническата администрация отговаря по чл. 1 ЗОДОВ и за вредите от осъществяването на такава дейност, като компетентен да разгледа такъв иск е съответният граждански съд.

В този смисъл е:

Определение № 1 от 08.01.2014 г. по гр.д. № 39/2013 г. по описа на ВКС.

## **II. Кой е компетентният съд да се произнесе по подадени жалби :**

### **1. Срещу откази за издаване на скици за земеделски имоти.**

Според едното становище, компетентен да се произнесе по подадената жалба срещу отказ на Общинска служба „Земеделие” за издаване на скици за земеделски имоти е районният съд, съгласно Пар.19, ал.1 АПК.

В този смисъл е:

Определение № 18 от 03.05.2012 г. по гр.д. № 8/2012 г. по описа на ВКС.

Според другото становище, искането за издаване на скица е искане за извършване на административна услуга по смисъла на § 1, т.2 от ДР на Закона за администрацията и §4,т.1 ПЗР от ЗКИР, а не е част от процедура по ЗСПЗЗ и правилника за приложението му и по ЗВСГЗГФ и правилника за приложението му, и съответно отказът е извън обхвата на предвиденото изключение в § 19 от ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г.), което урежда възможността за обжалване пред районния съд само на индивидуални административни актове по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, свързани с реституцията на имотите и отказите за издаване на такива актове, но не и жалбите против отказите за извършване на административна услуга.

В този смисъл са:

Определение № 21 от 30.05.2012 г. по гр.д. № 19/2012 г. по описа на ВКС, Определение № 16 от 15.02.2013 г. по гр.д. № 4/2013 г. по описа на ВКС.

### **2. Срещу актове по приложението на чл.24а ЗСПЗЗ.**

Според едното становище, компетентен да разгледа жалбата на областния управител срещу решение № 284 от протокол № 26/26.04.2013 г. на Общинския съвет, с което е упълномощен кметът на общината на основание чл. 24а, ал. 5 ЗСПЗЗ, вр. с чл. 14, ал. 1 ЗОС да открие процедура за отдаване под наем на имоти – земи по чл. 19 ЗСПЗЗ чрез публичен търг с явно наддаване за срок от 1 година, както и да сключи договори за наем със спечелилите участници, е административен съд, тъй като оспореното решение на Общински съвет не е индивидуален административен акт по ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, поради което предвиденият по § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИД на

АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.) ред за осъществяване на съдебен контрол от районния съд не е приложим.

В този смисъл е:

Определение № 70 от 13.11.2013 г. на по адм. д. № 45/2013 г. по описа на ВАС.

Според другото становище, компетентността е на районния съд съгласно § 19, ал. 1 ПЗР на ЗИД на АПК (ДВ, бр. 39 от 2011 г.).

В този смисъл е:

Определение № 30 от 15.12.2011 г. на ВКС по гр.д. № 24/2011 г. по описа на ВКС.

Предвид горното, предоставяме на Вашата преценка дали да упражните предоставената Ви от чл.125 във връзка с чл.124, ал.2 ЗСВ компетентност, като предложите на Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС да се произнесе с тълкувателно постановление по посочените въпроси.

Приложение: цитираната практика на смесени петчленни състави на ВКС и ВАС.

**ЗАМЕСТНИК НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И  
РЪКОВОДИТЕЛ НА ПЪРВА  
КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД:**

**/РУМЯНА МОНОВА/**

**ЗАМЕСТНИК НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И РЪКОВОДИТЕЛ НА ВТОРА  
КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД:**

**/БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ/**

**ЗАМЕСТНИК НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И  
РЪКОВОДИТЕЛ НА ГРАЖДАНСКА  
КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ  
КАСАЦИОНЕН СЪД:**

**/КРАСИМИР ВЛАХОВ/**