



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШИ 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. ... 918
Дата 25.06 2015 г.

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ДОПЪЛНЕНИЕ КЪМ ПРЕДЛОЖЕНИЕ

от РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА – председател на
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

за приемане на тълкувателно решение на
Общото събрание на гражданската колегия
на Върховен касационен съд
и колегите на Върховния административен съд

Основание: чл. 126, ал. 1, във вр. с чл. 125,
предложение последно, във вр с чл. 124, ал. 1, т.
1 от Закона за съдебната власт

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

С Предложение изх.№ 320/04.03.2015 г. за приемане на тълкувателно решение на Общото събрание на Гражданската колегия на Върховен касационен съд на Република България (ВКС) представих на вниманието Ви нуждата от постановяване на решение, по реда на чл. 124 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), с което ВКС да се произнесе по въпроса за приложимостта на процесуалните правила на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), включително на нормите, определящи размера на

държавната такса в производствата по ЗОДОВ, към искове за обезщетение на вреди, причинени от публични институции, в резултат от нарушения на правото на Европейския съюз (ЕС).

В подкрепа на изложеното в предложението от 04.03.2015 г. представям следното допълнение, в което са разгледани и други въпроси относно процесуалноправните проблеми, по които са се произнесли ВКС и Върховен административен съд, касаещи института на отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС. Специално внимание е отделено на нововъзникналото обстоятелство – Определение № 269 от 8 май 2015 г. на ВКС, по ч. гр. д. № 1867/2015 г., постановено след първичното ми предложение за приемане на тълкувателно решение.

I. Относно приложимостта на процесуалните правила на ЗОДОВ към искова молба, с която се търси реализиране отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС

1.1. В предложението за издаване на тълкувателно решение е визирано Определение № 30 от 12.01.2015 г. на ВКС, IV гражданско отделение, по ч. гр. д. № 7269/2014 г., е прието, че по искове за обезщетяване на вреди, причинени от съд, в резултат от нарушение на правото на ЕС, се дължи пропорционална държавна такса, на основание чл. 2 от Тарифата за таксите, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс (ГПК), а не „проста“ такса по чл. 2а от същата Тарифа. Тоест, правилата, предвидени за искове за обезщетяване на вреди по реда на ЗОДОВ, не следва да намерят приложение.

1.2. Диаметрално противоположно разрешение бе прието с Определение № 269 от 08.05.2015 г. по ч. гр. д. № 1867/2015 г. ВКС, III гражданско отделение.

1.3. С посоченото определение е даден отговор на следния процесуалноправен въпрос, обусловил изводите на въззивния съд за дължимост на държавната такса по чл. 2 от Тарифата, при постановяване на обжалваното определение: „*Кой е приложимият процесуален ред за разглеждане на искова претенция с правно основание чл.4 пар.3 от ДЕС - този по ЗОДОВ, общият исков ред или друг ред за защита?*“ /чл.280 ал.1 т.2 ГПК/“

1.4. С акта от 8 май 2015 г., приет при условията на уеднаквяване на съдебната практика, ВКС е приел, че:

„...по българското право отговорността на държавата за вреди от нарушения на общностното право, произтичаща от чл.4 пар.3 ДЕС, следва да бъде реализирана по процесуалния ред на ЗОДОВ.

(...) в ЗОДОВ са предвидени специални правила, улесняващи достъпа до съд за предявяване на съответните искове – държавните такси са във фиксиран минимален размер /10лв. за физическо лице и 25лв. за юридическо лице /чл.9а ЗОДОВ вр. с чл.2а от Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК//, а разноските по делата и изпълнението не се внасят предварително /чл. 9а ЗОДОВ/.

Ищецът – касатор в настоящото производство, е предявил иск с правно основание чл.4 пар.3 ДЕС- претендирайки обезщетение за нанесени му вреди от окончателен съдебен акт, с който твърди, че се нарушава общностното право [има се предвид Върховен административен съд]; искът е насочен солидарно и срещу Народното събрание и Националната агенция за приходите.

С оглед отговора на правния въпрос, даден по-горе, следва да се приеме, че процесуалният ред за разглеждането му е този по ЗОДОВ. При тези обстоятелства дължимата държавна такса, платима при предявяване на иска, е в размер на 25лв. /чл.9а ЗОДОВ вр. с чл.2а т.2 от Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК/. Тя е била надлежно платена при предявяването му, а указанията за оставяне на производството без движение с искане за плащане на допълнителен размер държавна такса са били неправилни. При това положение неизпълнението им не съставлява основание за връщане на исковата молба, респективно определението, с което първоинстанционният съд я е върнал и е прекратил производството, е незаконосъобразно. Като го е потвърдил, въззивният съд е постановил незаконосъобразен акт. Той трябва да бъде отменен, а делото – да бъде върнато на СГС за продължаване извършването на по-нататъшни процесуални действия по разглеждане на предявените искове с правно основание чл.4 пар.3 ДЕС по реда на ЗОДОВ.“

1.5. В Определение № 269 от 08.05.2015 г., за разлика от Определение № 30 от 12.01.2015 г., ВКС прави детайлна съпоставка между материалноправните основания за реализиране на отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС, дадени в задължителната съдебна практика на Съда на Европейския съюз (СЕС), основанията за реализиране на отговорността на държавата по ЗОДОВ и тези за ангажиране на отговорността на държавата по чл. 49, във вр. с чл. 45 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД).

1.6. Сравнителноправният анализи е направен в светлината на принципите на правото на ЕС за процесуалната самостоятелност на държавите членки, за равностойност и принципа на ефективността¹. Съпоставката е направена, за да бъде преценено кой

¹ 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, уреждащи 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. Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, С 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, С 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, С 63/08, Сборник, стр. I- 10467, точка 45 и цитираната съдебна практика и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Littlewoods Retail и др., С 591/10, 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, С 2/08, Сборник, стр. I 7501, точка 27 и Решение от 14 юни 2012 г. по дело Banco Español de Crédito, С 618/10, все още непубликувано в Сборника, точка 49).

процесуален ред в националната ни нормативна действителност отговаря в най-пълна степен на изискванията на решенията по обединени дела С-6/90 и С-9/90 на Съда на Европейския съюз (*Francovich and others v. Italian State*), дело С-224/01 на СЕС (*Gerhard Kobler v. Austria*), дело С-173/03 на СЕС (*Traghetti del Mediterraneo v. Italian State*) относно процедурата, по която следва да бъде разгледан иск, основан на чл. 4 § 3 от ДЕС.

1.7. Според ВКС:

„... С обжалвания акт САС е приел, че предвид принципа на процесуална автономия, залегнал в общностното право наред с принципа на равнопоставеност и ефективност, държавите-членки следва сами да определят компетентните си юрисдикции и процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които засегнатите лица черпят от правото на Съюза. В рамките на тази процесуална автономия държавата-членка чрез съответната юрисдикция извършва преценка за аналогичността на съответните производства и наличието на сходства, които да обуславят по-благоприятен ред, предвиден за реализиране на отговорността на държавата за вреди, произтичащи от нарушение на национален закон /чл.9а ЗОДОВ/. Доколкото същността и предмета на иска по чл.4 пар.3 ДЕС е различен от предметния обхват на производствата по ЗОДОВ, те не могат да се третират като аналогични и с това да се обоснове прилагането на предвидения за тези производства процесуален ред /ЗОДОВ/. Отговорността на държавата за действия, които не попадат в обхвата на ЗОДОВ, се реализира по общия ред на чл.45 и следващите от ЗЗД, който правилно е приет от първоинстанционния съд за приложим. Отделно от това, изискването за заплащане на такси на гражданските съдилища във връзка с предявени пред тях искове за обезщетение не може да се разглежда като ограничение на достъпа до съд, несъвместимо с чл.6 ЕКЗПЧОС.

Съгласно чл.274 ал.3 ГПК вр. с чл.280 ал.1 ГПК определенията на въззивните съдилища подлежат на касационно обжалване, ако са налице предпоставките на чл.280 ал.1 т.1-т.3 ГПК. Те съставляват произнасяне на въззивния съд по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е решаван в противоречие с практиката на ВКС /т.1/, решаван противоречиво от съдилищата /т.2/ или от значение за точното прилагане на закона, както и за развитието на правото /т.3/.

Настоящият състав намира, че касация следва да бъде допусната на основание чл.280 ал.1 т.2 ГПК по първия въпрос – същият е от значение за изхода на спора, обусловил е правните изводи на съда относно приложимия процесуалния ред и съответно дължимата държавна такса за разглеждане на този вид претенции; от друга страна е разрешаван противоречиво от съдилищата /т.3 от ТР 1/2009 на ОСГТК на ВКС/.

...

По поставения въпрос, обусловил допускането на касационно обжалване, съдът приема следното:

Съгласно принципа за лоялно сътрудничество, закрепен в чл.4 пар.3 от ДЕС, държавите-членки са длъжни да вземат всички общи и специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, да подпомагат общността за постигане на нейните цели и да се въздържат от всякакви мерки, които могат да застрашат тези цели.

От този общ принцип произтичат редица конкретни задължения - в това число и за националните съдилища, някои от които са закрепени в Договорите, а други са изведени в практиката на Съда на ЕС. От него следва и института на отговорността на държавите-членки за вреди, настъпили вследствие нарушения на общностното право

/Francovich and others v. Italian State, C-6/90, C9/90, §33/. Вредата може да е причинена от всеки държавен орган - в това число и от национална юрисдикция /съдебен орган/, действаща като последна инстанция /Gerhard Kobler v. Austria (C-224/01), Traghetti del Mediterraneo v. Italian State (C-173/03)/. Касае се за обективна отговорност, при която се преценява характера на извършеното нарушение, а не вината на решаващия състав. Фактическият ѝ състав включва общностна норма, която предоставя права на частноправните субекти, достатъчно сериозно нарушение на тази общностна норма, пряка причинна връзка между нарушението и вредата. Концепцията за извъндоговорната отговорност на държавата за вреди е въведена постепенно с три знакови решения на Съда на ЕС /Francovich and others v. Italian State; Brasserie du Pêcheur и Faactortame; Kobler/, които установяват елементите на фактическия ѝ състав и стандартите във връзка с процесуалния ред за реализирането ѝ.

В решението по делото *Francovich*. изрично е посочено, че държавата е длъжна да отстрани последиците от причинените вреди в рамките на националното право относно отговорността на държавата. Отражено е, че поради липса на регламентация в правото на Общността, именно националният правов ред на отделните държави-членки следва да определи компетентните съдилища и да уреди исквите производства, по реда на които може да бъде реализирана нейната отговорност за вреди от нарушения на правото на ЕС. От друга страна материалните и процесуалните условия на този ред не могат да бъдат по-неблагоприятни, отколкото при подобни иски, засягащи само националното право /принцип на равностойност/, и не могат да бъдат така нормирани, че да направят практически невъзможно или прекомерно сложно получаването на обезщетение /принцип на ефективност/ */Francovich and others v. Italian State, C-6/90, C9/90, §.42-43/.*

От цитираната практика следва извода, че националните законодателства трябва да предвидят съответните правила за реализиране на отговорността на държавата за вреди от нарушения на общностното право при спазване на посочените по-горе изисквания. Същевременно, компетентни да разгледат тези иски са националните съдилища - които имат обща компетентност да разглеждат спорове, свързани с прилагането на общностното право, и са призвани да дадат защита на произтичащите от него права на частноправните субекти, съобразно установените във вътрешния ред средства за защита. Именно от задължението им да приложат института на извъндоговорната отговорност на държавата следва и правомощието им - при липса на изрична законодателна уредба съобразно посоченото по-горе, да определят правилата, по които тази отговорност ще бъде реализирана, респективно - при наличие на такава уредба, която нарушава принципите на ефективност и еквивалентност, да не приложат съответните национални норми, които противоречат на установените от Съда на ЕС стандарти - и по този начин да осигурят незабавна защита на произтичащите от общностните норми права. По този начин те ще обезпечат във всички случаи /със или без надлежна законодателна уредба/ реализирането на извъндоговорната отговорност на държавата по силата на непосредствената приложимост на общностните норми.

Предвид всичко посочено по-горе и с оглед установените с практиката на Съда на ЕС изисквания, настоящият състав на ВКС приема, че по българското право отговорността на държавата за вреди от нарушения на общностното право, произтичаща от чл.4 пар.3 ДЕС, следва да бъде реализирана по процесуалния ред на ЗОДОВ.

Съображенията за това са следните:

От една страна в националното ни право липсва специално уредено производство, по което да се реализира отговорността на държавата за вреди от нарушения на общностното право. От друга страна предявените пред националния съд искове за обезщетяване на тези вреди следва да бъдат разглеждани – и то по ред, който не е по-неблагоприятен отколкото този за подобни искове, засягащи само националното право. Такъв ред за сходни искове представлява редът по ЗОДОВ.

Това е единственият предвиден във вътрешното законодателство специален ред за разглеждане на искове, свързани с отговорността на държавата за вреди – като законът е създаден предвид общата разпоредбата на чл.7 от Конституцията на Република България за отговорност на държавата за вреди от незаконни актове и действия на нейни органи и длъжностни лица. В предметния му обхват е включена отговорност от незаконни актове, действия и бездействия на администрацията /чл.1 ЗОДОВ/; от дейност на правозащитните органи /чл.2 ЗОДОВ/; от дейност на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество /чл.2а ЗОДОВ/; от дейност на органите на съдебната власт за нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок /чл.2б ЗОДОВ/.

Касае се за обективна отговорност /каквато е и извъндоговорната отговорност на държавата по чл.4 пар.3 ДЕС./ - при която се дължи 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 ЗОДОВ/.

Видно и от конкретните подробно предвидени в съответните закони разпоредби хипотези, част от тях предпоставят признаване на съответния акт, от който произтичат вредите, за незаконен и отмяната му. Друга част, обаче, не изискват предварително установяване на извършеното нарушение в друго производство - а предполагат извършване на конкретна преценка от сезирания по реда на ЗОДОВ съд за това дали е налице действие в нарушение на изисквания на съответното национално или международно /Е./ право /напр. чл.2б ЗОДОВ, чл.2 ал.1 т.2 ЗОДОВ/. Подобна преценка – дали от държавата /чрез съответните ѝ органи/ е нарушена общностна норма, която предоставя права на частноправни субекти, следва да извърши и националният съд в изследването си дали е налице фактическия състав на извъндоговорната отговорност на държава-членка /Brasserie du Pêcheur и Factortame/.

При тези обстоятелства, в резултат на сравнението относно конкретизираните по-горе предмет, основание и основни характеристики на исковете за отговорност на държавата за вреди по ЗОДОВ и на тези за извъндоговорната отговорност на държавата за нарушения на общностното право, настоящият състав приема, че се касае за сходни искове и че именно процесуалният ред по ЗОДОВ съставлява ред, предвиден за „подобни искове” по националното право - по смисъла на решението по делото *Francovich and others v. Italian State*, C-6/90, C9/90, § 42-43 /съдържащият се в чл.49 вр. с чл.45 ЗЗД режим на деликтна отговорност не е подходящ за реализиране на отговорността на държавата за вреди, произтекли от неспазване на правото на ЕС – доколкото съгласно чл.45 ЗЗД подлежат на поправяне вредите, които са причинени виновно (макар и вината да се предполага до доказване на противното), а според изискванията на правото на ЕС отговорността, която носи държавата за нарушаване на задълженията си, произтичащи от Договорите, е

обективна. Поради това и прилагането му за разглеждане и на исковете за извъндоговорната отговорност на държавата осигурява спазването на изискването приложимият процесуален ред да не е по-неблагоприятен отколкото при подобни искове, засягащи само националното право /т.е. на принципа на равностойността/.

Същевременно използването му удовлетворява и произтичащото от принципа на ефективността изискване този ред да не прави практически невъзможно или прекомерно сложно получаването на обезщетение. Това е така, доколкото в ЗОДОВ са предвидени специални правила, улесняващи достъпа до съд за предявяване на съответните искове – държавните такси са във фиксиран минимален размер /10лв. за физическо лице и 25лв. за юридическо лице /чл.9а ЗОДОВ вр. с чл.2а от Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК/, а разноските по делата и изпълнението не се внасят предварително /чл.9а ЗОДОВ/.

1.8. Година преди постановяване на цитираните определения на ВКС, и ВАС се е произнесъл, че ЗОДОВ е приложимият процесуален ред за разглеждане на искова молба, с правно основание чл. 4 § 3 от ДЕС.

1.9. С Определение № 886 от 22.01.2014 г. по адм. д. № 16089/2014 г., ВАС приема следното:

„Образувано е по частна жалба на „Криома“ ЕООД, представлявано от адв. Катина Бончева и адв. Гинка Черничерска, срещу определение № 2848/28.10.2013 г. по адм. д. № 3031/2013 г. на Административен съд – Пловдив, с което е оставена без разглеждане исквата молба на дружеството срещу Столична община. С исквата молба са съединени две претенции – за заплащане на обезщетение за имуществени вреди в размер на 50 000 лв., ведно със законната лихва от предявяване на иска, както и искане да бъде осъдена Столична община да преустанови нарушението на правото на ЕС и възстанови положението преди нарушението и се въздържа от по-нататъшни нарушения.

С обжалваното определение административният съд е приел предявените обективно съединени искове за недопустими и е оставил без разглеждане исквата молба. В мотивите си е посочил, че с първия иск се претендират вреди от административен акт, за който се твърди, че е незаконосъобразен. Съгласно чл. 203 от АПК във вр. с чл. 1 от ЗОДОВ този иск е допустим след отмяна на административния акт по съответния ред. От данните по делото става ясно, че административният акт не е бил обжалван, не е налице и хипотезата на чл. 203, ал. 2 и ал. 3 от АПК. При липсата на доказателства, че АУЗД № 3/11.04.2012 г. е отменен, обявен за нищожен или оттеглен, исквата молба, с която се претендират вреди от този акт, е недопустима. Аналогични доводи са изложени и по второто искане, като съдът е посочил, че абстрактното разглеждане на нарушения на правото на ЕС от административните съдилища е недопустимо.

Определението е неправилно поради нарушение на материалния закон и съществено нарушение на съдопроизводствените правила.

По предявения иск за обезщетение касационната инстанция намира прекратителното определение за неправилно поради нарушение на материалния закон. Искът се основава на евентуалната отговорност на държавата за вреди, произтичащи

от нарушаване на нейни задължения по силата на правото на ЕС. Това са вреди, причинени на частноправни субекти от нетранспонирането, респ. неправилното транспониране на Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета относно отпадъците. Допустимостта на производствата за вреди от този вид е прогласена от практиката на Съда на ЕС в редица негови решения /Andrea Francovich et Danila Bonifaci срещу Италианската република - дела С-6/90 и С-9/90/, в които е дефиниран принципът за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни лица от нарушения на правото на съюза, които могат да и бъдат вменени. Тази отговорност произтича от чл. 4, пар. 3 от ДЕС, съгласно който държавите-членки са длъжни да предприемат всички мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Условието, при които възниква правото на обезщетение, зависят от естеството на нарушението на общностното право, което е в основата на причинената вреда. Ако то се свежда до нарушаване на задължение за държавата да предприеме необходимите мерки за постигане на резултата от една директива, правото на обезщетение се поражда при наличието на три условия: Първото условие е: Да се прецени наличието на вертикален директен ефект на разпоредби на директивата, които са безусловни, точни и ясни и пораждат права за частноправните субекти. Във всички случаи е необходимо да се определи дали резултатът, предвиден в директивата, поражда права за частните лица. Второто условие е съдържанието на тези права да може да се определи въз основа на разпоредбите на директивата. И третото условие е да е налице причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, което има държавата и претърпяната от засегнатите лица вреда. В тази връзка подлежи на доказване въпроса дали е налице очевидно и тежко неспазване от държавата-членка на определените граници на нейното право на преценка при транспониране на Директивата. Тези три условия са достатъчни, за да се породи в полза на частноправните лица правото на обезщетение, което има своята основа пряко в Правото на Европейския съюз и това са материалноправните предпоставки за решаване на въпроса за отговорността за вреди. При липсата на общностна уредба вътрешният правен ред на всяка държава-членка определя компетентния съд и процесуалните условия на съдебния иск. В редица свои решения Съдът на ЕС приема, че материалните и процесуални условия, предвидени в националните законодателства в материята на обезщетяването, не могат да бъдат уредени по начин да направят реално невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетение. /Johnston C-132/95/. Това е основно право на съдебен контрол, което не може да бъде ограничавано от национални процедурни способности. Поради това не следва да бъдат преценявани други предпоставки, извън посочените и уредени в ПЕС, като наличието на предварително отменен административен акт. Що се отнася до определянето на националния орган, за действията на който отговорност носи самата държава-членка, то това е всеки държавен орган на национално или регионално равнище, който действа от името на държавата, дори и да е местен. /Fratelli 103/88/.

Изложениите съображения водят до извод, че искът за обезщетение за вреди от нарушение на Правото на ЕС, предявен от „Криома“ ЕООД срещу Столична община е допустим. Прекратителното определение на административния съд в тази част е неправилно и следва да бъде отменено, като делото бъде върнато на първоинстанционния съд за продължаване на съдопроизводствените действия, съобразно мотивите на касационната инстанция. Съдът следва да установи

наличието на посочените материалноправни предпоставки за възникване на отговорността на ответника.

...
Предвид посочените мотиви прекратителното определение е неправилно и следва да бъде отменено. Делото следва да се върне на административния съд за продължаване на съдопроизводствените действия, съобразно указанията на касационната инстанция.“

*** Изводът:**

1.10. С оглед изложеното, налице е противоречива задължителна за съдилищата съдебна практика на Върховния касационен съд, по процедурния въпрос за процесуалния ред, по който следва да бъде разгледана искова молба, с която се търси обезщетяване на вреди, в резултат от нарушение на държавата на правото на ЕС. Налице е и практика на Върховния административен съд, по въпроса за приложимия процесуален ред за разглеждане на искова молба с правно основание чл. 4 § 3 от ДЕС.

II. Относно компетентния съд, който следва да разгледа искова молба, с която се търси реализиране отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС

2.1. С Определение № 448 от 24.06.2014 г. по ч. гр. д. № 2510/2014 г. на ВКС, III гражданско отделение, не е допуснато касационно обжалване на Определение № 2583 от 25.11.2013 г. по ч. гр. д. № 4013/2013 г. на Софийски апелативен съд (САС).

2.2. В определението на САС е прието, че при предявен, при условията на солидарност, иск срещу Народното събрание на Република България (НС), ВАС и Национална агенция по приходите (НАП) за присъждане на обезщетение за претърпени имуществени вреди, пряка и непосредствена последица от недопустимо имплементиране от НС на Регламент (ЕО) № 1998/2006 от 15.12.2006 г. за прилагане на чл. 87 и чл. 88 от Договора за създаване на Европейската общност, от постановяване на решение от ВАС по адм. д.№ 2678/ 2011 г. и от издаден от ТД на НАП –Бургас ревизионен акт, при конкретизирано място, където е настъпило увреждането и при заплатена дължима по ЗОДОВ държавна такса, спорът следва да бъде разгледан от Административен съд – Бургас, поради приложимост на чл. 1, ал. 2 и чл. 7 от ЗОДОВ.

2.3. След като производството по делото е прекратено и изпратено на Административен съд – Бургас, е повдигнат спор за подсъдност между гражданския и административния съд.

2.4. С Определение № 5 от 12.02.2015 г. по дело № 65/2014 г. на смесен петчленен състав, ВКС и ВАС, приема следното:

„Така предявеният иск е с правно основание чл.4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз- претендира се обезщетение за вреди, претърпени от частноправен субект на държава-членка на ЕС, в резултат на неправилно „имплементиране“ на общностни норми в националното законодателство и постановяване на административен акт и влязъл в сила съдебен акт в нарушение на Правото на ЕС.

Принципът на отговорността на държавите-членки за вреди от нарушаване правото на ЕС въз основа на принципа на лоялно сътрудничество по чл.4, §3 от ДЕС е развит от съдебната практика на СЕС. Практиката на СЕС предвижда, че

националните съдилища, чиято задача е да прилагат Общностното право в рамките на компетентността си, трябва да гарантират пълното действие на общностните норми и да защитават правата, които те дават на лицата. Цялостната ефективност на нормите на Общността би била накърнена, ако лицата нямат възможност да получат обезщетение при засягане на правата им от нарушение на Общностното право по вина на държава-членка, поради което принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти от неизпълнение на правото на ЕС по вина на държавата, е присъщ на системата на Договора за ЕС.

В това отношение СЕС е приел, че увредените частноправни субекти имат право на обезщетение на горното основание при кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки, а именно : 1. предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, 2. нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и 3. да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда / Решение по дело *Danske Slagterier*, Решение от 26 януари 2010г. по дело C-118/08г. /

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. /Решение на СЕО от 19 ноември 1991 година, *Andrea Francovich Danila Bonifaci* и други срещу Република Италия- обединени дела C-6/90 и C-9/90/.

Тъй като националното ни законодателство не предвижда отделен, специален процесуален ред, по който да се реализира отговорността за вреди ,причинени на частноправни субекти в резултат на неприлагането на общностното право по вина на България като държава – членка на ЕС/ независимо кой е публичният орган, извършил нарушението, т.е. независимо дали е орган на законодателната, съдебната или изпълнителната власт/, съгласно утвърдената съдебна практика на СЕС в този случай националният съд следва да приложи инцидентно такива процесуални правила, които не са по-неблагоприятни от тези, регулиращи подобни вътрешни искове /принцип на равностойност/, които, едновременно с това, не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правов ред /принцип на ефективност/ В т.см. Решение на СЕС от 13 март 2007г. по дело C-432/05/.

С оглед всичко гореизложено и предвид цитираните по-горе принципи на лоялно сътрудничество, на равностойност и ефективност, както и предвид установените от практиката на СЕС материалноправни основания за ангажиране отговорността на държавата ни по чл.4, § 3 от ДЕС, настоящият смесен състав на съдии от ВКС и ВАС приема, че в случая е неприложима разпоредбата на чл.1, ал.2 от ЗОДОВ – т.е. така предявеният иск не може и не следва да се разглежда по АПК във връзка с чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, поради което административният съд не е компетентен да разгледа същия.

Административните съдилища са компетентни да разглеждат искове за присъждане на обезщетение за вреди, причинени на граждани и юридически лица, единствено и само в хипотезата на чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, а всички други претенции за обезщетения за вреди, извън чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, са родово подсъдни на общите граждански съдилища /вреди по чл.45 и следващите от ЗЗД или по чл.2 от ЗОДОВ/. Съгласно разпоредбата на чл.1, ал.1 във вр. с ал.2 от ЗОДОВ пред административните съдилища като първа инстанция се предявяват искове за вреди, причинени от

незаконнообразни актове, действия и бездействия на държавни органи или длъжностни лица при и по повод осъществяване на административна дейност. За да може да бъде ангажирана отговорността на държавата по чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, следва да е налице отменен като незаконнообразен административен акт, видно от разпоредбата на чл.204, ал.1 от АПК.

Некомпетентността на административния съд да разгледа предявения в случая иск се обосновава, както следва:

1. Искът е предявен срещу ответниците Народно събрание на РБългария и Върховен административен съд, които не са административни органи, осъществяващи при функционирането си, вкл. и в конкретния случай, административна дейност.

2. Не е налице отменен като незаконнообразен административен акт, от който да се претендират вредите, каквото е императивното изискване на 204, ал.1 от АПК. Нито приемането на законови разпоредби, противоречащи на регламент на Комисията на ЕС, нито постановяването на окончателно съдебно решение в противоречие с нормите на общностното право, могат да се приравнят на фактически действия и бездействия при и по повод осъществяването на административна дейност, за да попадат по какъвто и да било начин под регулацията на разпоредбата на чл.204, ал.4 от АПК.

Предвид гореизложеното компетентен да разгледа предявения от „ЗПТ“ АД-гр. Стралджа иск по чл.4, § 3 от ДЕС е Софийски градски съд. Преценявайки характеристиките на предявения иск на база фактическите твърдения в исковата молба и с оглед установените от съдебната практика на СЕС принципи за равностойност и ефективност.“

2.5. С Определение № 57 от 17.07.2014 г. по дело № 16/2014 г. на смесен петчленен състав на ВКС и ВАС е прието следното:

„Образувано е по възникнал спор за подсъдност между Административен съд град Пловдив и Окръжен съд, гр. Пловдив относно родовата компетентност за разглеждане на спора по осъдителен иск, предявен от Криома ЕООД, град Пловдив против Столична община за заплащане на обезщетение за претърпени имуществени вреди в размер на 50 000 лева в едно със законната лихва върху тази сума от предявяването на иска до окончателното изплащане на претендираното обезщетение.

С определение № 2286 от 22.07.2013г., постановено по гр.д. № 2273/2013г., Окръжен съд – Пловдив е прекратил производството по делото и го е изпратил по подсъдност на Административен съд – Пловдив, като въз основа на обстоятелствата, изложени в исковата молба и исканията на ищеца е приел, че се касае не до иск, подсъден на гражданския съд съгласно чл. 2 от ЗОДОВ, а за ангажиране отговорността на държавата, за имуществени вреди, претърпени от незаконнообразни актове на нейни органи при и по повод административна дейност, каквато е тази по администриране на местни данъци и такси от органите на местно самоуправление, които съгласно чл. 1, ал.2 от АПК се разглеждат по реда на АПК, от административните съдилища.

С определение № 231/29.01.2014г., постановено по адм. д. № 3031/2013г., Административен съд, гр. Пловдив, като е съобразил правната квалификация на иска и указанията по неговата допустимост, дадени в определение № 886 от 22.01.2014 на

ВАС, трето отделение по адм. д. № 16089/2013г., е разделил производството по делото, в частта по т.2 от исковата молба и го е изпратил за образуване на ново производство в тази част, а по т.1 от исковата молба, е приел, че спорът не му е родово подсъдно, тъй като предявеният от Кристома ЕООД осъдителен иск не попада в приложното поле на чл.1, ал.1 от ЗОДОВ, а черпи своето основание пряко от чл. 4, § 3 от ДЕС, поради което подлежи на разглеждане по общия исков ред, а не по реда на чл. 128 от АПК.

В настоящото производство, съдът следва да определи подсъдността на спора, според предмета на делото, очертан от обстоятелствата, изложени в исковата молба и искането на ищеца. В конкретния случай предметът на делото съгласно обстоятелствената част на исковата молба /т.1 и т.V/, предявена от Кристома ЕООД против Столична община и искането до съда по т.1, сочат на иск за обезщетение от неспазване върховенството на правото на ЕС при приемане на решения от Столичния общински съвет /СОС/ относно регулирането на размера на такса смет, в нарушение на принципа „замърсителят плаща“, прогласен от чл. 14 §1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета относно отпадъците. На това основание Кристома ЕООД твърди, че търпи имуществени вреди от поведението на националните местни власти, които се съизмеряват с размера на сумата, начислена като такса битови отпадъци и лихвите върху нея, която е изплатена от ищеца и възлиза на 50 000 лева. Искането е Столична община да бъде осъдена да заплати сумата от 50 000 лева имуществени вреди, представляващи изплатената ТБО за периода 2007-2011г., ведно със законната лихва от завеждането на иска до окончателното плащане на обезщетението. С молба от 16.10.2013г. ищецът е уточнил иска като твърди, че Столичния общински съвет /СОС/ е приел решения, чрез които определя методология за изчисляване размера на такса битови отпадъци в противоречие с чл. 191 §2 от ДФЕС и чл. 14, §1 от Директива 2008/98/ЕО на ЕП и на Съвета относно отпадъците и въз основа на тези решения по отношение на дружеството –ищец органите при дирекция Приходи и администриране на местни данъци и такси към СО са издали акт за установяване на задължения по декларация /АУЗД/, с който са определени задължения за такса битови отпадъци за периода 01.01.2007 г. – 31.12.2011г.

От данните по адм.дело № 3031/2013г. се установява, че с определение от 28.10.2013г. административният съд първоначално е квалифицирал иска като такъв с правно основание чл. 1, ал.1 от ЗОДОВ, но е приел, че е недопустим на основание чл. 204, ал.1 от АПК, тъй като административните актове, от които се претендира обезщетение не са отменени по надлежния ред.

Това определение е отменено с определение № 886 от 22.01.2014 на ВАС, трето отделение по адм.д. № 16089/2013г. като е приел, че искът се основава пряко на неизпълнение на задължение на Република България като държавата членка, чрез нейните местни органи да спази задълженията си произтичащи от правото на ЕС, който черпи своето правно основание в нормата на чл. 4, § 3 от ДЕС. От така установените факти, следва, че спорът в настоящото производство е относно родовата подсъдност на осъдителен иск, който има за предмет ангажиране отговорността на РБ, чрез Столична община за вредите, настъпили от нарушение на правото на ЕС при и по повод определяне размера на таксата за битови отпадъци и установяване на задължение за такса битови отпадъци от органите на местно самоуправление и местна администрация.

Отговорността на държавата - членка за неизпълнение на договорите и актовете на институциите не е уредена изрично както в Договорите, така и във вторичното право на ЕС, но е допустима съгласно решението на Съда на ЕС по дела C-6/90 и C-9/90 *Andrea Francovich et Danila Vinifaci*, според което "принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които носи отговорност държавата е присъщ на системата на Договора". Правното основание на тази отговорност се определя от нормата на чл. 4, § 3 от Договора за европейския съюз /ДЕС/, която предвижда, че държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията си произтичащи от Договорите и актовете на институциите на Съюза. При неизпълнение - държавата следва да предприеме всички необходими мерки за преустановяването му и да поправи последиците от това неизпълнение. Последното включва и задължението за обезщетяване на вредите, настъпили вследствие на нарушението.

В правото на ЕС не се съдържат разпоредби относно реда за ангажиране на отговорността на държавата - членка по чл. 4, §3 от ДЕС, поради което и в съответствие с принципа за процесуална автономия, процесуалният ред за разглеждане на исковете се определя от националните процесуални правила. Това включва и правилата за определяне на компетентния съд.

От изложеното в обстоятелствената част на исковата молба, предявена от Кристома ЕООД против Столична община, уточнена с молба от 16.10.2013г. е видно, че претендираната обезвреда се основава на неизпълнение на задължения, предвидени в правото на ЕС - по чл. 191, §2 от ДФЕС и по чл. 14 §1 от Директива 2008/98/ЕО на ЕП и Съвета относно отпадъците при определяне размера на такса за битови отпадъци и нейното установяване. По силата на чл. 6, ал.1 т.1 от ЗМДТ таксата за битови отпадъци се събира от общините. Правомощията по определяне размера на таксата за битови отпадъци, съгласно чл. 66, ал.1 от ЗМДТ са възложени на общинския съвет, чрез издаването на решение за всяко населено място. По силата на чл. 96 от ЗМДТ във връзка с чл. 4, ал.1 от същия закон, установяването, обезпечаването и събирането на местните такси по този закон, в това число и такса битови отпадъци се извършват от служителите на общинската администрация, по реда на Данъчно - осигурителния процесуален кодекс. От цитираната правна уредба следва, че дейността по определяне размера на таксата за битови отпадъци и нейното установяване е административна дейност, която се характеризира с разпоредително - властнически характер и се осъществява от административни органи - органите на местно самоуправление и местна администрация. В конкретният случай ищецът твърди, че нарушението на правото на ЕС, от което претендира обещание е причинено от Столичния общински съвет при определяне размера на таксата за битови отпадъци и от служителите на СО по повод на нейното събиране. Ищецът не твърди, че вредите, които претендира произтичат от нарушение на правото на ЕС при осъществяване на законодателна или правораздавателна дейност. Искът се основава на твърдения за вреди, настъпили от нарушение на правото на ЕС при изпълнение на административна дейност по чл. 66, ал.1 от ЗМДТ и по чл. 96 от ЗМДТ от органите на местно самоуправление и местна администрация и като такъв попада в приложното поле на чл. 1, ал.1 от ЗОДОВ. Поради това приложимият процесуален ред за неговото разглеждане е този, предвиден за ангажиране отговорността на държавата и общините по искове за обезщетение на вреди, причинени при и по повод осъществяването на

административна дейност. На основание чл. 128, ал.1, т. 5 от АПК във връзка с чл.1, ал.2 от ЗОДОВ в този случай искът е родово подсъден на административните съдилища.

По изложените съображения, делото следва да се изпрати за разглеждане на Административен съд, град Пловдив.“

2.6. Тоест, с Определение № 5 от 12.02.2015 г. смесен петчленен състав на ВКС и ВАС приема, че тъй като не е налице отменен като незаконосъобразен административен акт, от който да се претендират вреди, е неприлижим ЗОДОВ и компетентен да се произнесе по искова молба по чл. 4 § 3 от ДЕС е гражданският съд. С Определение № 57 от 17.07.2014 г., смесен петчленен състав на ВКС и ВАС приема противното становище. Дори да не е налице отменен като незаконосъобразен административен акт, от чието действие да се претендират вреди, поради твърденията в исковата молба за вреди, настъпили от нарушение на правото на ЕС при изпълнение на административна дейност, намират приложение разпоредбите на ЗОДОВ и компетентен да разгледа исковата молба по чл. 4 § 3 от ДЕС е съответният административен съд.

*** Изводът:**

2.7. С оглед изложеното, е налице противоречива съдебна практика на Върховен касационен съд и на Върховен административен съд, относно обстоятелството кой съд е компетентен да разгледа искова молба, с която се търси отговорност от административен орган за нарушение на правото на ЕС.

III. Искането

Предвид изложеното в т. I и т. II от настоящото допълнение, моля Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд и Върховния административен съд да постановят тълкувателно постановление по проблемите, които поставя инситуът на отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС: 1. „Кой е компетентният съд, който следва да разгледа искова молба с правно основание чл. 4 § 3 от ДЕС, с която се търси реализиране отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС?“ и 2. „Кой е приложимият процесуален ред за разглеждане на искова претенция с правно основание чл. 4 § 3 от ДЕС?“

ПРИЛОЖЕНИЕ: Цитираната съдебна практика.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

