

---

Въпрос № 17. Способи за обезпечаване на законосъобразност и правилност в изпълнителната дейност. Обществен контрол върху изпълнителната дейност.

---

## I. План

1. Оценка на въздействието на нормативни административни актове при упражняване на регулаторната компетентност на административните органи.
2. Обучение, квалификация и атестиране на служителите от публичната администрация.
3. Отговорност на държавата и общините за вреди. Видове отговорност на служителите от публичната администрация.
4. Упражняването на контрол и надзор върху дейността на административните органи и служителите в публичната администрация.
5. Обществен контрол върху дейността на администрацията.

## II. Нормативни източници

Конституцията на Република България  
Административнопроцесуален кодекс  
Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация<sup>1</sup>  
Закон за администрацията  
Закон за достъп до обществена информация<sup>2</sup>  
Закон за Държавна агенция Национална сигурност<sup>3</sup>  
Закон за държавния служител  
Закон за местното самоуправление и местната администрация  
Закон за Министерство на вътрешните работи  
Закон за митниците<sup>4</sup>  
Закон за нормативните актове  
Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието<sup>5</sup>  
Закон за ограничаване административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност  
Закон за омбудсмана<sup>6</sup>  
Закон за отговорността на държавата и общините за вреди<sup>7</sup>

## III. Изложение

Способите за законосъобразно и правилно действие на администрацията са различни. Те включват:

- 1) оценка на въздействието на нормативни актове при упражняване на регулаторната компетентност на административните органи;
- 2) обучение, квалификация и атестиране на служителите от публичната администрация;

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 33 от 7.4.2020 г.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 55 от 7.7.2000 г.

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 109 от 20.12.2007 г.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 15 от 6.2.1998 г.

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г.


<sup>6</sup> Обн., ДВ, бр. 48 от 23.5.2003 г.

<sup>7</sup> Обн., ДВ, бр. 60 от 5.8.1988 г.

- 3) отговорност на държавата и общините за вреди, причинени на гражданите и организациите и видове отговорност на държавните служители;
- 4) упражняването на контрол и надзор върху дейността на административните органи и служителите в публичната администрация;
- 5) обществен контрол върху дейността на администрацията.

### **1. Оценка на въздействието на нормативни актове при упражняване на регулаторната компетентност на административните органи<sup>8</sup>**

Оценката на въздействието на нормативните административни актове намира приложение в различни области на обществения живот: бизнеса, домакинствата, публичните финанси, макроикономиката, държавните органи, състоянието и бъдещето на околната среда, основните права на гражданите, участието в демократичното управление, здравето, равенството, регионалното развитие, превенцията на престъпността, информационното общество и др. Въздействието на нормативния акт върху социалната среда може да е *пряко* или *косвено*.

 **Оценката на въздействието** е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите (чл. 2, ал. 1 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието).

Оценката на въздействието *изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнати) резултати* (чл. 19, ал. 2, изр. 2 от ЗНА). Тя балансира поставените задачи и тяхното изпълнение. Дава преди всичко надеждна информация за регулаторните варианти и техните последици. Гарантира, че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложената или реализираната промяна в регулирането на обществените отношения. Съдейства постигането на целите да става при *минимални разходи*. Оценката на въздействието обхваща *целия цикъл на нормотворческата дейност* – планиране на нормативния акт, изготвянето, приемането и изпълнението му, оценката и преразглеждането му. Предварителната оценка на въздействието е *частична и цялостна*. Оценката на въздействието е *предварителна и последваща*.

Органите на изпълнителната власт извършват:

1. предварителна оценка на въздействието на проектите на нормативните актове, за чието изработване са отговорни;
2. последваща оценка на въздействието за проверка на резултатите от прилагането на закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на МС, чието изпълнение е в тяхната компетентност.

### **2. Обучение, квалификация, атестиране на служителите от публичната администрация и оценка на корупционния риск**

Държавният служител е *конституционно понятие* (чл. 116 от Конституцията на Република България): „Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено

---

<sup>8</sup> Относно правната уредба на качеството на нормотворческата дейност до 2016 г. виж в Николова, Р. Оценка на въздействие на нормативни актове – същност и видове. В: *25 години департамент „Право“ на Нов български университет*. София: Нов български университет, 2017, 233-235.

от закона и да бъдат политически неутрални. Условието, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон<sup>9</sup>. В областта на административното право функционирането на администрацията и нейните служители заема ключово място.

## 2.1. Обучение и квалификация на служителите от публичната администрация

Законът за държавния служител урежда въпроса за квалификацията и обучението на стажантите, стипендиантите и служителите от публичната администрация.

### а) Стажантски длъжности

Когато в специален закон за заемане на определена длъжност, за която няма изискване за професионален опит, е предвидено провеждане на предварителен стаж в същата администрация, се определят стажантски длъжности. Назначаването на стажанти се извършва с административен акт на компетентния орган, който определя времетраенето на стажа, звеното, в което се осъществява, и размера на заплатата. През време на стажа на стажанта се осигурява практическо и теоретическо обучение, необходимо за изпълнение на изискванията на държавната служба. Времетраенето му се признава за служебен стаж (чл. 13 от ЗДСл).

### б) Стипендиантска програма

Министерският съвет може да определя списък на специалности, за които в отделните администрации има недостиг на експерти и за които могат да се предоставят стипендии през следващата календарна година. В решението се определят броят и размерът на стипендиите за всяка от включените в списъка специалности.

### в) Институт за публична администрация

Обучението за професионално и служебно развитие на служителите в държавната администрация се провежда от Института по публична администрация, който е юридическо лице към Министерския съвет със седалище в София.

Институтът по публична администрация провежда:

1. задължителното обучение за служебно развитие на постъпилите за първи път на държавна служба;
2. задължителното обучение за служебно развитие на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители;
3. обучение за професионално развитие на служителите в държавната администрация.

## 2.2. Атестация на служителите от публичната администрация

Законът за държавния служител определя как се осъществява оценяването на изпълнението на длъжността. Държавният служител ежегодно се оценява за изпълнението на длъжността. Оценяването на изпълнението на длъжността обхваща периода от 1 януари до 31 декември на съответната година. Всеки служител, който има

---

<sup>9</sup>Виж по-подробно за изпълнителната власт в Михайлова, Е. *Парламентаризъм и правова държава в България: принципи и практика*. София: Нов български университет, 2012, 185.

действително отработени най-малко 6 месеца за една календарна година, подлежи на оценяване. Оценяването на изпълнението на длъжността на служителя се извършва от оценяващ ръководител, на когото служителят е непосредствено подчинен.

### 2.3. Спазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация предвижда определени етични правила при осъществяване на изпълнителната дейност. Той предвижда няколко основни положения в тази насока.

#### а) Принципи в работата на държавните служители

Дейността на служителите в държавната администрация се осъществява при спазване на следните принципи за поведение:

1. законност – изпълнение на служебните задължения в съответствие с Конституцията, правото на Европейския съюз, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, законите и подзаконовите нормативни актове на страната и вътрешните за администрацията актове, при зачитане и спазване на правата и на основните свободи на гражданите;

2. лоялност – поведение, насочено към утвърждаване и подобряване на авторитета и доброто име на институцията, изразяващо се в коректно и почтено отношение към институцията, както и въздържане от необоснована публична критика на същата;

3. добросъвестност – грижливо, старателно и отговорно изпълнение на служебните задължения;

4. безпристрастност – обективно и непредубедено изпълнение на служебните задължения, като се избягва поведение, което може да се възприеме като предразположеност или предубеденост;

5. равнопоставеност – изпълнение на служебните задължения по начин, който не допуска никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна;

6. отговорност – изпълнение на възложените задачи компетентно и в срок, с цел постигане на висок обществен резултат;

7. политически неутралитет – недопускане на лични или чужди политически пристрастия при изпълнение на служебните задължения;

8. почтеност – поведение, при което не се допуска приемане на материални или нематериални облаги, независимо от естеството им, които не се полагат на служителите и могат да повлияят върху обективното изпълнение на задълженията по служба;

9. конфиденциалност – опазване на информацията, придобита при или по повод на изпълнение на служебните задължения;

10. отчетност – осъществяване на дейността по начин, даващ възможност да се проследяват изпълнението на служебните задължения, резултатите и взетите решения;

11. колегиалност и учтивост – поведение, основано на уважение към мнението и личния живот на колегите, и придържане към любезно и възпитано отношение при изпълнение на служебните задължения.

б) Лично поведение

При изпълнение на служебните си задължения и в обществения си живот, включително при използването на информационни и комуникационни технологии, служителите в държавната администрация следват поведение, което не уронва престижа на държавната служба.

в) Професионално поведение

Служителите в държавната администрация подпомагат органа на държавна власт при разработването и провеждането на държавната политика, както и при изпълнението на взетите решения и осъществяването на неговите правомощия. Те са длъжни да изпълняват задълженията и функциите си с необходимия професионализъм, като поддържат актуални знания и повишават уменията си, необходими за ефективното изпълнение на служебните си задължения.

г) Антикоруptionно поведение

Служителите в държавната администрация не допускат поведение, което ги въвлеча в корупция, и противодействат на такива прояви и на други неправомерни действия в държавната администрация. Те не допускат да бъдат поставени в икономическа или друга зависимост, както и да искат и да приемат подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните им задължения. Не могат да приемат подаръци или облаги за извършване на работа, която влиза в служебните им задължения, нито да извършват дейност извън тяхната компетентност. Служителите не приемат облага или обещание за облага, за да упражнят влияние при вземане на решение от други длъжностни лица във връзка с изпълнение на служебните им задължения. Те не посредничат за получаване от друго на облага, за да бъде извършено или да не бъде извършено действие по служба.

Служителите в държавната администрация не могат да извършват дейност в частен интерес, която е в нарушение на Закона за противодействие на корупцията. Те са длъжни да докладват на органа на власт за станали им известни данни за корупция или за конфликт на интереси в администрацията, в която работят.

#### 2.4. Оценка на корупционния риск

Инспекторатът към съответното ведомство разработва методологии за оценка на корупционния риск, етични стандарти за поведение, системи за проверка на почтеността и оказва съдействие за прилагането им. Проверката на декларациите за имущество и интереси, както и производството по установяване на конфликт на интереси се извършва по реда на Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси<sup>10</sup>. Подлежат на проверка служителите в администрацията на органите на изпълнителната власт, в т. ч. на териториалните звена, служителите в местната администрация, служителите в администрацията на органи, създадени със закон, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности. Проверката на декларациите се извършва от: 1) инспекторатите; 2) комисии от служители, изрично овластени от органа по избора или


---

<sup>10</sup> Обн., ДВ, бр. 81 от 2.10.2018 г.

назначаването да осъществяват и тези функции, когато в съответната структура няма инспекторат; 3) ръководителя на съответния инспекторат - за служителите в тях.

### 3. Отговорност на държавата и общините за вреди. Видове отговорност на служителите от публичната администрация

#### 3.1. Отговорност на държавата и общините за вреди

 **Отговорността на държавата и общините** е публичноправна, обективна, имуществена, гаранционно-обезпечителна, пълна отговорност за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица или причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз при или по повод изпълнение на административна дейност или в резултат на правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд.

В обществения живот съществуват различни видове отговорност – политическа, морална, наказателна, финансова и др. Важното е, че не всички видове отговорност са регулирани от правото. Критерият дали са уредени от правото или не води до класифицирането на два вида отговорност – юридическа и неюридическа.

Юридическата отговорност е задължението, което лицето, извършило нарушение на установения ред, понася въз основа на закона под формата на неблагоприятни последици (санкция).

В зависимост от вида на нарушението и естеството на съответстващата му санкция юридическата отговорност е наказателна и обезщетителна.

В зависимост от това кой закон определя състава на нарушението и неблагоприятните последици (санкцията) наказателната юридическа отговорност е *наказателна* отговорност за престъпления по Наказателния кодекс, *административнонаказателна* отговорност и *дисциплинарна* отговорност. Обезщетителната юридическа отговорност винаги е отговорност за вреди. Според произхода на вредите тази отговорност е два вида: *субективна* (гражданска отговорност) и *обективна* (публичноправна отговорност).

Гражданската отговорност се поражда при вреди, породени от виновно неизпълнение на валидно сключени договори или виновно неизпълнение на общото задължение да се спазват и изпълняват законите, както и да се зачитат правата и законните интереси на другите (чл. 58, ал. 1 от Конституцията на Република България). Когато вредите са причинени от неизпълнението на договор, отговорността е *договорна*, а когато вредите са резултат на неизпълнение на всеобщото задължение „да не се вреди другиму“, отговорността е *деликтна*<sup>11</sup>. Тя е субективна отговорност, защото изисква вина – умисъл, самонадеяност или небрежност – при осъществяването на вредоносното правонарушение, а вината е субективен елемент на всеки деликт.

Наред със субективната гражданска отговорност в българското позитивно право е известна и *обективната отговорност* на държавата и на общините. Тя е безвиновна,

---

<sup>11</sup> Думата „деликт“ е с латински произход *delictum* и означава „престъпление, нарушение на закон“. В Българския юридически език за обозначаване на нарушенията на закона се използват три правнотехнически термина: „престъпление“, с който се обозначават всички противоправни прояви по Наказателния кодекс (легалната дефиниция се съдържа в чл. 9, ал. от НК); „административно нарушение“, с който се означават нарушенията на установения ред на държавно управление (легалната дефиниция се съдържа в чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания), и „граждански деликт“, с който се обозначават нарушенията на гражданскоправни, финансови и други правни норми, имащи за последица уреждане на други лица или имущества, но не са престъпления или административни нарушения.

защото за нейното възникване е достатъчно обективното съществуване на причинени вреди, без вината да се разглежда като елемент от фактическия ѝ състав. Тази отговорност е и *публичноправна*, защото вредата като пораждащ я юридически факт е възникнала при незаконосъобразното упражняване на държавната власт като *impetium*, т. е. при едно правоотношение между неравнопоставени субекти<sup>12</sup>.

До приемането на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди през 1988 г. (ДВ, бр. 60 от 5.08.1988 г.) държавата отговаря за вредите, причинени на граждани, на основание чл. 49 във връзка с чл. 45, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД):

Този, който е възложил на друго лице някаква работа, отговаря за вредите, причинени от него при или по повод изпълнението на тази работа (чл. 49 от ЗЗД).

Всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму (чл. 45 от ЗЗД).

Тази отговорност е гражданска, деликтна, обезщетителна, имуществена и субективна, защото правното основание за нейното възникване са вредите, причинени от виновно допуснато правонарушение, което се състои в нарушаване на основното задължение на всички правни субекти да не вредят другиму, която разглежда отговорността на държавата от гражданскоправни позиции.

### 3.1. Материалноправна уредба на отговорността на държавата и общините за вреди

Материалноправната уредба за отговорността на държавата и общините се съдържа в чл. 7 от Конституцията на Република България, който гласи: „Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица“. Този принцип е заложен и в ЗОДОВ, чийто чл. 1, ал. 1 посочва, че „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“.

Отговорността за причинените вреди и претърпените загуби от дейността на публичната администрация се разглежда в два основни аспекта – отговорност по отношение на държавата и отговорност по отношение на служебните лица, извършили вредоносните действия или бездействия. Такова разграничение прави и ЗОДОВ: в чл. 1 законодателят разглежда отговорността за дейността на администрацията, а в чл. 9 се посочва отговорността към държавата и общините на виновните длъжностни лица.

Тук трябва да посочим, че този вид отговорност се отнася и до т. нар. извъндоговорна отговорност, въведена като понятие в дейността на Европейския съюз, породена не от учредителните договори на на Съюза или Договора за функционирането на ЕС (затова е извъндоговорна), а изведена от практиката на Съда на ЕС<sup>13</sup>.

Във фактическия състав на отговорността на държавата и общините за дейността на администрацията, визирана в чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, се включват следните *кумулятивни* елементи:

1) *незаконосъобразни актове, действия или бездействия* на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на *отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове*:

<sup>12</sup> Еленков, А. Производства за обезщетения. В: *Коментар на Административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, 255.

<sup>13</sup> Костов, С. Правната квалификация на иска за обезщетяване на вреди, причинени от Република България в нарушение на правото на Европейския съюз. В: *Адвокатски преглед*, 2013 (10).

⇒ „АПК позволява да бъде претендирано обезщетяване на вреди, причинени или от незаконосъобразен административен акт, или от незаконосъобразни действия/бездействия, но не едновременно в трите хипотези, при положение че действията са довели до издаване на индивидуален административен акт, с който се оправдава закононото основание за извършването им“<sup>14</sup>.

2) *вреда* от такъв административен акт, действие или бездействие (имуществена или неимуществена, действителна такава, т. е. реална или пропусната полза) и

3) *причинна връзка* между постановения и отменен незаконосъобразен акт, действие или бездействие и настъпилите вредоносен резултат, т. е. вредата да е пряка и непосредствена последица от увреждането.

При липса на който и да е от елементите на посочения фактически състав, не може да се реализира отговорността на държавата и общините по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ.

Незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове

Незаконосъобразен акт е този, който нарушава съществено или особено съществено някое от изискванията за законността – компетентност на органа, издал акта; спазване на установената форма; спазване на административнопроизводствените правила; съответствие с целта на закона. В свое решение № 8401 от 7.7.2008 г. Върховният административен съд посочва, че чл. 203 от АПК и чл. 1 от ЗОДОВ употребяват термините „актове“, „действия“ и „бездействия“, за които легално определение няма в цитираните закони, но под „акт“ не следва да се разбира всеки такъв на административен орган или длъжностно лице, а определена категория актове – *нормативни, общи и индивидуални административни актове*. Става въпрос за *всички видове административни актове, издавани от държавни или общински органи в кръга на законово определената им компетентност*. Незаконосъобразността засяга както нищожните, така и унищожаемите административни актове. При нищожност на акта същата трябва да е обявена от съда. Отмяната може да бъде извършена по административен ред от непосредствено по-горестоящия орган или от съда.

⇒ Отменена заповед за дисциплинарно наказание, с която държавен служител се дискриминира на някакъв признак, посочен в Закона за защита от дискриминация.

⇒ Отменен ревизионен акт на орган на приходната администрация.

⇒ Отменен изричен или мълчалив отказ да се издаде удостоверение.

*Незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия* по налагане на административни наказания, включително и такива за присъждане на разноси в производството по обжалване също са елемент от фактическия състав на отговорността на държавата и общините за вреди:

„Дейността по административно наказване по естеството си е правораздавателна дейност на администрацията, насочена е към разрешаване на правен спор, възникнал по повод на конкретно сезиране, при спазване на състезателно производство в условията на независимост и самостоятелност на решаването. Тя е свързана със защитата на реда в областта на държавното управление по аргумент от чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания и представлява санкционираща управленска дейност. Наред с другите правни форми на изпълнителна дейност – правотворческа, правоприлагаща и договорно-правна, класифицирани според предметно им съдържание и цел, тя

<sup>14</sup> Решение № 6737 от 5.11.2013 г. по адм. д. № 9754 от 2013 г. на Административен съд – София-град.



представлява форма на административна /изпълнителна/ дейност, извършва се по административен ред чрез властнически метод, въз основа на законово предоставена административнонаказателна компетентност. Наказателното постановление, като резултат от упражнената дейност по административно наказване, също представлява по естеството си правораздавателен акт, той не се издава по реда на АПК и не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Въпреки това, основният вид на дейността по налагане на административно наказание и на извършените действия или бездействия във връзка с административното наказване не дава основание разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ да се тълкува ограничително като приложното ѝ поле да се ограничи до административните актове, издавани по реда на АПК, а незаконосъобразните наказателни постановления, с оглед на правораздавателния им характер, да бъдат изключени от предметния обхват на закона<sup>15</sup>.

Разпоредбата на чл. 301 от АПК предвижда следното: „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. Ако това не стане, засегнатото лице има право на обезщетение“. Общото между двете публичноправни норми е целта – пълно възстановяване на вредите, причинени от функционирането на държавните и административните служби. Обемът на гражданската отговорност в двете разпоредби е различен. Ако в Конституцията става въпрос за незаконни актове или действия на службите, то АПК има предвид възстановяване на щети, причинени от незаконни и неправилни действия на администрацията. Следователно Конституцията предвижда ограничаване на случаите, когато *причинените вреди* се дължат единствено за *незаконни* действия и актове на администрацията. Гражданската отговорност, отношение към която има административното право, засяга чл. 49 от ЗЗД. Съгласно чл. 7 от Конституцията вредите и загубите, възникнали в резултат на виновно поведение на длъжностни лица и органи от системата на администрацията, могат да се търсят, ако са последица от незаконни актове или незаконни служебни действия. Вредите и загубите, породени в резултат на *неправилни актове и действия* на администрацията, *не подлежат на обезщетение*.

В свое тълкувателно решение № 2 от 27.6.2016 г. на ВАС по тълк. д. № 2 от 2015 г., ОСС, I и II колегия съдът заявява, че „вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението (действието) на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ“. Мотивите за това са: Отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани и юридически лица, се урежда от материалноправните норми на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и чл. 7 от Конституцията на Република България. Във фактическия състав на отговорността на държавата и общините за дейността на администрацията се включват следните елементи:

1. незаконосъобразен акт (подзаконов нормативен, общ административен, индивидуален административен), действие или бездействие на орган или длъжностно лице на държавата при или по повод изпълнение на административната дейност, отменени по съответния ред, както и незаконосъобразни наказателни постановления, действия и бездействия по налагане на административни наказания, включително и такива за присъждане на разноски в производството по обжалване, отменени по съдебен ред;

---

<sup>15</sup> Тълкувателно постановление № 2 от 19.5.2015 г. по тълк. д. № 2 от 2014 г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния касационен съд Общото събрание на съдиите на Върховния административен съд.

2. вреда от такъв административен акт, действие или бездействие или наказателно постановление, както и нарушение на правото на Европейския съюз;

3. вредата е пряка и непосредствена последица от увреждането, налице е причинна връзка между постановения незаконосъобразен административен акт, действие, бездействие или незаконосъобразно наказателно постановление и настъпилия вредоносен резултат.

Държавата и общините носят отговорност за вреди, 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. Анализът на тази норма, налага разграничаване на дейността по издаване на административни актове и тази, която е проява на физическото действие или бездействие. Това има значение при решаване на въпроса за предпоставката, при която увреденият може да търси обезщетение. Незаконосъобразните действия или бездействия са последица от несъобразност на поведението на длъжностните лица с разпоредбите на закона или подзаконовите нормативни актове. Необходимо е *незаконните действия или бездействия* да са осъществени *при или по повод на административната дейност*. Тяхната незаконосъобразност трябва да е установена *по съответния ред*. Под дейност на администрацията за вреди, за които държавата отговаря, следва да се разбира такова действие, бездействие или акт, които имат *властнически характер* и са *насочени към възникване на административно отношение между административен орган и граждани*<sup>16</sup>.

Законосъобразно действие на административен орган или негов служител е това, което е извършено от овластен за това орган (служител), осъществено е материално законосъобразно, съответства на целта на закона и е извършено при спазване на административнопроизводствените правила, ако такива са предвидени за съответната категория действия. При съществено противоречие с някое или няколко от изброените изисквания е налице *незаконосъобразност на действието* на административния орган или на неговия служител.

⇒ *Незаконосъобразното действие* означава извършването на фактическо действие, с което се нарушава предвидена в правна норма забрана. Фотографиране на физическо лице, направено от длъжностно лице – инспектор в отдел „Екология“ на Община Русе по време на проверка в изпълнение на изпълнително-разпоредителна дейност на общинската администрация във връзка с провеждане на държавната политика по защита на животните, е в нарушение на забраната, въведена с конституционната разпоредба на чл. 32, ал. 2 от Основния закон на Република България, за следене, фотографиране, филмиране, записване или подлагане на каквито и да е други подобни действия по отношение на лице без негово знание. Заснемането на собственик на животни, макар и в профил, е неправомерно нарушение на основното право на гражданите за неприкосновеност в сферата на личния живот<sup>17</sup>.

⇒ Бездействие съществува в резултат на неосъществени медицински преглед или лечение при необходимост такива да бъдат извършени<sup>18</sup>.

Друга правна възможност за търсенето на гражданска отговорност е *незаконосъобразното бездействие на администрацията*. За да е налице фактическо *бездействие*, е необходимо да има неизвършване на такива фактически действия, които административният орган е длъжен (овластен) да извърши по силата на закона. Правопораждащият юридически факт за фактическото действие трябва да е самата административноправна норма. Бездействието следва да е *материално*

<sup>16</sup> Определение № 361 от 14.12.2011 г. по адм. д. № 190 от 2010 г. на Административен съд – Смолян.

<sup>17</sup> Решение от 12.9.2014 г. по адм. д. № 159 от 2014 г. на Административен съд – Русе.

<sup>18</sup> Решение № 2648 от 19.11.2014 г. по адм. д. № 1805 от 2014 г. на Административен съд – Варна.

*незаконосъобразно или да са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, доколкото съществуват такива.* Бездействие ще е налице само при неизвършването на фактически действия, а не и на правни такива, сред които попада изричният отказ да се издаде индивидуален административен акт (разрешение)<sup>19</sup>.

➡️ Неиздаването на разрешение за почистване на дървесна и храстовидна растителност, респективно издаването на отказ не представлява неизпълнение на задължение за фактическо действие. Волеизявлението, обективирано в индивидуален административен акт, е правно, а не фактическо действие.

➡️ С оглед причинено неудобство, свързано с невъзможност ищеца да слуша радиопредавания, съдът счита, че е справедливо той да бъде обезщетен за претърпените неимуществени вреди – емоционален дискомфорт, изразяващ се в чувство на отчаяние, мъка и тъга. Искът е предявен за причинен емоционален дискомфорт за периода 19.04.2010 г. до 26.04.2010 г. Осемте дни, през които ищецът не е могъл да слуша радиопредавания е сравнително кратък, освен това в резултат на създаденото неприятно чувство на потиснатост не са настъпили други вредни последици свързани със здравословното състояние на ищеца, нито пък се е наложило да се ползва лекарска помощ и медикаментозно лечение. Това обосновава съдът да приеме, че искът е частично основателен и следва да бъде уважен до размера на сумата от 100 лева, в останалата част над тази сума искът е неоснователен и следва да бъде отхвърлен като недоказан<sup>20</sup>.

За квалифицирането на едно *бездействие* като незаконосъобразно е необходимо да бъде установено неизпълнение на фактическо действие от страна на административен орган или длъжностно лице от администрацията, като е необходимо да съществува нормативно установено задължение за изпълнение на това действие.

Действието на административноправните норми във времето също е от важно значение за прилагането на отговорността.

➡️ Съгласно чл. 43, ал. 3 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) минималната жилищна площ за един лишен от свобода не може да бъде по-малка от 4 кв. м. Съгласно § 13 от ПЗР на ЗИНЗС тази разпоредба влиза в сила от 1.1.2019 г. В разпоредбата на чл. 20, ал. 3 от ППЗИНЗС е регламентирано, че на лишените от свобода се осигурява достъп до санитарен възел и течаща вода, като в заведенята от закрит тип ползването на санитарен възел и течаща вода се осъществява в спалните помещения. В ПРЗ на ППЗИНЗС е записано, че тази норма влиза три години след приемане на програмата по § 11 от ПЗР на ЗИНЗС от Министерски съвет за подобряване на условията в местата за лишаване от свобода. По отношение на двете норми е налице *отлагателен срок за влизането им в сила*. Ако исковата претенция е предявена преди изтичането на отлагателния срок, следва да се приеме, че те не са били част от действащото законодателство и исковата претенция е неоснователна<sup>21</sup>.

➡️ Незаконосъобразното е бездействието на длъжностните лица на затворническата администрация за неспазване на изискванията на чл. 3 от ЗИНЗС, което бездействие е рефлектирало върху личната сфера на ищеца, накърнявайки общочовешка ценност, защитена с нормата на чл. 3 от ЕКПЧ (Никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание.). Съгласно чл. 3, ал. 1 и ал. 2, т. 3 от ЗИНЗС осъдените, както и задържаните под стража лица, не могат да бъдат подлагани на изтезания, на жестоко или нечовешко отношение, вкл. да бъдат подлагани на унижително отношение, което уронва човешкото им достойнство, принуждава ги да вършат или да приемат действия против волята си, пораждащи чувство на страх, незащитеност или малоценност. Този текст отразява принципно

<sup>19</sup> Волеизявлението, обективирано в индивидуален административен акт, е правно, а не фактическо действие. Неиздаването на разрешение за почистване на дървесна и храстовидна растителност, респективно издаването на отказ не представлява неизпълнение на задължение за фактическо действие. Решение № 297 от 12.10.2016 г. по адм. д. № 260 от 2015 г. на Административен съд – Велико Търново.

<sup>20</sup> Решение № 2549 от 10.12.2010 г. по адм. д. № 2164 от 2010 г. на Административен съд – Варна.

<sup>21</sup> Решение № 8878 от 6.7.2017 г. по адм. д. № 5030 от 2016 г. на ВАС, III отделение.

положение, свързано с принципа на законност и правов ред в Република България, и като всеки принцип е установен с норма, която има материалноправен характер и нарушението ѝ дава отражение в личната или имуществената сфера на гражданите. Бездействала е Главна дирекция Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието<sup>22</sup>.

При достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз, резултат от:

- а) незаконосъобразни актове, действия или бездействия на администрацията;
- б) действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове;
- в) правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд (чл. 2в от ЗОДОВ, обн., ДВ, бр. 94 от 29.11.2019 г., в сила от 3.12.2019 г.).

Това означава:

1. нарушена правна норма от правото на Европейския съюз, която предоставя права на правните субекти;
2. нарушението на разпоредбата да е достатъчно съществено;
3. съществува причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната вреда<sup>23</sup>.

*Вредата се определя като промяна чрез смущаване, накърняване и унищожаване на имуществото на едно лице, субективните му права, телесна цялост, душевност или психическо състояние<sup>24</sup>. Тя е увреждане на нечий правен интерес (лице, организация, публичноправно учреждение или публично предприятие).*

#### а) Имуществена вреда

Щетата може да е *имуществена*. Имуществената вреда представлява разликата между имущественото състояние на засегнатото лице след неблагоприятното въздействие върху неговото имущество и имущественото състояние, което това лице би имало, ако върху неговото имущество не бе осъществено неблагоприятно въздействие. Или, това са вредите, които се изразяват в едно обективно намаляване на имущественото състояние на увреденото от незаконосъобразния акт лице и са два вида: претърпяна загуба, която се изразява в пряко засягане на налични блага и пропуснатата полза - неосъществено сигурно увеличаване на имуществото на увреденото лице, което не е настъпило единствено по причина на незаконосъобразния акт<sup>25</sup>. Имуществена вреда е недължимо платената сума в резултат на действията на публичен изпълнител<sup>26</sup>.

Щетата може да е *реална вреда* или *пропуснатата полза*.

1. *Реална* материална загуба е налице, когато в резултат на неблагоприятното въздействие намалява имуществото на засегнатото лице. Тя съществува при повреждане на моторно превозно средство поради небезопасяване на неочаквани препятствия по улиците и пътищата, унищожаването на посеви при извършване на учения, които се отклоняват от предварително утвърдените планове и нареждания и др.

2. Щети възникват, когато в резултат на незаконни действия и актове на администрацията са *пропуснати законно предвидени ползи*. Пропуснатата полза възниква,

<sup>22</sup> Решение от 4.7.2014 г. по адм. д. № 442 от 2013 г. на Административен съд – Русе.

<sup>23</sup> Янкулова, С., Т. Николова. *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018, 222.

<sup>24</sup> Решение от 28.3.2013 г. по адм. д. № 173 от 2012 г. на Административен съд – Русе.

<sup>25</sup> Решение № 1034 от 27.1.2014 г. по адм. д. № 3831 от 2013 г. на ВАС, III отделение.

<sup>26</sup> Решение № 4301 от 26.3.2012 г. по адм. д. № 12900 от 2011 г. на ВАС, III отделение.

когато неблагоприятното въздействие е осуетило едно сигурно увеличаване на имуществото на засегнатото лице:

⇒ При закупуването на имот и предоставянето на разрешение за строеж от главния архитект на общината за преустройство на тавански етаж в апартамент собственикът на имота извършва преустройството и сключва договор за наем на апартамента за срок от 5 години. По сигнал на съседите година по-късно РДНСК отменя като незаконосъобразно разрешението за строеж на главния архитект на общината. Наемното правоотношение се прекратява. Собственикът на имота не е реализирал доходи от отдаване под наем на апартамент с площ от 119.83 кв. м.

#### б) Неимуществена вреда

Вредата, която подлежи на обезщетение, може да е *неимуществена*. Неимуществени вреди са сериозно засягане на личността и достойнството на пострадалия, изразяващи се в претърпени болки и преживени страдания<sup>27</sup>. Неимуществените (морални) вреди се изразяват в засягане на нематериални блага и личната сфера на правните субекти, които не могат да се изчислят като месечно обезщетение или възнаграждение. Необходимо е уврежданият да получи удовлетворение в пари след като не е възможно друго възмездие<sup>28</sup>. Те имат силно изразено компенсаторно значение, но често пъти те не са напълно осезаеми за околните и не подлежат на непосредствено сетивно възприятие от трети лица, като не е без значение и интензивността на увреждането.

⇒ Чувство на яд от несправедливите обвинения за допуснати нарушения при осъществяване на първична извънболнична медицинска помощ от лекар (лице, упражняващо свободна професия), чувство на безпокойство, изпадане в депресивно състояние, нарушение на съня, злепоставяне пред колеги и пациенти, нарушаване на графика за обслужване на пациенти поради явяване пред съда, отписване на пациенти от неговата листа, психически шок от огромния размер на финансовата неустойка, отслабване поради нервното напрежение предвид писането на възражения, жалби, присъствие в съдебни заседания, негативни психически изживявания като затваряне в себе си, нарушение на взаимоотношения с близки и приятели, причинени вследствие на отменени от административния съд заповеди на директора на районна здравно-осигурителна каса за налагането на финансова неустойка и извършена проверка, установяваща нарушения при изпълнението на договор за медицинска практика<sup>29</sup>.

⇒ Неблагоприятната среда в местата за изтърпяване на наказание „лишаване от свобода“ служи за целите на наказателната превенция и затова съдът във всеки конкретен случай следва да преценява обективните условия и тяхното отражение върху психиката и физиката на конкретното лице в светлината на нормите на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи<sup>30</sup>. По този повод емоционалният дискомфорт, изразяващ се в чувство на отчаяние, мъка и тъга, в резултат на невъзможност лице, изтърпяващо наказание „лишаване от свобода“, да слуша радиопредавания в затвор, се определя като *неимуществена вреда*. Неимуществената вреда обхваща реално причинената вреда и пропуснатите ползи.

Разпоредбата на чл. 4 от ЗОДОВ предвижда, че освен *обективна*, тази отговорност е и *пълна* – всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, а не само за тези, които са били предвидими. Вината не е предпоставка за нейното възникване. Държавата отговаря дори, когато не може да се установи кое точно длъжностно лице е извършител на вредоносните действия или бездействия.

<sup>27</sup> Решение № 111 от 6.7.2012 г. по адм. д. № 175 от 2011 г. на Административен съд – Ловеч.

<sup>28</sup> Решение № 1239 от 10.7.2015 г. по адм. д. № 174 от 2015 г. на Административен съд – Бургас.

<sup>29</sup> Решение от 26.1.2012 г. по адм. д. № 30 от 2011 г. на Административен съд – Русе.

<sup>30</sup> Решение № 8878 от 6.7.2017 г. по адм. д. № 5030 от 2016 г. на ВАС, III отделение.

От кой момент се преценява настъпването на вредата при отменения или обявения за нищожен подзаконов нормативен акт? Тълкувателната практика в тази насока е в ущърб на правата на гражданите и юридическите лица, като приема, че за разлика от отменените или обявени за нищожни индивидуални и общи административни актове вредите възникват от момента на тяхното издаване, при нормативния административен акт вредите настъпват от момента на постановяване на съдебното решение, с което актът е отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен:

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

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

Правомощията по чл. 195, ал. 2 от АПК са възложени на административния орган, приел порочния подзаконов нормативен акт, който в посочения от закона срок да се произнесе по всички правни последици както от унищожаването, така и от нищожните ПНА. Законодателното уреждане в разпоредбата на чл. 195, ал. 2 от АПК на отделно производство пред административния орган по въпроса за правните последици от отменен или обявен за нищожен ПНА изключва възможността за разглеждане на претенциите в исково производство по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Съгласно чл. 8, ал. 3 от ЗОДОВ, когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, този закон не се прилага. Обезщетяването на вредите по реда на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ при уредената хипотеза на чл. 195, ал. 2 от АПК ще доведе до второ паралелно производство по обезщетяване на вредите от отменен, респ. обявен за нищожен ПНА в периода до отмяната му с влязло в сила съдебно решение<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Тълкувателно решение № 2 от 27.6.2016 г. по тълк. д. № 2 от 2015 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд.

Компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение (чл. 192а от АПК). По този повод Конституционният съд на Република България даде следното тълкуване на нормата:

„Принципно положение е, че съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му (чл. 142, ал. 1 АПК). Подзаконовите нормативни актове обаче не изчерпват действието си с еднократното им прилагане. Те са източник на общозадължителни правни правила, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и общите и индивидуалните административни актове. Подзаконовият нормативен акт няма самостоятелен живот извън закона – той винаги трябва да е в изпълнение на закона и в рамките на закона. Това изискване трябва да е валидно към всеки момент от неговото действие и за него съдът следи служебно. Поради това чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА) изисква съответствие на нормативните административни актове с Конституцията и с другите нормативни актове от по-висока степен. Ако в хода на производството пред съда до приключване на устните състезания законът, с който трябва да се съобразява нормативният административен акт, е изменен, настъпва нов юридически факт. В съдебния процес той не може да бъде игнориран, а следва да бъде съобразен, за да се изпълни изискването на чл. 15 ЗНА за непрекъснатост на съответствието на подзаконовия нормативен акт със закона. Затова чл. 196 АПК, като препраща към разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, изрично изключва приложението в този случай на ал. 1 на чл. 142 АПК, но не и на ал. 2 от същия. Съгласно последната разпоредба установяването на нови факти от значение за делото след издаване на акта се преценява към момента на приключване на устните състезания. Новата разпоредба на чл. 192а АПК в атакуваната ѝ част – изречение второ, всъщност преповтаря и конкретизира заложеното в чл. 142, ал. 2 АПК по отношение на момента на преценката за материална законосъобразност на подзаконовите нормативни актове. Тя не създава правна несигурност, нестабилност и непредвидимост. Тази разпоредба закрепва изрично трайно установена практика на Върховния административен съд, с което постига точно обратния ефект. [...] Вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението (действието) на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ“<sup>32</sup>.

*Причинната връзка* между щетата и незаконните действия, бездействия или актове на административните органи или административните правораздавателни органи е *задължително условие* за ангажиране на отговорността на държавата и общините. Тя трябва да е непрекъсната и ясно изразена и да не оставя съмнение, че вредите и загубите се дължат на визираните актове или действия:

➡ Отменена е заповед на началника на РДНСК за премахване на незаконен строеж. Поради отмяната на акта същият не е привездан в изпълнение. Претендираните вреди нямат каквато и да било връзка със заповедта за премахване на незаконен строеж, тъй като същата въобще не е изпълнявана.

Разпоредбата на чл. 4 от ЗОДОВ предвижда, че държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това дали са причинени

<sup>32</sup> Решение № 5 от 19.4.2019 г. по к. д. № 12 от 2018 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 36 от 3.5.2019 г.

виновно от длъжностното лице. Върховният административен съд определя, че като *преки вреди* следва да се разбират само тези, които са *типична, нормално настъпваща и необходима последица от вредоносния резултат*, т. е. които са адекватно следствие от увреждането от административния орган, както и че *непосредствени вреди* са тези, които са *настъпили по време и място, следващо противоположния резултат*. Хипотетични очаквания, които не се основават на разумна възможност и задължение за осъществяване на дадено действие, не могат да съставляват основание за неимуществени вреди<sup>33</sup>.

Изплатените адвокатски възнаграждения в производството по обжалването и отмяната на незаконосъобразни наказателни постановления са имуществени вреди и представляват *пряка и непосредствена последица* по смисъла на чл. 4 от ЗОДОВ<sup>34</sup>. „*Пряка* (к. м. – б. а.) означава директно въздействие върху правната сфера на увредения, както и, че увреденият не би претърпял вредите, ако не бе незаконосъобразното действие или бездействие на общинския орган или длъжностното лице. Преки са само тези вреди, които са типична, нормално настъпваща и необходима последица от вредоносния резултат, т. е. които са адекватно следствие от увреждането“<sup>35</sup>.

### Сравнение между отговорността по чл. 45 от ЗЗД и по чл. 1 от ЗОДОВ

Таблица № 1

<i>Общото</i> между отговорността по чл. 45 от ЗЗД и отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ е целта – да се поправи вреда, причинена на извъндоговорно основание чрез непозволені действия.	
<i>Разграничение</i>	
<i>Отговорност по ЗЗД</i>	<i>Отговорност по ЗОДОВ</i>
<i>1. Правно основание на отговорността</i>	
Отговорността почива на забраната да не се вреди другиму.	Отговорността е изградена върху идеята за задължение на държавата и общините да спазват правата и законните интереси на гражданите.
<i>Отговорност по ЗЗД</i>	<i>Отговорност по ЗОДОВ</i>
<i>2. Съдържание на материалноправните норми</i>	
Става въпрос за нарушаване на общо правило да не се вреди другиму.	Случаите, които визира ЗОДОВ, са изчерпателно изброени в закона.
<i>3. Вина</i>	
Елемент от фактическия състав на непозволеното увреждане по ЗЗД, свързан с неговата <i>субективна страна</i> , винаги е вината, т. е. субективното отношение на деликвента към противоположното деяние.	Отговорността по чл. 49 от ЗЗД <sup>36</sup> и тази по ЗОДОВ се изграждат на различна плоскост. Съгласно чл. 4 от ЗОДОВ държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от

<sup>33</sup> Решение № 1650 от 11.3.2016 г. по адм. д. № 4188 от 2015 г. на Административен съд – София–град.

<sup>34</sup> Тълкувателно решение № 1 от 15.3.2017 г. на ВАС по тълк. д. № 2 от 2016 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд.

<sup>35</sup> Решение № 3605 от 19.3.2010 г. по адм. д. № 8917 от 2009 г. на ВАС, III отделение.

<sup>36</sup> В Решение № 18 от 14.12.1992 г. по к. д. № 24 от 1992 г. на КС на РБ по повод приемането на Закона за възстановяване собствеността върху недвижими имоти на български граждани от турски произход, направили постъпки за заминаване в Република Турция и други страни през периода май–септември 1989 г. се посочва, че увредените лица разполагат с *иск за непозволено увреждане спрямо държавата*. Макар размерът на вредите, които могат да се търсят с такъв иск, да е в зависимост от използване на възможностите, които чл. 1 от оспорения закон предоставя, не може да има никакво съмнение, че *деликтната отговорност на държавата спрямо засегнатите български граждани от турски произход е налице*. Тя съществува спрямо всички засегнати без оглед на това, дали са извършвали някакви разпоредения с недвижими имоти.



	увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице. Характерно за отговорността по ЗОДОВ е, че тя е <i>обективна и безвиновна</i> . Това означава, че не е необходимо ищецът да доказва вината от страна на длъжностното лице. Щом вредите са налице, държавата и общините отговарят за тях, а по-късно може да се преценява отговорността на конкретното длъжностно лице. Отговорността на държавата и общините по ЗОДОВ е обективна, т. е. безвиновна, тъй като притежава <i>правна персонализация, която изключва деликтоспособността ѝ и възможността да бъде носител на психически представи</i> . Тази отговорност е <i>гаранционно-обезпечителна за виновното поведение</i> , респ. действия на длъжностни лица, на които е възложено изпълнението на определена работа <sup>37</sup> . Отговорността възниква само <i>при или по повод на осъществяване на административната дейност на държавата или общините</i> . Макар и безвиновна, <i>отговорността по ЗОДОВ не се презумира</i> , тя трябва да се докаже <sup>38</sup> . Не подлежи на доказване вината.
<i>4. Процесуален ред за реализация</i>	
Гражданската отговорност по чл. 45 от ЗЗД се осъществява по реда на ГПК	Отговорността по ЗОДОВ се реализира по реда на АПК, като ГПК се прилага субсидиарно за неуредените случаи
<i>5. Подсъдност на делата</i>	
Споровете с предмет гражданска отговорност по ЗЗД се решават от гражданския районен или окръжен (ако цената на иска е над 25 000 лв.) съд или по местоизвършването на деянието.	Споровете с предмет отговорността по ЗОДОВ се решават от административния съд по мястото на увреждането или по настоящия адрес или по седалището на увредения.

### 3.2. Видове отговорност на служителите от публичната администрация

#### 3.2.1. Имуществена отговорност на длъжностните лица по ЗОДОВ

Държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице (чл. 4, ал. 1 от ЗОДОВ). Това означава, че е налице обективна (независимо от това дали е виновно причинена вредата) и пълна (всички имуществени и неимуществени вреди) отговорност. *Служителите дължат обезщетение за всяка юридическа, техническа или материална дейност*, която извършват по заemanото от тях служебно положение, стига от това да са произтекли вреди и загуби за някого. За щети отговарят както държавни служители, които издават властнически актове (решения, заповеди, забрани, разрешителни, нареждания и др.), така и тези, които извършват технически действия (изготвяне на

<sup>37</sup> Решение № 225 от 26.11.2012 г. по адм. д. № 4188 от 2015 г. на Административен съд – Стара Загора.

<sup>38</sup> Решение № 8878 от 6.7.2017 г. по адм. д. № 5030 от 2016 г. на ВАС, III отделение.

проекти, съставяне на планове, провеждане на анкети, даване на консултации и др.), които предприемат материални действия (разчистване на терени, разкопаване на обекти, събаряне на постройки, разпръскване на химикали, поставяне на бариери и др.).

За търсенето на отговорност на длъжностните лица от публичната администрация говорим при *незаконни* вредоносни актове или действия, но не и неправилни. Понятието „длъжностно лице“ не се припокрива с това на държавен служител, който осъществява определени властнически правомощия, а обхваща по-широк кръг от лица. Включително и тези, които осъществяват материална или техническа дейност. Такива длъжностни лица са не само тези, които осъществяват поверени им по закона самостоятелни функции, но и такива, които влизат като *членове в състава на колегиални органи* (изпълнителни съвети, бордове, експертни съвети, консултативни съвети, академични, факултетни и научни съвети при висшите училища, комисии за установяване на щети и определяне на обезщетения и др.).

По отношение на държавните служители глава пета, раздел трети от Закона за държавния служител (ЗДСл) въвежда следния обхват на имуществената отговорност: „Държавният служител отговаря за вредите, които е причинил умишлено или при груба небрежност на държавата или на гражданите чрез *незаконно* съобразни действия или бездействия при или по повод изпълнение на служебните му задължения“ (чл. 101, ал. 1). Този текст щеше да урежда обективната отговорност на държавния служител за вредите, които пряко е причинил на държавата, и регресната му отговорност към държавата в случаите, когато тя е изплатила на граждани или юридически лица обезщетение по ЗОДОВ за причинените вреди, пряка и непосредствена последица от негови *незаконно* съобразни действия или бездействия, ако не предвиждаше форми на вината („умисъл“ и груба небрежност“) и не съществуваше нормата на чл. 101, ал. 2 от ЗДСл: „За вреди, причинени на гражданите, държавата отговаря солидарно с причинилия ги държавен служител“. Нормата на чл. 101, ал. 2 от ЗДСл уточнява, че с ал. 1 на чл. 101 от ЗДСл е въведена субективна *персонална* отговорност на държавния служител не само към държавата, но и към увредените граждани, която е също *пълна* отговорност, както отговорността по чл. 4 от ЗОДОВ, но предвижда вина: „Отговорността на *виновните* държавни служители спрямо държавата за изплатени обезщетения се осъществява в пълен размер при условията и по реда, предвидени в Кодекса на труда“ (чл. 101, ал. 3).

В допълнение на това противоречие разпоредбата на чл. 102 от ЗДСл предвижда реализирането на цитираната отговорност в процесуален аспект да се осъществи по общия исков ред: „Имуществената отговорност на държавния служител се осъществява по исков ред“.

Въведената в чл. 4 от ЗОДОВ обективна отговорност е заменена в чл. 101, ал. 1 от ЗДСл от субективна, гражданска отговорност:

- 1) *незаконно* съобразен акт, действие или бездействие;
- 2) вреда;
- 3) причинна връзка между *незаконно* съобразното поведение и вредата;
- 4) *виновно* поведение.

Отговорността на *виновните* длъжностни лица спрямо държавата и общините за изплатените обезщетения по чл. 1, ал. 1 се осъществява при условията и по реда, предвидени в Кодекса на труда, Закона за държавния служител или в друг закон или указ (чл. 9, ал. 1 от ЗОДОВ). Съдебната практика по чл. 101 от ЗДСл принадлежи на общите, а не на административните съдилища.


В теорията се посочва, че чл. 102 от ЗДСл се отнася единствено до пълната

имуществена отговорност, за което свидетелства чл. 101, ал. 3 от ЗДСл<sup>39</sup>.

### 3.2.2. Дисциплинарна отговорност по Закона за държавния служител

В българската административноправна теория дисциплинарната отговорност се възприема като отговорност за простъпките на чиновника, които той е извършил в това си качество. А простъпката се разглежда като грешки и нарушения на длъжностите, които на основание закона, нормативни административни актове или индивидуални административни актове (заповеди и решения), „тежат върху чиновника по изпълнението на службата или извън нея“<sup>40</sup>.

Дисциплинарната отговорност е *вид юридическа отговорност*, която се ангажира при доказано дисциплинарно нарушение. Законът за държавния служител в чл. 89 съдържа материалноправните основания за пораждаването на дисциплинарна отговорност на държавните служители. Този вид отговорност е *пряко произтичаща*<sup>41</sup> от служебното положение на служителите в публичната администрация (централна, областна, общинска, специализирана). Тя е субективна отговорност – предполага наличието на *вина*. Държавният служител, който е нарушил *виновно* своите служебни задължения, се наказва с предвидените в закона наказания (чл. 89, ал. 1 от ЗДСл). Дисциплинарната отговорност на служителя е *лична* - т. е. за да бъде наложено дисциплинарно наказание, следва да е налице лично поведение на служителя, което да е в нарушение на служебните му задължения<sup>42</sup>.

 **Дисциплинарната отговорност** е вид юридическа, субективна, лична, пряко произтичаща от служебното положение на държавния служител отговорност, изразяваща се в задължението на последния да понесе законоустановените санкции при извършени нарушения на служебните задължения, изчерпателно изброени в закона, чието предназначение е обезпечаването чрез установения от закон ред на стриктно изпълнение на служебните задължения.

Държавният служител носи дисциплинарна отговорност, независимо че деянието му може да е основание за търсене от него и на друг вид отговорност (имуществена, административнонаказателна, наказателна).

Дисциплинарните наказания са:

1. забележка;
2. порицание;
3. отлагане на повишението в ранг с една година;
4. понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година;
5. уволнение.

### 3.2.3. Административнонаказателна отговорност за държавните служители или длъжностни лица

<sup>39</sup> Лазаров, К. Някои въпроси на имуществената отговорност за вреди от незаконосъобразна административна дейност., 2003. В: *Административно право и административен процес*. София: Фенекс, 342.

<sup>40</sup> Стайнов, П. *Чиновническо право*. Том 2. София: Придворна печатница, 1934, 3.

<sup>41</sup> Къндева, Е. *Публична администрация*. София: Сиела, 2000, 132.

<sup>42</sup> Решение № 135 от 7.1.2015 г. по адм. д. № 2692 от 2014 г. на ВАС, V отделение.

Административнонаказателната отговорност на държавните служители се иницира, когато същите са извършили административно нарушение<sup>43</sup>. Целта на тези разпоредби е увеличаване бързината в работата на служителите в публичната администрация, което, според административноправната доктрина<sup>44</sup>, ще повлияе върху качеството на решението на административния орган, като се увеличи времето, през което той може да подготви своето волеизявление.

а) Наказание за издаване на административен акт или документ

Длъжностно лице, което наруши или не изпълни *в срок* служебните си задължения, свързани с издаването на административен акт или документ, в резултат на което срокът за произнасяне по направеното искане е бил пропуснат, се наказва с глоба от 50 до 1000 лв. Длъжностно лице, което не изпълни нареждане на по-горестоящ административен орган да издаде съответен административен акт или документ, се наказва с глоба от 100 до 1000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 302 от АПК).

б) Наказание за произнасяне в срок и за непрепращане на жалба или протест

Наказва се с глоба от 150 до 1500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, длъжностно лице, което *без уважителни причини*:

1. не се произнесе в срок по жалба или протест срещу административен акт;
2. не препрати своевременно жалба или протест срещу административен акт на по-горестоящия административен орган или на съда;
3. не се произнесе в срок по предложение или сигнал (чл. 303 от АПК).

в) Наказание за неизпълнение на актове на съда

Длъжностно лице, което не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт, извън случаите по дял пети, се наказва с глоба от 200 до 2000 лв. При повторно нарушение се налага глоба по 500 лв. за всяка седмица на неизпълнението, освен ако това се дължи на обективна невъзможност (чл. 304 от АПК).

г) Административни наказания за други нарушения по АПК

Който не изпълни друго административнопроцесуално задължение, произтичащо от този кодекс, се наказва с глоба от 150 до 1500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 305 от АПК).

д) Административни наказания за административни нарушения по специални административни закони

⇒ Длъжностно лице, което не изпълни задължение да публикува незабавно на интернет страницата на Министерството на външните работи и на дипломатическите и консулските представителства условията и реда за образуване на избирателни секции извън страната,

<sup>43</sup> Къндева, Е. *Публична администрация*. София: Сиела, 2000, 131.

<sup>44</sup> Лазаров, К. *Административнонаказателните разпоредби*. В: *Коментар на административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, 370.

включително условията, реда и организацията за гласуване на българските граждани извън страната, се наказва с глоба от 1000 до 5000 лв. (чл. 470 от Изборния кодекс).


⇒ Длъжностно лице от дирекция „Социално подпомагане“, което не изпълни задължение в едномесечен срок от издаването на заповедта за настаняването на дете в семейство на роднини или близки, в приемно семейство и в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа да направи искане до районния съд по настоящия адрес на детето - при спешни мерки и до родителите - във всички останали случаи при временно настаняване по административен ред, ако не подлежи на по-тежко административно наказание по специален закон или деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба в размер от 1000 до 2000 лв. - за първо нарушение, и от 1500 до 3000 лв. - при повторно нарушение (чл. 45, ал. 13 от Закона за закрила на детето).

⇒ Оправомощено от кмета длъжностно лице и служител на регионалния инспекторат по опазване на културното наследство, който не даде незабавно съответни указания за аварийно-временно укрепване на застрашена от увреждане или от разрушаване недвижима културна ценност и не определи срок за изпълнението им, се наказва с глоба в размер от 150 до 1500 лв. (чл. 199 от Закона за културното наследство).

⇒ Длъжностно лице, което не изпълни задължението си да извърши процедурите по оценка на въздействието върху пътната безопасност; одит за пътна безопасност; целенасочени инспекции за пътна безопасност; периодични инспекции за пътна безопасност, се наказва с глоба в размер 500 лв., ако деянието не съставлява престъпление (чл. 55н, ал. 1, предл. 1 от Закона за пътищата).

#### 4. Упражняването на контрол и надзор върху дейността на административните органи и служителите в публичната администрация

##### 4.1. Понятие за контрол

 **Контролът** е способ за осигуряване на нормално (законосъобразно), редовно (непрекъсваемо) и правилно (целесъобразно, навременно, полезно, резултатно, качествено и др.) действие на държавното управление<sup>45</sup>.

Той има следните присъщи на упражняващите го органи функции:

- 1) установителна (с негова помощ се констатира факти, свързани с изпълнителната дейност);
- 2) оценъчна (съдейства да се определи дали установените факти отговарят на изискванията за законосъобразност и правилност на изпълнителната дейност);
- 3) резултатна (при упражняването му се предприемат мерки за постигане на конкретна посочена в закона цел)<sup>46</sup>;
- 4) охранителна (изпълнявайки тази задача, се цели охраняване на законово закрепени обществени отношения и отстраняване на отношения и явления, неприсъщи и вредни за тези отношения);
- 5) компенсираща (при прилагането на възстановителни административни мерки или с отмяната на незаконосъобразен акт контролният орган компенсира неправомерното поведение, възстановява правовия ред);
- 6) санкционираща (по този начин се репресираща онзи правен субект, който не се е съобразил със съдържащото се в диспозицията на нормата административно задължение);

<sup>45</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България. Обща част, 5-о прераб. и доп. изд.* София: Сиби, 2010, 244.

<sup>46</sup> Костов, Д. Важна функция на управлението. В: *Правна мисъл*, 1984 (3), 97.

7) превантивна (стимулира доброто и точно изпълнение на административните задължения от същия или друг нарушител на закона)<sup>47</sup>.

Видовете контрол са следните:

а) С оглед на основанието, от което произтича:

1. Обществен – чрез него гражданите и техните организации взимат участие в изпълнителната дейност.

2. Юридически (парламентарен контрол, административен контрол и надзор, прокурорски надзор, правораздавателен надзор, застъпническа дейност на омбудсмана) – основава се на определени правни норми.

б) Според момента (времето), в който се извършва:

1. Предварителен – осъществява превантивни функции относно законосъобразността и правилността на изпълнителната дейност.

2. Текущ – съпътства осъществяването на изпълнителната дейност.

3. Последващ – след извършване на изпълнителната дейност<sup>48</sup>.

в) Според обекта, който подлежи на проверка:

1. към административните органи и публичната администрация, които осъществяват изпълнителната дейност;

2. по отношение на адресатите на изпълнителната дейност – граждани, организации, административни органи;

3. спрямо обществените отношения в техните разновидности – административни права и задължения на гражданите, регулация на територията, стопанска дейност, нестопанска дейност.

г) Според гаранциите, които създава:

1. За законосъобразност и правилност на актовете и действията.

2. За законосъобразност на актовете и действията (надзор).

#### 4.2. Разграничение между понятията „контрол“ и „надзор“

Терминът „надзор“ е широко разпространен в националното законодателство. В административноправната доктрина<sup>49</sup> разграничението между понятията „контрол“ и „надзор“<sup>50</sup> е направено по следния начин.

Таблица № 2

<i>критерий</i>	<i>контрол</i>	<i>Надзор</i>
<i>характер на отношенията между контролиран субект и контролиращ орган</i>	контролният орган е част от системата, която надзирава, като се намира в тесни организационни и функционални връзки (т. нар вътрешни отношения) с контролираните от него субекти	надзорният орган се намира извън системата, структурата и организацията на контролираното звено (т. нар. външни отношения)

<sup>47</sup> Къндева, Е. *Публична администрация*. София: Сиела, 2000, 292-293.

<sup>48</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България. Обща част, 5-о прераб. и доп. изд.* София: Сиби, 2010, 250.

<sup>49</sup> Дерменджиев, И. *Проблеми на административното правораздаване*. В: *Административно право*. С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2005 г., с. 22–24.

<sup>50</sup> През 50-те години на XX век Иван Дерменджиев коментира характеристиките на административния надзор така: „Този контрол е познат в буржоазната доктрина още под името административен надзор (tutelle curatelle administrative) и си поставя за цел да поддържа постоянен контакт с разни самоуправителни и самодейни тела по начин, щото те да разгърнат своята всекидневна административна дейност в рамките на общата държавна администрация“. Дерменджиев, И. *Централистичен ведомствен контрол в НРБ*. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, т. L (1949/1950 г.), 12.

<i>непосредствена цел на контролираната дейност</i>	преценка за законосъобразност и целесъобразност на контролираните действия	проверка за законосъобразността на действията
<i>методи на действие</i>	основава се на Закона за администрацията, устройствените правилници на съответните министерства, държавни комисии, държавни и изпълнителни агенции; Закона за държавния служител	основава се на изрични разпореждания на нормативните актове, чието прилагане надзорният орган наблюдава
<i>средства на въздействие</i>	използва всички средства за въздействие, уредени от общите нормативни актове, свързани с дейността на администрацията	използва само онези от тях, изрично посочени в специалния нормативен акт
<i>правен ефект от намесата на контролния орган</i>	контролираните актове могат да бъдат изменени от контролиращия орган, като издалия ги орган може да бъде заместен в това си правомощие от повисшестоящ орган	надзорният орган може да спре или да отмени издадения акт, без да замества контролирания субект
<i>момент на извършване на контролната дейност</i>	контролът предполага упражняване на контролните функции по време на целия процес на взимане и изпълнение на решенията (предварителен, текущ и последващ)	надзорът изисква произнасяне след издаването на определени актове или извършването на определени действия
<i>отговорност на контролиращия за действията на контролирания</i>	контролният орган отговаря за констатирани нередности относно дейността на контролирания	надзорният орган не отговаря за констатирани нередности относно дейността на контролирания

#### 4.3. Дейност на омбудсмана

Законът за омбудсмана предвижда възможност омбудсманът да осъществява функция на коректив по отношение дейността на административните органи и работата на служителите от публичната администрация.



**Омбудсманът** е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи, като се застъпва с предвидените в устройствения му закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти (чл. 2 от Закона за омбудсмана).

Държавните и общинските органи и техните администрации са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба, и да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него. Държавните и общинските органи са длъжни да предоставят информация в 14-дневен срок от поискването ѝ относно местата, където се намират лица, лишени от свобода, или където са задържани или настанени лица вследствие на акт или със съгласието на държавен орган, които места те не могат да напуснат по собствена воля, условията и броя на лицата в тях, както и друга информация, необходима за изпълнение на правомощията на омбудсмана.

1. приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;
4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата по т. 1; [...]
6. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
7. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба;
9. предоставя становища на Министерския съвет по законопроекта, които се отнасят до защитата на правата на човека;
10. защитава правата на децата с предвидените в този закон средства;
11. отправя предложения и препоръки до Министерския съвет за подписване и ратифициране на международни актове в областта на правата на човека;
12. наблюдава и насърчава ефективното прилагане на подписани и ратифицирани международни актове в областта на правата на човека; [...] (чл. 19, ал. 1, т. 1-4, 6-7, 9-12 от Закона за омбудсмана).

Омбудсманът има право:

1. на достъп до държавните и общинските органи и техните администрации, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения от тях;
2. да иска и получава навременна, точна и пълна информация от държавните и общинските органи и техните администрации;
3. да изразява публично мнение и становища, включително в средствата за масово осведомяване (чл. 20, ал. 1 от Закона за омбудсмана).

Административно наказване по повод дейността на омбудсмана:

Който възпрепятства омбудсмана да изпълни служебните си задължения, се наказва с глоба до 600 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 29 от Закона за омбудсмана).

Който не представи в определения от омбудсмана срок поискани от него сведения, документи или актове, се наказва с глоба до 500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 30 от Закона за омбудсмана).

Който не изпълни друго задължение, произтичащо от този закон или от нормативен акт по прилагането му, се наказва с глоба до 300 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание (чл. 31 от Закона за омбудсмана).

Административното наказание се налага от съответния районен съд. Актът, с който се установява административното нарушение, се съставя от длъжностно лице, определено от омбудсмана, и се изпраща на съответния районен съд (чл. 32 от Закона за омбудсмана).

## **5. Обществен контрол върху дейността на администрацията**

Общественият контрол върху дейността на органите на изпълнителната власт се изразява в няколко форми. Прилагането на тези способи за въздействие върху административните органи се цели законосъобразното и правилното прилагане на закона от органите на изпълнителната власт и служителите в публичната администрация.



### 5.1. Провеждане на обществени обсъждания по въпроси от значим интерес

⇒⇒⇒⇒ Общественото обсъждане на въпроси от значим интерес с участието на заинтересованите лица е форма на ефективен обществен контрол върху работата на администрацията (чл. 155, ал. 1, т. 15 от Закона за водите; чл. 9, чл. 11, ал. 5, чл. 134, ал. 3, чл. 151, ал. 2, изр. 1, чл. 172а, ал. 5 и чл. 230в, ал. 1 от Закона за електронните съобщения; чл. 9а, ал. 1 и чл. 13а, ал. 4 от Закона за пощенските услуги; чл. 12 и чл. 14 от Закона за устройството и застрояването на Столична община; чл. 4, ал. 1, т. 3, чл. 5, т. 2, чл. 31а и чл. 50, ал. 1 от Закона за генетично модифицираните организми; чл. 75, ал. 3 и чл. 97 от Закона за опазване на околната среда; чл. 9, ал. 3 и чл. 11, ал. 2 от Закона за горите; чл. 12, ал. 2 от Закона за културното наследство; чл. 37 от Закона за защитените територии; чл. 60, ал. 3, чл. 6в, ал. 2, чл. 6г, ал. 2 и чл. 6д, ал. 2 от Закона за защита при бедствия; чл. 194х от Закона за лекарствените средства в хуманната медицина).

### 5.2. Предложения и сигнали до административните органи

#### а) Предложения и сигнали до административните органи по реда на АПК

Друга форма на обществен контрол това е производството по реда на Глава осма „Предложения и сигнали“ от АПК, в която се разглеждат предложенията и сигналите, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции.

*Предложения* могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на административни органи, както и други органи, които осъществяват публичноправни функции или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи.

*Сигнали* могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица. Сигнализирането за нередности в администрацията е *право на всеки гражданин* и същото не може да се разглежда като нелоялно отношение към администрацията<sup>51</sup>.

Инспекторите в Главния инспекторат и инспекторатите при и по повод осъществяването на техните функции са длъжни:

1. да извършват възложените им задачи в съответствие със законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията;

2. да отразяват всеобхватно, обективно и точно установените обстоятелства и да бъдат безпристрастни при оценка на фактите и даване на препоръки;

3. да не участват в извършването на проверки на свързани с тях лица по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Служителите в инспектората са длъжни да не разгласяват фактите и обстоятелствата, станали им известни при или по повод осъществяването на техните функции, представляващи класифицирана информация по Закона за защита на класифицираната информация, лични данни, както и данни за подателите на сигнали.

По постъпилите сигнали се извършва предварително проучване за предприемане на последващи действия по следните критерии:

<sup>51</sup> Решение № 9031 от 24.7.2015 г. по адм. д. № 15217 от 2014 г. на ВАС, V отделение.

1. вид на сигнала - анонимен или неанонимен;
2. подлежи ли на проверка в рамките на функционалната компетентност на инспектората;
3. съответствие на административно звено и длъжност на служителя, за които се отнасят данните в сигнала;
4. наличие на информация за допуснати нарушения.

Не подлежат на разглеждане анонимни сигнали, както и сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години. Постъпили сигнали, които не са от компетентността на инспектората, се препращат до компетентния орган в сроковете по Административнопроцесуалния кодекс, за което се уведомяват подателите им. Постъпили сигнали, подадени повторно, които не се основават на нови факти и обстоятелства, не подлежат на разглеждане, за което се уведомяват подателите им.

б) Сигнали за корупция или за конфликт на интереси пред специализиран административен орган

Всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемашо висша публична длъжност, може да подаде сигнал до Комисията за противодействие на корупцията.

### 5.3. Активна прозрачност в работата на административните органи

Правото да се търси, получава и разпространява информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията принадлежи на всеки – физически и юридически лица, и защитава както интереса на личността, така и интереса на обществото да бъдат информирани<sup>52</sup>. В чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България се гарантира на гражданите достъп до информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес. В него се урежда *индивидуалното право на гражданите*, скрепено със задължение на държавните органи или учреждения, на достъп до информация, която представлява за тях законен интерес. Задължението на държавата да уредизаконодателно достъпа до информация може да бъде степенувано и да се разграничат два вида задължения:

1. задължение на държавните органи да публикуват официална информация (т. нар. „активна прозрачност“) и
2. задължение да се осигури достъп до източници на информация (т. нар. „пасивна прозрачност“).

Задължението за „активен“ достъп намира израз в три измерения според административноправната теория:

1. във формата на съобщаване;
2. във формата на публикуване;
3. в процеса на вземане на решения<sup>53</sup>.

а) Съобщаване

При „активния“ достъп до информация под формата на съобщаване административните органи са задължени да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

<sup>52</sup> Решение № 7 от 4.6.1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. на КС на РБ, обн., ДВ, бр. 55 от 28.6.1996 г..

<sup>53</sup> Панайотова, Е. *Достъп до обществена информация*. София: Сиби, 2003, 73-81.

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. представлява или би представлявала обществен интерес;
4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон (чл. 14, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация).

б) Публикуване

С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;
5. устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;
6. стратегии, планове, програми и отчети за дейността;
7. информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;
8. информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно Закона за обществените поръчки;
9. проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта;
10. уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл. 66 от Административнопроцесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството;
11. информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация, реда и условията за повторно използване на информация, таксите и форматите, в които се поддържа информацията;
12. обявления за конкурси за държавни служители;
13. подлежащата на публикуване информация по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
14. информация, която е публична, съгласно Закона за защита на класифицираната информация и актовете по прилагането му;
15. друга информация, определена със закон.

в) Участие в процеса на вземане на решения

Прозрачността в работата на централните органи на изпълнителната власт предвижда при осъществяване на своята дейност министърът, председателят на

държавна агенция, председателят на държавна комисия, изпълнителният директор на агенция може да създава съвети като *експертни консултативни звена* за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и *работни групи* за изпълнение на конкретни задачи. могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното ведомство. Той може да създава *работни групи за изготвяне на законопроект или проект на акт от компетентността на изпълнителната власт*. (чл. 45 и сл. от Закона за администрацията).

При издаването на нормативни административни актове АПК съдържа препращаща норма (чл. 80), която указва, че за издаването на подзаконови нормативни актове е необходимо да се спазят специалните изисквания за издаване, уредени в ЗНА. Публикуването и разгласяването на проекта на нормативен административен акт представляват начина, чрез който се проявява принципът за откритост и съгласуваност, съдържащ се в чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

Откриването на производството по издаване на общия административен акт се оповестява *публично* чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин (чл. 6б, ал. 1 от АПК). Формите на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта са:

1. писмени предложения и възражения;
2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта;
3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен;
4. обществено обсъждане (чл. 69, ал. 1 от АПК).

Заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са *открити*. По изключение общинският съвет може да реши отделни заседания да са закрити. Гражданите могат да *присъстват на заседанията на общинския съвет* и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Гражданите могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет (чл. 28 от ЗМСМА).

5.4. Пасивна прозрачност на административните органи – достъп до обществена информация



**Обществена информация** е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти (чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация).

Достъпът до обществена информация е т. нар. пасивна прозрачност, по силата на която представителите на гражданското общество имат правото да търсят, разпространяват и получават информация от административните органи относно тяхната дейност. Нормите се прилагат за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от

1. държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България;

⇒ Възможността гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължената по Закона за електронните съобщения КРС включва и възможността да бъдат

информирани за това, дали членовете, включително председателят, отговарят на изискванията на закона за избиране и назначаване. Тези доводи определят исканата информация като обществена<sup>54</sup>.

2. публичноправни субекти, различни от държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление, включително публичноправните организации<sup>55</sup>;

⇒ Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ управлява инфраструктурата на пристанищата за обществен транспорт с национално значение и предоставя услуги по управление на трафика и информационно обслужване на корабоплаването, като същото е на бюджетна издръжка и средствата, които разходва по проекти и споразумения, са бюджетни, т. е. публични средства. Оттук следва, че както ДП „Пристанищна инфраструктура“, така и „ТСВ“ ЕАД са публичноправни организации по смисъла на § 1, т. 4, буква „а“ и буква „в“ от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ, във връзка с чл. 5, ал. 2, т. 4 от Закона за обществените поръчки - тъй като са обект на управленски контрол от страна на Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, имащ качеството на възложител<sup>56</sup>.

3. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми.

⇒ Великотърновският университет „Св. Св. Кирил и Методий“ е партньор по проект „Пътят на водата – природни и културнопознавателни маршрути за устойчив туризъм „Зелените коридори в Еврорегион Долен Дунав от концепсия към практика“, референтен № 1-3.1-16, MIS ETC Code 39. Тоест, несъмнено е качеството на висшето училище на субект на задължение по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, доколкото претендираната информация е създавана, събирана и съхранявана от юридическото лице и касае дейността му по този проект, финансирана от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми. Поисканата информация (преглед на цялата документация за изпълнението на проекта за периода от 5.10.2011 г. до 27.1.2012 г.) безспорно попада в категорията на обществената такава, доколкото същата е генерирана и съхранявана от задължен по ЗДОИ субект във връзка с проектната му дейност, финансирана от ЕС, което обуславя връзката ѝ с обществения живот в Република България, а и не само, тъй като подобна дейност въобще попада в обсега на интереса и обществения живот на Европейския съюз. Самото обстоятелство, че претендираната информация е свързана и/или е по повод усвояването на средства по европейски фондове предопределя прозрачност и достъпност на същата, каквато е и основната цел на ЗДОИ. Произходът на средствата, с които се финансира изпълнението на проекта обуславя връзката на проектната дейност на задължения субект ВТУ с обществения живот в страната<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Решение № 17437 от 21.12.2013 г. по адм. д. № 11044 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>55</sup> *Публичноправна организация* е юридическо лице, за което е изпълнено някое от следните условия:

а) повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от Закона за обществените поръчки;

б) повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от Закона за обществените поръчки;

в) обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1-14 от Закона за обществените поръчки; управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице.


Публичноправна организация е и лечебно заведение - търговско дружество, на което повече от 50 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса.


Публичноправна организация е и библиотека на висши училища, обществена библиотека по смисъла на Закона за обществените библиотеки, музей или архив, чиято дейност се финансира със средства от държавния бюджет или от общинските бюджети (§1, т. 4 от ДР на ЗДОИ).

<sup>56</sup> Решение № 1214 от 1.10.2021 по адм. д. № 1336 от 2021 г. на Административен съд – Варна.

<sup>57</sup> Решение № 482 от 20.9.2013 г. по адм. д. № 576 от 2013 г. на Административен съд – Велико Търново.

Обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна.

 **Официална** е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия (чл. 10 от Закона за достъп до обществена информация).

 **Служебна** е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации (чл. 11 от Закона за достъп до обществена информация).

Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, се осигурява чрез обнародването им. Достъпът до служебна обществена информация е свободен. Правото на достъп до обществена информация е свободно, но не е абсолютно, тъй като законодателят е предвидил хипотези за дерогиране в чл. 13 от ЗДОИ.

Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:

1. исканата информация е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон, както и:

1.1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации<sup>58</sup>);


1.2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи;

2. достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес;

3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

Информацията, която представлява търговска тайна и чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне освен в случаите на надделяващ обществен интерес.

Достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. При надделяващ обществен интерес организацията от общественния сектор предоставя за повторно използване информация, съдържаща производствена или търговска тайна.

 **Надделяващ обществен интерес** е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задължените субекти (§1, т. 6 от ДР на Закона за достъп до обществена информация).

Не представляват „производствена или търговска тайна“ факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, но е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ.

До доказване на противното *обществен интерес от разкриването е налице*, когато тя:

---

<sup>58</sup> Решение № 3421 от 11.3.2014 г. по адм. д. № 14648 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.

а) дава възможност на гражданите да си съставят мнение и да участват в текущи дискусии;

б) улеснява прозрачността и отчетността на задължените субекти относно вземаните от тях решения;

в) гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от задължените субекти;


г) разкрива корупция и злоупотреба с власт, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица;


д) опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;

е) е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект (оборима презумпция).

Оборимата презумпция има тази правна последица, че обръща тежестта на доказване. С оглед на това *не заявяват*, а органът следва да установи, че в конкретния случай не е налице надделяващ обществен интерес<sup>59</sup>. Практиката на Върховния административен съд<sup>60</sup> е категорична в становището си, че за да е оборена презумпцията на надделяващ обществен интерес, е необходимо органът да е доказал, че общественият интерес от разкриването не е убедителен и не превишава явно интереса на третата страна от запазване на търговската тайна. Иначе казано, органът трябва да докаже, че неразкриването на информацията балансира обществения интерес от прозрачност и желанието на третата страна да опази търговската тайна<sup>61</sup>.

Освен обществена информация законодателството употребява и термина „информация от обществения сектор“, чийто основен признак е нейният източник (организация от обществения сектор)<sup>62</sup>:

 **Информация от обществения сектор** е всяка информация, обективизирана върху материален носител, включително съхранена като документ, звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор (чл. 2, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация).

 **Организации от обществения сектор** са държавните органи; техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България; както и други публичноправни субекти, включително публичноправните организации (чл. 3, ал. 4 от Закона за достъп до обществена информация).

#### IV. Библиография:

<sup>59</sup> Решение № 823 от 13.2.2019 г. по адм. д. № 12543 от 2018 г. на Административен съд – София-град.

<sup>60</sup> Решение № 4904 от 9.4.2013 г. по адм. д. № 8257 от 2012 г. на ВАС, V отделение; Решение № 7875 от 10.6.2014 г. по адм. д. № 79 от 2014 г. на ВАС, VII отделение; Решение № 10304 от 23.7.2014 г. по адм. д. № 15032 от 2013 г. на ВАС, VII отделение; Решение № 1399 от 9.2.2015 г. по адм. д. № 4960 от 2014 г. на ВАС, VII отделение; Решение № 1841 от 18.2.2016 г. по адм. д. № 2684 от 2015 г. на ВАС, оставено в сила с Решение № 8570 от 11.7.2016 г. по адм. д. № 4907 от 2016 г. на ВАС, Петчленен състав; Решение № 9294 от 18.6.2019 г. по адм. д. № 1018 от 2019 г. на ВАС, V отделение.

<sup>61</sup> Решение № 664 от 18.5.2021 г. по адм. д. № 2719 от 2020 г. на Административен съд – Варна.

<sup>62</sup> Панайотова, Е. Достъп до обществена информация. В: *Административно право – специална част*. София: Сиби, 2015, 273.

Дерменджиев, И. Централистичен ведомствен контрол в НРБ. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, т. L (1949/1950 г.).

Дерменджиев, И. Проблеми на административното правораздаване. В: *Административно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2005.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България. Обща част, 5-о прераб. и доп. изд.* София: Сиби, 2010.

*Доклад за състоянието на достъпа до информация в България през 2012 г.* София: Програма „Достъп до информация“, 2013.

Еленков, А. Производства за обезщетения. В: *Коментар на Административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007.

Костов, Д. Субекти на специализирания външноведомствен контрол. В: *Годишник на СУ, Юридически факултет*. 1982, Том 75, книга II.

Костов, Д. Важна функция на управлението. В: *Правна мисъл*, 1984 (3).

Костов, С. Правната квалификация на иска за обезщетяване на вреди, причинени от Република България в нарушение на правото на Европейския съюз. В: *Адвокатски преглед*, 2013 (10).

Къндева, Е. *Публична администрация*. София: Сиела, 2000.

Къндева, Е., М. Карагъзова. *Обществен контрол*. София: Наука и изкуство, 1986.

Лазаров, К. Някои въпроси на имуществената отговорност за вреди от незаконосъобразна административна дейност. В: *Административно право и административен процес*. София: Фенея, 2003.

Лазаров, К. Административнонаказателните разпоредби. В: *Коментар на административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007.

Михайлова, Е. *Парламентаризъм и правова държава в България: принципи и практика*. София: Нов български университет, 2012.

Николова, Р. *Административноправна същност на информацията*. София: Дружество „Европейско право“, 2016 г.

Николова, Р. Оценка на въздействие на нормативни актове – същност и видове. В: *25 години департамент „Право“ на Нов български университет*. София: Нов български университет, 2017.

Панайотова, Е. *Достъп до обществена информация*. София: Сиби, 2003.

Панайотова, Е. Достъп до обществена информация. В: *Административно право – специална част*. София: Сиби, 2015.

Стайнов, П. *Чиновническо право*. Том 2. София: Придворна печатница, 1934.

Стайнов, П. *Административно право – обща част, 2-ро доп. изд.* София: Печатница „Стопанско развитие“, 1942.

Топчийска, Д. *Върховенство на правото: теоретични аспекти*. София: Авангард Прима, 2017.

Янкулова, С., Т. Николова. *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018.



**Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:**

- Какво представлява оценката за въздействието на нормативните административни актове като способ за гарантиране на законосъобразното и правилно осъществяване на изпълнителната дейност? Кои са нейните разновидности?
- Как се гарантира административният капацитет на административните органи?
- Какво е съдържанието на отговорността на държавата и общините за вреди като административноправно понятие и кои са неговите характеристики?
- Какви са особеностите на видовете отговорност на държавните служители?
- Какво представлява контролът?
- Кои са видовете контрол?
- Посочете формите на обществения контрол.
- Какво представляват обществената информация, официалната информация и служебната информация?
- Как се осъществява достъпът до обществена информация?