



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61,
987-55-13, факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 320
Дата 04.03 2015 г.

**ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

**ОТ РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ЗА ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

Правно основание: чл.124 от ЗСВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

С Определение № 30 от 12.01.2015 г. на Върховния касационен съд (ВКС), четвърто гражданско отделение, по ч. гр. д. № 7769/2014 г., е прието, че по исковете за обезщетяване на вреди, причинени от съд, в резултат от нарушение на правото на Европейския съюз (ЕС), се дължи пропорционална държавна такса, на основание чл.2 от Тарифата за таксите, които се събират от съдилищата по ГПК, а не „проста“ такса по чл. 2а от същата Тарифа. Това означава, че при предявяването на такъв иск трябва предварително да се внесе държавна такса в размер на 4 % от стойността на претенцията, съгласно общите процедурни правила за репарирание на вреди от непозволено увреждане, а не

фиксираната в минимални размери (10 лв. за физически лица и 25 лв. за юридически лица) такса, дължима по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

Решаващ мотив в Определението на ВКС от 12.01.2015 г. е, че обезщетенията, предвидени в ЗОДОВ, са изчерпателно изброени в разпоредбите на чл. 2, чл. 2а и чл. 2б от същия закон. Поради това според ВКС процедурните правила на ЗОДОВ, включително и тези, свързани с определянето на дължимата държавна такса, са неприложими към отговорността на държавата за вреди от нарушения на правото на ЕС.

Това заключение е логически и юридически неиздържано, а Определението на ВКС от 12.01.2015 г. създава неправилна практика по тълкуването и прилагането на пряко приложимото и задължително за националните институции право на ЕС.

Поради изложеното е налице хипотезата на чл. 124, ал. 1, предл. 2 ЗСВ за издаване на тълкувателно решение за приложимостта на процедурните правила на ЗОДОВ (включително за размера на дължимите държавни такси), при предявяване на искове срещу публични институции за обезщетение на вреди, причинени от техни актове, действия и бездействия, противоречащи на правото на ЕС.

В подкрепа на становището за неправилност на основаната с Определението на ВКС от 12.01.2015 г. съдебна практика, моля да бъдат взети предвид следните аргументи.

1. Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), отговорността на държавите-членки за вреди от техни нарушения на правото на ЕС е основен принцип на европейското право.

2. Принципът на отговорност на държавите-членки е развит за първи път в съдебната практика на СЕС, в Решение от 19 ноември 1991 година, *Andrea Francovich и Daniela Bonifaci и др. срещу Република Италия*, обединени дела C-6/90 и C-9/90. Според мотивите на СЕС:

„31. Първо следва да бъде взето предвид, че Договорът за ЕИО е създал свой собствен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки и задължителен за техните съдилища, чиито субекти са не само

държавите-членки, но също така и техните граждани, и че както налага задължения на лицата, Общностното право същевременно е предназначено да поражда права, които стават част от техния правен патримониум. Тези права възникват не само когато са изрично предоставени от Договора, но също така и въз основа на задълженията, които Договорът налага по ясно определен начин както на физическите лица, така и на държавите-членки и на институциите на Общността (вж. решение от 5 февруари 1963 г., *Van Gend en Loos*, по дело 26/62, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 3, и решение от 15 юли 1964 г., *Costa*, по дело 6/64, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 1141).

32. Освен това според постоянната съдебна практика националните съдилища, чиято задача е да прилагат разпоредбите на Общностното право в рамките на тяхната компетентност, трябва да гарантират пълното действие на тези норми и да защитават правата, които те предоставят на лицата (вж. по-специално решение от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, точка 16, по дело 106/77, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 629, и решение от 19 юни 1990 г., *Factortame*, точка 19, по дело C-213/89, Сборник на Съда на Европейските общности, с. I - 2433).

33. Цялостната ефективност на нормите на Общността би била накърнена, а защитата на признатите от тях права би била отслабена, ако лицата нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на Общностното право по вина на държава-членка.

34. Възможността за обезщетение от страна на държава-членка е особено необходима, когато, както и в настоящия случай, цялостната ефективност на нормите на Общностното право е подчинена на предходно действие от страна на държавата и, следователно, при липсата на такова действие, лицата не могат да предявят пред националните съдилища правата, предоставени им от Общностното право.

35. От това следва, че принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на физически лица в резултат на неизпълнение на Общностното право, по вина на държавата, е прилъщ на системата на Договора.

36. Друго основание за задължението на държавите-членки да възстановяват такива вреди се съдържа в член 5 от Договора, съгласно който

от държавите-членки се изисква да предприемат всички необходими мерки, било от общ или от особен характер, за да осигурят изпълнението на техните задължения, произтичащи от Общностното право. Едно от тези задължения е и задължението за заличаване на незаконните последици от нарушение на Общностното право (вж. във връзка с аналогичната разпоредба на член 86 от Договора за ЕОВС, решение от 16 декември 1960 г., Humblet, по дело 6/60 Сборник на Съда на Европейските общности, с. 1125).

37. От гореизложеното следва, че Общностното право налага принципа, според който държавите-членки са задължени да възстановят вредите, причинени на физически лица вследствие на нарушение на Общностното право, за което те имат вина.

(б) Условия за отговорността на държавата

38. Независимо от това, че отговорността на държавата се налага от Общностното право, условията, при които тя поражда право на обезщетение, зависят от характера на нарушението на Общностното право, което е причинило вредата.

39. Когато, както и в този случай, държава-членка не изпълни задължението си съгласно третата алинея на член 189 от Договора да предприеме всички мерки, необходими за постигане на предписания от директивата резултат, цялостната ефективност на тази норма на Общностното право налага право на обезщетение, когато са изпълнени три условия.

40. Първото от тези условия е, че резултатът, предписан от директивата, следва да съдържа предоставяне на права на физически лица. Второто условие е, че следва да бъде възможно установяването на съдържанието на тези права въз основа на разпоредбите на директивата. Накрая, третото условие е съществуването на причинна връзка между неизпълнението на задължението на държавата и вредата, претърпяна от увредените лица.

41. Тези условия са достатъчни, за да породят право на обезщетение в полза на лица, което има своето основание пряко в Общностното право.

42. При тази уговорка държавата следва на основание на вътрешното право за отговорността да поправи последиците от претърпяната вреда. При липсата на право на Общността вътрешният правен ред на всяка държава-

членка определя компетентните съдилища и регламентира процедурните правила за производствата, предназначени да осигурят пълна защита на правата на лицата, които те придобиват от Общностното право (вж. решения от 22 януари 1976 г., Russo, по дело 60/75 Сборник на Съда на Европейските общности, с. 45; от 16 февруари 1976 г., Rewe, по дело 33/76, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 1989; и от 7 юли 1982 г., Rewe, по дело 158/80, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 1805).

43. Също така материалните и процесуалните условия, установени от различните национални законодателства относно обезщетяването на вредите, не трябва да бъдат по-малко благоприятни от тези, отнасящи се до подобни вътрешни искове и не следва да бъдат уредени по такъв начин, че да направят фактически невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетение (вж. във връзка с подобен проблем за възстановяване на данъци, наложени в нарушение на Общностното право, по-специално решение от 9 ноември 1983 г., San Giorgio, по дело 199/82, Сборник на Съда на Европейските общности, с. 3595).

44. По настоящото дело нарушението на Общностното право от страна на държава-членка поради невъвеждането на Директива 80/987 в рамките на предвидения срок е констатирано в съдебно решение на Съда. Резултатът, предписан от тази директива, води до предоставяне на работниците или служителите на право на гаранция за изплащането на техните неизплатени вземания за работни заплати. Видно от изследването на първата част на първия въпрос, съдържанието на правото може да бъде установено въз основа на разпоредбите на директивата.

45. При тези условия националният съд трябва, в съответствие с националните правила за отговорността, да осигури правото на работниците или служителите да получат обезщетение за вредите, причинени им в резултат от невъвеждането на директивата.

46. Поради това отговорът, който следва да бъде даден на националния съд е, че държавата-членка е длъжна да възстанови вредите, причинени на физически лица вследствие на невъвеждането на Директива 80/987.”

3. В мотивите на решението по делото Francovich (вж. т. 36) СЕС се позовава на разпоредбата на чл. 10 от ДЕО (сега чл. 4 § 3 от ДЕС), като

основание за отговорността на държава-членка за обезщетяване за причинени вреди на физически лица от неизпълнение на задължението ѝ да се съобрази с правото на ЕС.

Този принцип е утвърден в последващата практика на СЕС. Така, в Решение на СЕС (разширен състав) от 24 март 2009 г. по дело C-445/06 (*Danske Slagterier* срещу *Bundesrepublik Deutschland*) СЕС приема, че:

*„19. В това отношение най-напред следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общественото право, за които носи отговорност държавата, е присъщ на системата на Договора за ЕО (Решение от 19 ноември 1991 г. по дело *Francovich* и др., C-6/90 и C-9/90, *Recueil*, с. I-5357, точка 35, Решение от 5 март 1996 г. по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, *Recueil*, с. I-1029, точка 31, Решение от 23 май 1996 г. по дело *Hedley Lomas*, C-5/94, *Recueil*, с. I-2553, точка 24, като и Решение от 8 октомври 1996 г. по дело *Dillenkofer* и др., C-178/94, C-179/94 и C-188/94—C-190/94, *Recueil*, с. I-4845, точка 20).“*

4. Според СЕС частноправните субекти могат да търсят обезщетение за вреди дори в случаите на вреди, причинени от решение на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция при нарушения на правото на ЕС.

В този смисъл е Решение от 30 септември 2003 г. по дело C-224/01, *Gerhard Köbler* и Република Австрия. Спореди мотивите на СЕС по делото *Köbler*:

*„30. Първо, както Съдът многократно е постановявал, принципът на отговорност от държава-членка за вреди, причинени на физически лица, за които държавата е отговорна в резултат от нарушения на Общественото право, е присъщ на системата на Договора (Решение от дела C-6/90 и C-9/90 *Francovich* и др. [1991] ECR I-5357, точка 35; *Brasserie Du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, т. 31, дело C-392/93 *British Telecommunications* [1996] ECR I-1631, § 38, дело C-5/94 *Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553, т. 24 и обединени дела C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 и C-190/94 *Dillenkofer* и*

др. [1996] ECR I-4845, § 20, дело C-127/95 *Norbrook Laboratories* [1998] ECR I-1531, §106 и Хаим, цитирано по-горе, т. 26).

31. Съдът също така е постановявал, че този принцип се прилага във всички случаи, в които са налице нарушения на Общностното право от който и да е орган на държава-членка, чието действие или бездействие е довело до нарушението (*Brasserie Du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, т. 32 дело C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099, т. 62 и Хаим, цитирано по-горе, т. 27).

32. В международното право държавата, която носи отговорност за нарушение на международните задължения, се разглежда като едно цяло независимо от това дали нарушението, което е довело до вредата, се дължи на законодателната власт, на съдебната власт или на изпълнителната власт. Този принцип трябва да се прилага още повече в правния ред на Общността, тъй като всички държавни органи, включително и на законодателната власт, са длъжни при изпълнение на техните задачи да се съобразят с правилата, установени от Общностното право, които пряко уреждат положението на лицата (*Brasserie Du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, точка 34).

33. С оглед съществената роля на съдебната власт в защитата на правата на физическите лица, произтичащи от нормите на Общността, пълната ефективност на тези правила ще бъде поставена под въпрос и защитата на тези права ще бъде отслабена, ако се допуска лицата да бъдат пренятствани от възможности при определени условия да могат да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на Общностното право, което е предизвикано от решение на съда на държава-членка, който се произнася като последна инстанция.

34. Трябва да се подчертае в този контекст че съдът, който се произнася като последна инстанция, по дефиниция е последният съдебен орган, пред който физическите лица могат да отстояват правата, предоставени им от Общностното право. Тъй като нарушението на тези права от окончателно решение на такъв съд не може да бъде коригирано, впоследствие лицата не могат да бъдат лишени от възможността да се уповават на отговорността на държавата, за да получат правна защита на техните права.

35. Освен това, по силата на третия параграф от член 234 от Договора за ЕО съда, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, е необходимо да се отправя запитване до Съда на Европейските

общности именно с цел защита на правата на физическите лица, произтичащи от Общностното право.

36. От изискванията, присъщи на защитата на правата на физическите лица, основаващи се на Общностното право, следва, че те трябва да имат възможност да получат обезщетение от националните съдилища за вреди, причинени от нарушаването на тези права, вследствие на произнасянето на решенията на съда като последна инстанция (вж. в тази връзка *Brasserie Du Pêcheur* и *Factortame*, цитирано по-горе, т. 35).

37. Някои от правителствата, представили становища в рамките на настоящото производство, твърдят, че принципът за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушения на Общностното право, не може да бъде приложен в решенията на националния съд, който се произнася като последна инстанция. В тази връзка бяха представени аргументи, които се основават на принципа на правната сигурност, и по-специално на принципа на пресъдено нещо, на независимостта и авторитета на съдебната власт и липсата на съд, който е компетентен да решава спорове, свързани с отговорността на държавата за такива решения.

38. В това отношение значението на принципа на силата на пресъдено нещо не може да се оспорва (вж. Решение по дело *Eco Swiss*, посочено по-горе, т. 46). За да се гарантира стабилността на правото и на правоотношенията, както и на доброто правораздаване, е важно съдебните решения, които са станали окончателни, след като всичките права на обжалване са изчерпани или след изтичането на сроковете, които са предвидени в тази връзка, да не могат да бъдат оспорвани.

39. Въпреки това трябва да се има предвид, че признаването на принципа за отговорността на държавата за решение на съда, произнасящ се като последна инстанция, няма за последица поставянето под съмнение на това решение, което има сила на пресъдено нещо. Производството, насочено към ангажиране на отговорността на държавата, не преследва същата цел и не включва задължително същите страни като делото, приключило с решението, придобило сила на пресъдено нещо. Ищецът по евентуален успешен иск за установяване на отговорността на държавата би си осигурил срещу нея титул за получаване на обезщетение за претърпените вреди, но не и задължително анулиране на силата на пресъдено нещо на съдебното решение, причинило вредите. Във всеки случай принципът за отговорността на

държавата, присъщ на правния ред на Общността, изисква такова обезщетение, но не и преразглеждане на съдебното решение, довело до вредите.

40. От това следва, че силата на пресъдено нещо не изключва признаването на принципа за отговорността на държавата по отношение на решение на съда, произнасящ се като последна инстанция.

41. Не може да се приемат аргументите, базиращи на независимостта и авторитета на съдебната власт.”

5. В Решение от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03 (Traghetti del Mediterraneo SpA срещу Repubblica Italiana) СЕС се произнася относно отговорността на държавата за вреди, причинени на правните субекти от неправилно тълкуване и приложение на нормите и принципите на правото на ЕС от национални юрисдикции, правораздаващи като последна съдебна инстанция, когато, в противоречие с изискването на чл. 267 § 1 ДФЕС, не е било отправено преюдициално запитване. Според мотивите на СЕС националният съд би могъл да извърши нарушение на правото на ЕС, когато, тълкувайки материална или процесуална разпоредба на релевантното европейско право, ѝ придаде очевидно погрешно значение. От друга страна, до нарушение би могло да се стигне и когато националният съд извършва правна оценка на факти и доказателства – когато разпределя доказателствената тежест, когато се произнася по тежестта или допустимостта на доказателствата, както и когато прилага разпоредби, които изискват правна квалификация на фактите и др. (вж. т. 35, т. 37 и т. 39 от Решението от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03).

С оглед изложеното за лицата, чиито субективни права, произтичащи от нормативни актове на ЕС, са нарушени, възниква и право на обезщетение за вредите, които са претърпели. Отговорност следва да понесат всички национални органи, допринесли за нарушението.

6. Съгласно постоянната практика на СЕС, при липса на правна уредба на Съюза в някои области, редът и условията за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. Решение по дело Wall, посочено по-горе, точка 63), следва (по силата на принципа на процесуалната самостоятелност на държавите-членки) да бъдат уредени от вътрешния правов ред на всяка държава-членка, при положение че не са по-

неблагоприятни от правилата за сходни вътрешноправни положения (принцип на равностойност) и не правят на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността) (вж. по-специално Решение от 14 декември 1995 г. по дело *Peterbroeck*, C-312/93, *Recueil*, стр. I-4599, точка 12, Решение по дело *i-21 Germany и Argos*, посочено по-горе, точка 57 и цитираната там съдебна практика, както и Решение от 12 юли 2012 г. по дело *VALE Építési*, C-378/10, точка 48 и цитираната там съдебна практика).

Що се отнася до принципа на равностойност, той изисква всички национални процесуални норми да се прилагат еднакво към жалбите/исковете, основаващи се на нарушение на правото на Съюза (включително относно въведените срокове) и към жалбите/исковете, основани на нарушение на вътрешното право (вж. по-специално Решение от 29 октомври 2009 г. по дело *Pontin*, C-63/08, Сборник, с. I-10467, точка 45 и цитираната съдебна практика и Решение от 19 юли 2012 г. по дело *Littlewoods Retail* и др., C-591/10, все още непубликувано в Сборника, точка 31, Решение по дело *i-21 Germany и Argos*, посочено по-горе, точка 62).

Относно принципа на ефективността, съгласно постоянната практика на Съда, всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на процесуалната разпоредба в цялото производство и за неговото развитие и особености пред различните национални инстанции (вж. по-специално Решение по дело *Peterbroeck*, посочено по-горе, точка 14, Решение от 3 септември 2009 г. по дело *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, Сборник, с. I-7501, точка 27, и Решение от 14 юни 2012 г. по дело *Banco Español de Crédito*, C-618/10, все още непубликувано в Сборника, точка 49).

Цитираните правни стандарти налагат заключението, че увредените частноправни субекти от органи на Република България имат право да инициират съдебен спор по процедурния ред на ЗОДОВ, тъй като това е редът, по който се реализира отговорността на държавата за вреди от актове, действия или бездействия, противоречащи на националните закони. В съответствие с принципа на равностойността същият ред би следвало да се прилага и за извършените от държавата нарушения на правото на ЕС. От друга страна, както беше посочено, в ЗОДОВ лимитативно са изброени случаите, в които

държавата отговаря. В тях няма хипотези за отговорност на държавата при допуснати от нейни органи нарушения на правото на ЕС.

Тази законодателна празнота създава сериозни затруднения на националния съд, който отказва да приложи облекчения процесуален ред на ЗОДОВ към исковите производства, инициирани от увредените лица. Така се стига до натоварване на ищците с непосилни държавни такси, разглеждане на делата от съдилищата, където е седалището на ответните държавни органи, вместо от тези по местоживеене/седалище на ищеца, до обсъждане на въпроса за „вината“ на държавния орган, вместо да бъде приложена характерната за ЗОДОВ безвиновна отговорност на държавата и специфичните за същия закон облекчени за ищците процедурни правила.

Липсата на вътрешен нормативен ред и/или на тълкувателно решение на върховен съд за разглеждане на делата за обезщетение на вреди, причинени от държавата чрез нарушения на правото на ЕС, съчетана с действието на Определението на ВКС от 12.01.2015 г., води до неефективност и илюзорност на съдебната защита на гражданите на ЕС, чиито права, произтичащи от правото на ЕС, са нарушени от българската държава.

Поради изложеното, моля Общото събрание на Гражданската колегия на ВКС да постанови тълкувателно решение по въпроса за приложимостта на процесуалните правила на ЗОДОВ, включително на нормите, определящи размера на държавната такса в производствата по ЗОДОВ, към исковете за обезщетение на вредите, причинени от публични институции, в резултат от нарушения на правото на ЕС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

