** 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. ……………………

Дата: ……………2016 г.

**ДО**

**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА**

**ГРАЖДАНСКА И ТЪРГОВСКА КОЛЕГИИ**

**НА ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД**

**ДО**

**ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА ПЪРВА И ВТОРА КОЛЕГИЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**С Т А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**по съвместно тълкувателно дело № 2/2015г.**

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

 **1.** Висшият адвокатски съвет е получил искане от Председателя на Върховния касационен съд (ВКС), на основание чл.129, ал.2 от Закона за съдебната власт, да представи писмено становище по тълкувателно дело №2/2015 г. на Общото събрание на съдиите (ОСС) от Гражданската и Търговската колегия на ВКС и ОСС от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд (ВАС). Предмет на делото е следният въпрос:

**„По кой процесуален ред и от кой съд следва да се разгледа искът за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на Европейския съюз?“**

**2.** По така зададения въпрос, Висшият адвокатски съветпредставя настоящото становище. В него се доказва тезата, че исковете за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушения на правото на ЕС, следва да се разглеждат по процедурния ред на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), който, от гледна точка на историческия си генезис и законодателното си развитие, както и поради материалния си обхват, е типичното вътрешноправно средство за реализиране на отговорността на публичните институции за вреди, причинени при упражняване на властническите им правомощия.

**3.** Съдът, който следва да разглежда исковете за репарация на вредите при нарушение на правото на ЕС, допуснато от административен орган, е съответният административен съд, определен по специфичните правила за местната подсъдност на чл.7 от ЗОДОВ.

**4.** Когато нарушението на Европейското право е допуснато от съдебен и/или от законодателния орган, компетентни да разгледат исковете за вреди са съответните общи граждански съдилища, определени също по правилата на местната подсъдност на чл.7 от ЗОДОВ.

**5.** Когато нарушенията на правото на ЕС са съпричинени солидарно от органи на трите власти, съгласно принципа на ефективността, материално компетентни би следвало да бъдат отново общите граждански съдилища, определени по процедурните правила на чл.7 от ЗОДОВ.

**І. Правни основания и характеристики на исковете за отговорността на държавите-членки за вреди от нарушения на правото на Европейския съюз в практиката на Съда на Европейския съюз**

***(а)* *Материалноправни основания за ангажиране отговорността на държавите-членки при нарушения на правото на ЕС (исторически преглед)***

**6.** В Решение от 5 март 1996 г,. по обединени дела C-46/93 и C-48/93, *Brasserie du pecheur и Factortame,* Съдът на Европейския съюз (СЕС) подчертава, че:

„*… в Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C‑6/90 и C‑9/90, Recueil, стр. I‑5357, точка 37) Съдът вече е постановил, че общностното право установява принципа, съгласно който държавите членки са длъжни да поправят вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които държавите носят отговорност.“*

**7.**В § 34 от същото решение СЕС доразвива концепцията за отговорността на държавата, прилагайки по аналогия и следния принцип от международното публично право:

 *„В международното право, държава, която е подведена под отговорност за нарушение на международноправно задължение, ще бъде разгледана като едно цяло, без значение дали нарушението, довело до вредата, се дължи на законодателя, на съдебната или на изпълнителната власт. Това правило следва да се прилага a fortiori в правния ред на Общността, доколкото всички държавни власти, включително законодателя, са обвързани при изпълнението на техните задачи от изискването да спазват правилата, изведени от правото на Общността, което директно регулира статута на лицата.”*

 **8.** СЕС изрично подчертава, че държавата отговаря за вредите от всяко нарушение на правото на ЕС, независимо от кой държавен орган е извършено и какъв е характерът на нарушената правна норма. Според СЕС, правото на обезщетение е *„необходимото продължение на признатото* ***непосредствено действие на разпоредбите на общностното право****, чието нарушаване е в основата на причинените вреди”*.

**9.** В същото решение са обективирани базисните за Европейското право принципи на ефективността и на равностойността в контекста на отговорността на държавата за вреди. В него СЕС извежда и следните **генерални предпоставки за отговорност на държавата**:

а) На първо място нарушената правна норма (rule of law) от правото на ЕС (независимо дали тя е закрепена в директива или в друг акт) следва да цели предоставяне на субективни права на частноправни субекти;

б) Втората предпоставка е нарушението да е „явно квалифицирано“ или „достатъчно съществено“. За да определи дали едно нарушение е „явно квалифицирано“ или „достатъчно съществено”, националният съд трябва да държи сметка за спецификите на случая, **например**: **(1)** степен на яснота на нарушеното правило, **(2)** степен на свобода на преценката, която нарушеното правило на ЕС оставя на националните органи[[1]](#footnote-1), **(3)** дали поведението на дадена институция на ЕС е допринесло за непредприемането, предприемането или поддържането на вредоносните национални мерки или практики, в противоречие с правото на ЕС.

в) Третата предпоставка е да е налице причинна връзка между нарушението на правото на ЕС и понесените от засегнатите лица вреди.

***(б*) *Процедурен ред за реализиране на* *отговорността на държавите-членки за вреди от нарушения на правото на ЕС***

**10.** Още в Решението от 19 ноември 1991 година, *Andrea Francovich и Danila Bonifaci*, обединени дела C-6/90 и C-9/90, СЕС приема, че всяка държава членка има известна свобода на преценка при избора на вътрешноправен ред за реализиране на нейната отговорност за вреди от нарушения на правото на ЕС.

**11.** Тази свобода на преценка обаче е ограничена от правилото, според което редът за ангажиране на отговорността на държавата при нарушение на Европейското право следва да не е по-неблагоприятен за увредените лица от типичния „вътрешен“ ред, по които се реализира отговорността на държавата за вреди (принцип на равностойността). Нещо повече, избраният от държавата вътрешен процедурен ред не трябва да прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефикасността). Според релевантните мотиви на СЕС:

*„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 (виж решения от 22 януари 1976 г., Russo, по дело 60/75, Сборник на Съда на Европейските общности, стр.45; от 16 февруари 1976 г., Rewe, по дело 33/76, Сборник на Съда на Европейските общности, стр.1989; и от 7 юли 1982 г., Rewe, по дело 158/80, Сборник на Съда на Европейските общности, стр.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*** *(виж 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, стр. 3595).„*

**12.** Ето защо, за да се отговори на въпроса, предмет на тълкувателното дело, трябва да се прецени кой вътрешноправен закон в максимална степен отговаря на принципите за равностойност и ефикасност, обективирани в цитираното решение на СЕС. Проекциите на горните два принципа в българското право, регламентиращо отговорността на държавата за вреди, ще бъдат разгледани диференцирано в настоящото изложение.

**(в)** *Принципът за равностойност*

**13.** В Решението от 1 декември 1998 г. по делото *B.S. Levez v. T.H. Jennings (Harloww Pools) Ltd.*, С-326/96, СЕС маркира някои правни критерии и ориентири за преценка дали дадедна национална процедура за реализиране отговорността на държавата-членка, при нарушение на правото на Европейския съюз, е в съответствие с принципа на равностойност. Според неговите мотиви:

*„41. Принципът за равностойност изисква въпросното правило да се прилага без разграничение дали твърдяното нарушение е на Общностното или на националното право, когато предметът и основанието на иска са сходни (вж. mutatis mutandis § 36 от Решение от 15 септември 1998 г. по дело С-231/96, Edis 1998).“*

**14.** Две години по-късно, с Решение от 16 май 2000 г. по дело *Shirley Preston and Others*, C-78/98, СЕС потвърждава установените по делото *Levez* критерии за преценка на „сходните“ искове във вътрешното право. Това са искове, които са подобни, от гледна точка на техните предмет, основание и същностни характеристики (вж.§ 57 от делото *Shirley Preston*).

**15.** В същото решение СЕС извежда и релевантните критерии, които показват дали процедурните правила, уреждащи всеки „вътрешен“ иск, който може да бъде приет за „сходен“, са по-благоприятни от процедурните правила, уреждащи исковете за защита на правата, произтичащи от правото на ЕС. Според мотивите на Съда:

*„****60. Така, в § 51, Съдът е приел, че принципът за равностойността би бил нарушен, ако лица, основаващи се на право, предоставено им от Общностното право, са принудени да направят допълнителни разходи или да претърпят забавяне в сравнение с ищец, чийто иск се основава изцяло на националното право.***

***61. В по-общ план, той е установил, че винаги, когато трябва да се прецени дали дадена процедурна разпоредба на националното право е по-неблагоприятна от друга, регламентираща подобни вътрешноправни искове, националният съд трябва да вземе предвид ролята, която тази разпоредба има в производството като цяло, както и за развитието на самото производство пред различните национални съдилища и за неговите специфики (Levez, § 44).***

***62. Следователно, различните аспекти на процедурните правила не могат да бъдат разглеждани изолирано, а трябва да бъдат поставени в общ контекст. Нещо повече, такава преценка не може да бъде извършена субективно и само от гледна точка на конкретните за казуса обстоятелства, а трябва да включва обективно и абстрактно сравнение на релевантните процедурни правила.***

***63. От гледна точка на изложеното, отговорът на третата част на втория въпрос следва да бъде, че******за да прецени дали процедурните правила са равностойни, националният съд трябва обективно и абстрактно да установи дали въпросните правила са подобни, вземайки предвид ролята която те имат в както производството като цяло, така и за развитието на това производство и за специфичните черти на процедурните правила****.“*

**16.** Според Решението на СЕС от 29 октомври 2009 г., по дело *Virginie Pontin*, С-445/06, за да приложи правилно принципа за равностойност, националният съд трябва да анализира всички искове от националното право, които могат да се характеризират като „сходни“ с иска за обезщетение на вредите, причинени от държавата-членка, при нарушение на правото на ЕС, и да прецени дали техните процесуални правила не са по-благоприятни (вж.§ 56 от решението).

**17.** В обобщение, преценката дали в конкретния случай принципът за равностойност е съобразен изисква от националния съд:

**(1)** Да идентифицира всички искове от националното право, които могат да се характеризират като „сходни“ на иска за обезвреда при нарушение на правото на ЕС, от гледна точка на техните предмет, основание и същностни характеристики.

**(2)** Обективно и абстрактно да установи дали процедурните правила на тези искове са равностойни на тези, регламентиращи иска за нарушение на правото на ЕС. При анализа си, той трябва да отчете ролята която процедурните правила, регламентиращи отговорността на държавата имат в производството като цяло, тяхното значение за развитието на съответното производство, както и специфичните им черти. Националният съд трябва да отчете например дали лицата, основаващи претенцията си на право, предоставено им от правото на ЕС, са принудени да направят по-големи разходи или да понесат по-голям риск от процедурно забавяне в сравнение с ищците срещу държавата, чиито искове се основават изцяло на националното право.

**(г)** *Принципът за ефикасност*

 **18.** Принципът на ефикасността изисква дадена национална процесуална норма да не прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза.

**19.** Подобно на принципа за равностойността, преценката дали е съобразен принципът на ефикасността налага процесуалната норма да бъде анализирана, като се отчита мястото й в контекста на цялото производство и на различните му фази, както и за спецификите на тази разпоредба. (вж. Решение по дело Peterbroeck, точка 14, Решение от 3 септември 2009 г. по дело Fallimento Olimpiclub, C 2/08, точка 27 и Решение от 14 юни 2012 г. по дело Banco Español de Crédito, C 618/10, точка 49).

 **20.** Според СЕС, при тази преценка следва да се вземе под внимание съответствието на тази разпоредба с принципите, на които е базирана националната правна уредба, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и на ефективното развитие на съдопроизводството (вж. Решение от 21 февруари 2008 г. по дело Tele2 Telecommunication, C‑426/05, Сборник, стр. I‑685, точка 55 и цитираната съдебна практика).

**21.** В интерес на правната сигурност Съдът например е признал съвместимостта с общностното право на определянето на **разумни** преклузивни срокове за образуване на съдебни производства, тъй като такива срокове не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред (вж. Решение от 24 септември 2002 г. по дело Grundig Italiana, C‑255/00, Recueil, стp. I‑8003, точка 34, както и Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter, C‑2/06, Сборник, стр. I‑411, точка 58 и цитираната там съдебна практика). От друга страна, по делото *Virginie Pontin*, С-445/06, СЕС е приел, че петнадесетдневен преклузивен срок за защита на бременни работнички от уволнение води до процесуални неудобства, които са от естество да затруднят прекомерно упражняването на правата на бременните жени и не е в съответствие с принципа за ефективност.

**22.** Специфичен аспект на принципа за ефективност е принципът на ефективната съдебна защита. Той произтича от общите конституционни традиции на държавите-членки и е обективиран в чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (вж. Решение от Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C–432/05, точка 43; Решение от 7 юни 2007 г. по дело Van der Weerd и др., C–222/05—C–225/05, точка 28; Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter, C–2/06, точка 57; Решение от 8 юли 2010 г. по дело Bulicke, C–246/09, точка 25; Решение от 15 май 1986 г. по дело Johnston, 222/84, точки 18 и 19; Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, точка 14; Решение от 27 ноември 2001 г. по дело Комисия/Австрия, C 424/99, точка 45; Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, C 50/00 P, точка 39 и Решение от 19 юни 2003 г. по дело Eribrand, C 467/01, точка 61).

**23.** Същият принцип е възпроизведен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, според който:

*„Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.“*

**24.** В Решението от 22 декември 2010 г. по дело C‑279/09 (DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH срещу Bundesrepublik Deutschland), СЕС подчертава значението на принципа на ефективна съдебна защита, като го квалифицира като основен принцип на правото на ЕС. Според СЕС:

*„28. Както е видно от ясно установената съдебна практика във връзка с принципа на ефективност, процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право, не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза (вж. по-специално Решение от 16 декември 1976 г. по дело Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral, 33/76, Recueil, стр. 1989, точка 5, Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C‑432/05, Сборник, стр. I‑2271, точка 43 и Решение от 15 април 2008 г. по дело Impact, C‑268/06, Сборник, стр. I‑2483, точка 46).* ***Запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали обстоятелството, че юридическо лице не може да се ползва от правна помощ, прави упражняването на правата му практически невъзможно в смисъл, че това юридическо лице не би било в състояние да получи достъп до съд поради невъзможността, в която се намира, да заплати авансово съдебните разноски и да получи съдействие от адвокат.***

***29.  В този смисъл поставеният въпрос се отнася до правото на юридическо лице на ефективен достъп до правосъдие и следователно, в контекста на правото на Съюза, до принципа на ефективна съдебна защита. Този принцип представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи****, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) (Решение от 15 май 1986 г. по дело Johnston, 222/84, Recueil, стр. 1651, точки 18 и 19, Решение от 15 октомври 1987 г. по дело Heylens и др., 222/86, Recueil, стр. 4097, точка 14, Решение от 27 ноември 2001 г. по дело Комисия/Австрия, C‑424/99, Recueil, стр. I‑9285, точка 45, Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, C‑50/00 P, Recueil, стр. I‑6677, точка 39, Решение от 19 юни 2003 г. по дело Eribrand, C‑467/01, Recueil, стр. I‑6471, точка 61 и Решение по дело Unibet, посочено по-горе, точка 37).*

*…*

*36.  Що се отнася по-специално до член 47, параграф 3 от Хартата, последният абзац от разясненията относно този член споменава Решение по дело Airey/Ирландия от 9 октомври 1979 г. (ЕСПЧ, Série A, № 32, стр. 11), според което правна помощ трябва да се предостави, когато нейната отсъствие би направила неефективна гаранцията за ефективни правни средства за защита. Не се уточнява дали такава помощ трябва да се предостави на юридическо лице, нито естеството на разноските, които тя покрива.*

*…*

*45. Прегледът на практиката на Европейския съд по правата на човека показва, че както той неколкократно напомня, правото на достъп до съд представлява иманентна част от правото на справедлив процес, закрепено в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ (вж. по-специално ЕСПЧ, Решение от 7 май 2002 г. по дело McVicar с/у Обединено кралство, Recueil des arrêts et décisions 2002-III, § 46). В това отношение е важно на молителя да се предостави ефективна възможност да защити позицията си пред съда (ЕСПЧ, Решение от 15 февруари 2005 г. по дело Steel и Morris с/у Обединено краство, § 59). Правото на достъп до съд обаче не е абсолютно.*

*46. Произнасяйки се относно правната помощ под формата на съдействие от адвокат, Европейският съд по правата на човека постановява, че въпросът дали е необходима правна помощ, за да се осигури справедливо производство, трябва да се разреши с оглед на фактите и обстоятелства по конкретното дело, и по-специално зависи от значимостта на интереса за ищеца или жалбоподателя, от сложността на приложимото право и производство, както и от възможността му ефективно да защитава позицията си по делото (ЕСПЧ, Решение по дело Airey с/у Ирландия, посочено по-горе, § 26, Решение по дело McVicar с/у Обединено кралство, посочено по-горе, § 48 и 49, Решение от 16 юли 2002 г. по дело P., C. и S с/у Обединено кралство, Recueil des arrêts et décisions 2002-VI, § 91, както и Решение по дело Steel и Morris с/у Обединено кралство, посочено по-горе, § 61). Все пак е възможно да се вземе предвид финансовото положение на молителя или вероятността той да спечели делото (ЕСПЧ, Решение по дело Steel и Morris с/у Обединено кралство, посочено по-горе, § 62).*

*По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:*

***Принципът на ефективна съдебна защита, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не се изключва възможността юридически лица да се позовават на него и че предоставената в приложение на този принцип помощ може да обхваща по-специално освобождаването от авансово плащане на разноски във връзка с производството и/или съдействие от адвокат****.*

*В това отношение националният съд трябва да провери дали условията за предоставяне на правна помощ представляват ограничение на правото на достъп до съдилищата, което накърнява самата му същност, дали са насочени към постигането на легитимна цел и дали съществува разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и поставената цел.*

*В рамките на тази преценка националният съд може да вземе предвид предмета на спора, доколко има основания да се очаква, че молителят ще спечели делото, значимостта на неговия интерес, сложността на приложимото право и производство и възможността му ефективно да защитава позицията си по делото. За да прецени пропорционалността, националният съд може също да вземе под внимание размера на разноските във връзка с производството, които трябва да се платят предварително, и дали те представляват непреодолимо препятствие пред достъпа до правосъдие.*

*Националният съд може по-специално да вземе под внимание положението на юридическите лица. В този смисъл той може да вземе под внимание най-вече правно-организационната форма и дали съответното юридическо лице преследва стопанска цел, както и финансовите възможности на неговите съдружници или акционери и възможността им да си набавят необходимите средства за предявяването на иска или за подаване на жалбата. “*

**25.** От горната перспектива високата (пропорционална) държавна такса, платима преди разглеждането на исковете за нарушение на правото на ЕС, особено съчетана с невъзможността за освобождаване от държавни такси и разноски за юридическите лица, би препятствала правото на ищеца, произтичащо от чл.47 от Хартата.

**26.** В разясненията относно член 47, параграф 2 от Хартата, е посочено, че тази норма съответства на чл. 6 § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията). Нещо повече, уточнено е, че в правния ред на Съюза правото на съдебна защита не е ограничено до жалбите, свързани с гражданските права и задължения. Подчертано е също, че с изключение на приложното им поле, гаранциите, предвидени от Конвенцията, се прилагат по сходен начин в Съюза. Освен това, според чл.52 § 3 от Хартата, доколкото тя съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Конвенцията, техният смисъл и обхват са същите като по Конвенцията, без да има пречка правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

**27.** Както СЕС посочва по делото *DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft mbH*, за разходите за завеждане на дело и за достъпа до съд са приложими правните стандарти, установени от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) при приложението на чл.6 § 1 от Конвенцията, според който:

*“Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения ... има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.”*

**28.** Според мотивите, изложени от ЕСПЧ в Решение от 12.07.2007 г. по делото Станков срещу България (Stankov v. Bulgaria), постановено по жалба № 68490/2001 г., Пето отделение:

*„60. Становището на правителството е, че жалбоподателят сам е станал причина за осъждането си да заплати толкова съществени суми за държавни такси, тъй като при завеждането на иска е определил прекомерно висок размер на претенциите си.*

*61. Вярно е, че ако жалбоподателят беше претендирал по-нисък размер на обезщетение, по силата на член 10, ал. 2 от ЗОДОВ, съдебните такси, които би бил осъден да заплати, биха били по-незначителни. Правителството обаче не твърди, че претенцията на жалбоподателя за обезщетение в размер на приблизително 23 000 евро за неимуществени вреди от задържане под стража за период от повече от година и седем месеца е явно предизвикателна, очевидно прекомерна, или съставлява злоупотреба. (виж § § 12-18 по-горе).*

*62. Според Съда жалбоподателят, който, според установеното от националните съдилища, не е следвало да бъде задържан, не може да бъде укорен за това, че е определил толкова висока "стойност" на свободата си. За неимуществените вреди е присъщо, че са трудно оценяеми и, освен в случаите, когато размерът им е фиксиран със закон, това често изисква проучване на предишни решения, за да може на основата на подобни обстоятелства да се определи подходящия за конкретния случай размер. Правителството обаче не доказа, че съществува утвърдена и достъпна съдебна практика в това отношение. В допълнение към това, през разглеждания период в България е имало финансови флуктуации, инфлация, правна реформа и промени в съдебната практика. (виж например Credit Bank and Others v. Bulgaria (решение по допустимостта), no. 40064/98, 30.04.2002 г.). Ето защо не е ясно как, който и да било, дори и адвокат, би могъл да определи какъв би бил "разумният" размер на претенциите в случая на жалбоподателя.*

*63. По тези причини жалбоподателят не може да бъде критикуван, че е предявил иска си по този начин.*

***64.******Наложената спрямо жалбоподателя финансова тежест в случая е особено важна, защото законът, който я регламентира, предвижда прост размер от 4 % без горна граница и не оставя място за преценка на съда (виж § § 15 и 21 по-горе).***

*65. Поради трудностите при оценката на размера, който вероятно би бил уважен, както и в резултат от автоматичното й post hoc естество, разглежданата система на държавни такси има ефект, който не е бил непременно желан от законодателя. По-специално, освобождаването от предварително заплащане от държавни такси заличава "предупредителния ефект", който подобна разпоредба би могла да има върху ищците (виж § § 20 и 21 по-горе).*

***66. Съдът отбелязва, че в законите на страните-членки съществуват различни процесуални решения за избягването на ситуации като тази в настоящия случай. В някои правни системи производствата за вреди по общия ред срещу държавата, или по-конкретно по дела за задържане под стража, са напълно освободени от държавни такси, или се дължи скромна сума. В някои страни съдилищата имат право на известна преценка при определянето на разноските и по този начин могат да вземат предвид относими обстоятелства като естеството на иска (виж § § 24-42 по-горе)***

***67. Горните съображения водят Съда до извода, че, макар сама по себе си целта на налагането на държавни такси да не е несъвместима с доброто правосъдие,******практическите трудности при оценката на размера на претенциите по Закона за отговорността на държавата, който би могъл да бъде уважен, заедно с относително високия и неподлежащ на промени процент, са равносилни на ограничение на правото на жалбоподателя на съд, което е диспропорционално на иначе легитимната цел. Следователно, налице е нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията****.”*

 **29.** От изложеното следва, че определянето на държавна такса в размер на 4 % от цената на предявения иск (дори когато такава такса е дължима *post factum* и само върху отхвърлената част на иска), в хипотеза на реализиране отговорността на държавата, би била в нарушение на правото на „достъп до съд“ по чл.6 §1 от Конвенцията. По аргумент от по-силното основание, предварителното събиране на такава такса също би било напълно несъвместимо с Конвенцията.

 **30.** Съобразявайки се с решението на ЕСПЧ по делото Станков и в съответствие с принципа за ефективността, Министерския съвет на Република България внася в Народното събрание законопроект за изменение на ЗОДОВ в частта за дължимата държавна такса (вж. мотивите към законопроекта). **В Държавен вестник (ДВ), бр. 43 от 2008 г., в сила от 30.05.2008 г. е обнародвана нормата на чл.9а от ЗОДОВ, според която за делата по ЗОДОВ се внася проста държавна такса в размер, определен с тарифа, приета от Министерския съвет. В същия ДВ е обнародвано допълнение на Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс (Тарифата). Според новата разпоредба на чл.2а от Тарифата, за искове по ЗОДОВ гражданите, едноличните търговци и юридическите лица с нестопанска цел заплащат държавна такса от 10 лв., а останалите юридически лица - 25 лв**.

**31.** Имплементирането от националния законодател на правния стандарт за ефективност на вътрешноправното средство от делото Станков в „новия“ чл.9а от ЗОДОВ е силен аргумент в полза на тезата, че точно ЗОДОВ е типичното средство за реализиране на отговорността на държавата за вреди. Следователно, ако процедурният ред на ЗОДОВ съответства на принципите за равностойност и за ефективност, именно той би бил приложим при ангажиране на отговорността на държавата за вредите от нарушение на Европейското право.

**II. Интерпретация на принципите на равностойност и ефективност при определянето на приложимите процесуални правила за разглеждане на исковете за обезщетение при нарушения на правото на ЕС от българската държава**

**32.** От перспективата на изложените в предходния раздел европейски правни стандарти, за да се отговори на въпроса, поставен за разглеждане по Тълкувателното, трябва да се даде преюдициален отговор на следните подвъпроси:

**(а)** Има ли и кои са исковете от националното право, които могат да бъдат характеризирани като „сходни“ на иска за репарация на вредите от нарушение на правото на ЕС, от гледна точка на техните предмет, основание и същностни характеристики (вж. първия елемент от анализа за съобразяване с принципа за равностойност, т.17)?

**(б)** Ако има сходни искове в националното право, равностойни ли са процедурните им правила, преценени обективно и абстрактно, с правилата, регламентиращи исковете за вреди при нарушение на правото на ЕС, (вж. втория елемент от анализа за съобразяване на принципа за равностойност, т.17)?

**(в)** Процедурните правила на „сходните“ искове, преценени обективно и абстрактно, правят ли невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (т.е. дали е съобразен принципът за ефикасност, т.18)?

**33.** В последващото изложение посочените подвъпроси ще бъдат разгледани диференцирано:

**(а)** *Кои са исковете от националното право, които могат да бъдат определени като „сходни“ на иска за нарушение на правото на ЕС, от гледна точка на техните предмет, основание и същностни характеристики (първият елемент от изследването дали е съобразен принципът за равностойност)?*

**34.** В Решение от 26 януари 2010 г. по дело *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL*, С-118/08, СЕС приема, че когато два иска имат за предмет *„обезщетяването на вредата, претърпяна от увреденото лице, поради действие или бездействие на държавата“*, то те са с **„напълно еднакъв предмет“**. Според мотивите на Съда:

*„35. Следователно, за да се провери дали принципът на равностойност е спазен в делото по главното производство, следва да се проучи дали с оглед на техния предмет и на същностните им характеристики, предявеният от Transportes Urbanos иск за отговорност, който се основава на нарушение на правото на Съюза, и искът, който това дружество е можело да предяви на основание на евентуална противоконституционност, могат да се считат за сходни (вж. в този смисъл Решение по дело Preston и др., посочено по-горе, точка 49).*

*36. По отношение на предмета на двата иска за отговорност, посочени в предходната точка, следва да се отбележи, че те имат* ***напълно еднакъв предмет, а именно обезщетяването на вредата, претърпяна от увреденото лице, поради действие или бездействие на държавата****.“*

**35.** От горната перспектива, прилагайки идентичен правен стандарт, следва да приемем, че искът за възмездяване на вредите от нарушения на Европейското право, причинени от държавата, има идентичен предмет с исковете по ЗОДОВ – обезщетяване на вредите от неправомерни, актове, действия и бездействия на различни държавни органи. Следователно, както в посоченото дело *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL,* би следвало да се приеме, че исковете по ЗОДОВ и исковете за репарация на вредите от нарушение на правото на ЕС са „с напълно еднакъв предмет“.

**36.** В исторически план, в Република България, принципът за отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани, е заложен още в социалистическата конституция, в сила до 12 юли 1991 г. Съгласно чл. 56 ал.1 и ал.3 от „стария” Основен закон:

 *„(1) Държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или незаконни служебни действия на нейните органи и длъжностни лица.*

 *...*

 *(3) Гражданите имат право съобразно условия, установени от закона, на обезщетение от длъжностните лица за причинените им вреди от незаконно изпълнение на службата им.”*

**37.** В съответствие с тази разпоредба, на 1 януари 1989 г., влиза в сила Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани (ЗОДВПГ), сега ЗОДОВ, уреждащ (тогава изчерпателно) хипотезите на отговорност на държавата за вреди.

**38.** За разлика от Живковата Конституция, Конституцията от 12 юни 1991 г. възприе принципа за пряко действие на нейните разпоредби (чл.5 ал.2 от Основния закон). Следователно отговорността на държавата би могла да се реализира и непосредствено, без специална законова уредба, на основание чл.7 от Конституцията, според който:

„*Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.”*

**39.** Въпреки визираното в чл.5, ал.2 от Основния закон, пряко действие на конституционните норми, с Тълкувателно решение № 3/2004 г. на ОСГК на ВКС, бе прието, че:

 ***„Разпоредбата на чл.7 от Конституцията обаче не е пряк път за защита. Тя прогласява основен принцип, осъществяването на който трябва да се уреди със закон.******След приемане на Конституцията от 1991 г. такъв закон не е приет и по отношение на гражданите ЗОДВПГ изпълнява успешно тази функция****.”*

**40.** В съответствие с чл.130, ал.2 от Закона за съдебната власт, цитираното Тълкувателно решение е задължително за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове.

**41.** От друга страна, съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗОДОВ, когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение, ЗОДОВ не се прилага.Тоест, типичният ред за реализиране на отговорността на държавата за вреди е ЗОДОВ, а в специални нормативни актове могат да бъдат предвидени специфични правила с ограничен материален обхват.

**42.** Всъщност чл.8, ал.1 и ал.3 от ЗОДОВ пределно ясно очертават процесуалната парадигма за реализиране на отговорността на държавата за вреди. Според него:

*„****Чл. 8.*** *(1) (Изм. - ДВ, бр. 43 от 2008 г., бр. 98 от 2012 г. ) Обезщетение за вреди, причинени при условията на чл. 1, ал. 1,* *чл. 2, ал. 1 и 2**,* *чл. 2а и чл. 2б, ал. 1**, може да се търси по този закон,* ***а не по общия ред****.*

*…*

*(3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 98 от 2012 г. ) Когато закон или указ е предвидил* ***специален начин на обезщетение****, този закон не се прилага.“*

 **43.** Логическото тълкуване на чл.8, ал.1 и ал.3 налага извода, че ЗОДОВ дава типичния процедурен ред за реализиране на отговорността на българската държава за вреди. За тези искове е неприложим общият процедурен ред на ГПК. В някои хипотези обаче са приложими специфични основания и правила за обезщетение, предвидени в специални закони или укази.

**44.** ЗОДОВ, както и искът, разгледан от СЕС по делото *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL*, С-118/08 (вж.т. 34 от настоящото становище), визират хипотези на безвиновна (обективна) отговорност на държавата за вреди от нейни актове, действия и бездействия. Както беше посочено, безвиновна е и отговорността, чиито предпоставки са изведени от СЕС в делата *Francovich* и *Brasserie du pecheur и Factortame* (вж.т.9 от настоящото становище).

**45.** В обобщение, в националното право типичните искове, регламентиращи отговорността на държавата за непозволено увреждане, в случаите, в които държавни органи, осъществяващи публичната й функция, нанасят вреди със свои властнически действия, актове и бездействия, са уредени в ЗОДОВ. Следователно и от гледна точка на изискванията на принципа на равностойност, исковете за отговорността на държавата за нарушения на правото на ЕС, би следвало да се разглеждат по процедурния ред на ЗОДОВ.

**46.** Въпреки категоричността на горния извод, основание за настоящото тълкувателно дело са съдебни решения, според които отговорността на държавата за вреди от нарушение на правото на ЕС се реализира на основание чл. 49, във вр. с чл. 45 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Тезата, застъпена в тези решения, е незащитима тъй като, по своето естество, предмет, основания и същностни характеристики, исковете за непозволено увреждане съществено се различават от критериите за безвиновна отговорност на държавата при нарушения на Европейското право, възприети от СЕС.

**47.** Според Постановление № 9 от 28.XII.1966 г. на Пленума на Върховния съд[[2]](#footnote-2):

*„Отговорност по  чл. 49 ЗЗД възниква за лицето, което е възложило работата другиму:* ***а/ Когато вредите са причинени виновно от лицето, на което е възложена работата, чрез действия, които съставляват извършване на възложената работа, или чрез бездействия за изпълнение на задължения, които произтичат от закона, техническите и други правила или от характера на работата.******б/ Когато вредите са причинени виновно от лицето, на което е възложена работата, чрез действия, които не съставляват изпълнение на самата работа, но са пряко свързани с него.“***

**48.** Съгласно Постановление № 7 от 29.12.1958 г. на Пленума на ВС:

*„****Лицето, което е възложило работата, може да се освободи от тази отговорност****, ако се установи, че лицето, на което е възложена работата, не е причинило никаква вреда;* ***ако неговите действия не са виновни*** *и противоправни или ако вредата не е причинена при или по повод на възложената му работа.“*

**49.** Следователно, за разлика от исковете по ЗОДОВ, при който държавата не може да бъде освободена от отговорност, при липса на вина на длъжностното лице, извършило нарушението, при иска по чл.49 от ЗЗД възложителят на работата се освобождава от отговорност ако увреждащите действия на лицето, изпълняващо възложената работата, не са виновни. Тази разлика в основанията (субективната страна) на двата иска е достатъчно съществена, за да обуслови извода, че естеството на обективната отговорност на държавата, при нарушение на правото на ЕС, е много по-близко до това по ЗОДОВ, отколкото до общата деликтна отговорност. Самият факт, че последната е регламентирана в ЗЗД показва, че нейното законодателно предназначение е да репарира вредите от непозволено увреждане в гражданския оборот, между равнопоставени субекти.

**50.** В§ 44 от Решение от 13 юни 2006 г. по делото *Traghetti del Mediterraneo SpA*, C-173/03, СЕС препотвърждава правилото, че държавите-членки могат да регламентират предпоставките за реализиране отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС, но тези предпоставки *„при никакви обстоятелства“* не могат да бъдат по-ограничителни от установените в практиката на СЕС.

**51.** Както беше посочено в т.9 от настоящото становище,за да се реализира отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушение на Европейското право, следва да е нарушена правна норма от правото на ЕС, която цели да предостави права на частноправните субекти, нарушението да е особено съществено и да е налице пряка причинно-следствена връзка между нарушението и настъпилите вреди. **Сред изведените от СЕС предпоставки няма изискване за виновно поведение на деликвента, а отговорността, както и в чл.4 от ЗОДОВ, е безвиновна**.

**52.** Още в § 80 от делото *Brasserie du pecheur и Factortame*, СЕС подчертава, че:

***„Следователно на националната юрисдикция трябва да се отговори, че тя не може, в рамките на прилаганото от нея национално законодателство, да постави обезщетението за вреди в зависимост от наличието на допусната умишлена или по небрежност вина от държавен орган, който носи отговорност за неизпълнението на задължението, което изпълнение надхвърля пределите на достатъчно съществено нарушение на общностното право.“***

**53.** Както посочва д-р Александър Корнезов в монографията си „Отговорност на държавата за нарушаване на правото на ЕС“, изд.Сиела-Норма АД, София 2012, стр.483 - стр.484, виновното поведение може, само по себе си, да обуслови достатъчно съществения характер на нарушението, но липсата на вина не прави, сама по себе си, нарушението несъществено.

**54.** В подкрепа на тезата, че същностните характеристики на исковете по чл.49, във връзка с чл.45 от ЗЗД, са различни от тези на обективната отговорност на държавите-членки за нарушение на правото на ЕС е и Тълкувателно постановление (ТП) № 2/2014 г. от 19.05.2015 г. на ОСГК на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС. В него се разглеждат множество хипотези на отговорност на държавата и се прави разграничение между тях според характера на извършваната от държавните органи и от техните администрации дейност. Според ТП, по реда на ЗОДОВ се разглеждат искове срещу административни органи, във връзка с типичната им властническа дейност – за вреди от издадени незаконосъобразни наказателни постановления, от прояви на дискриминация, в които страните се намират в отношения на власт и подчинение и др. От друга страна, в ТП № 2/2014 г. е прието, че по ЗЗД се квалифицират:

- исковете срещу администрацията на съдебната власт (тъй като извършваната от нея дейност не е изпълнителна/административна дейност, а е техническа и материална и не е свързана с осъществяване на властнически правомощия, няма решаващи и управленски функции, не осъществява нито една от функциите на държавно управление – вж.т.2 от мотивите на ТП № 2/2014 г.);

- исковете за вреди от транспортно-комуникационни мрежи и съоръжения, собственост на държавата и общините *(„…тъй като дейността по изграждане, ремонт и поддържане на общински пътища не е административна и неизпълнението на това задължение не е свързано с осъществяване на властнически функции, поради което не е налице специалното основание, което да дерогира общия ред за осъществяване на защита на засегнатото право“*, общината действа като собственик на съоръженията, тя не действа *„като орган на власт, защото в създадените отношения няма подчинение или зависимост“* – вж.т.3 от мотивите на ТП № 2/2014 г.);

- исковете срещу съдебни изпълнители и длъжностни лица по регистрация по Закона за търговския регистър (тъй като дейността на частния и на държавния съдебен изпълнител и на длъжностните лица по Закона за търговския регистър, не е административна и не съдържа властническо волеизявление, с което се осъществява държавно управление).

**55.** Направеният сравнителноправен анализ налага извода, че в българската правна система отговорността на държавата за вреди, при осъществяване на типичните й властнически функции, се реализира по ЗОДОВ. Обратно, при нарушения на държавни органи, изпълняващи технически, материални и помощни функции, или когато държавата не встъпва в отношения на субординация, а е равнопоставен участник в гражданския оборот, ЗЗД и ГПК са приложими.

**56.** Отговорността на държавите-членки за вреди от нарушение на правото на ЕС е свързана именно с типичните й властнически правомощия - действия, актове и бездействия на законодателната, съдебната и изпълнителна власти, натоварени със задължението за спазват и/или да контролират съблюдаването на принципа за лоялно сътрудничество.

**57.** Както беше посочено в т.7 от настоящото становище, по делото *Brasserie du pecheur и Factortame*, СЕС посочва, че:

*„В международното право, държава, която е подведена под отговорност за нарушение на международноправно задължение, ще бъде разгледана като едно цяло, без значение дали нарушението, довело до вредата, се дължи на законодателя, на съдебната или на изпълнителната власт. Това правило следва да се прилага a fortiori в правния ред на Общността, доколкото всички държавни власти, включително законодателя, са обвързани при изпълнението на техните задачи от изискването да спазват правилата, изведени от правото на Общността, което директно регулира статута на лицата.”*

**58.** Имплементирането, прилагането и спазването на правото на ЕС от органите на държавите-членки не е нито техническа, нито материална, нито помощна дейност. Това явно не е и функция на държавата, като участник в гражданския оборот. Поради това следва да се приеме, че искът по чл.49, във връзка с чл.45 от ЗЗД, няма основания, предмет и характеристики, които да го характеризират като „сходен“ с иска за отговорност на държавите-членки за вреди от нарушение на Европейското право, от гледна точка на принципа за равностойност и на критериите, възприети в практиката на СЕС.

**59.** Следователно, само исковете по ЗОДОВ, по своите същностни белези, са „сходни“ с иска за реализиране на обективната от отговорност на държавата за вредите от нарушения на Европейското право, както той е дефиниран от СЕС.

**60.** В подкрепа на тезата, че ЗОДОВ е типичното и ефикасно вътрешноправно средство, по което се реализира отговорността на държавата за вреди, при осъществяване на нейните властнически функции, е и практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В контекста на задължението на държавите-членки по чл.13 от Конвенцията да разполагат с ефикасни вътрешноправни средства за защита на правата по Конвенцията, ЕСПЧ, в множество решения срещу България, разглежда ефикасността на съществуващите в България искове срещу държавата.

**61.** Така например в Решението от 10 септември 2013 г. *„Красимир Александров Недялков и други срещу България“* (Жалба № 663/11), ЕСПЧ приема, че чл.32 от Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД) (отм.), препращащ към ЗОДОВ, както и нововъведеният чл.2, ал.2 от ЗОДОВ, са ефикасни вътрешноправни средства за защита. (вж.§ 93 и § 94 от решението).

**62.** В подкрепа на горния извод е и систематичното място на ЗОДОВ в българската нормативна уредба и тенденциите в законодателното му развитие, коиот ще бъдат разгледани в следващите точки:

* *Систематично място на ЗОДОВ в системата на нормативните актове на Република България и тенденции в законодателното му развитие*

**63.** Както беше посочено в т. 37 от настоящото становище, ЗОДОВ е приет на 1 януари 1989 г., като израз на конституционния принцип за отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани. Очевидно законодателната му роля е да разграничи отговорността на публичните институции от общата деликтна отговорност, регламентирана в чл. 45 – чл.52 от ЗЗД. В изпълнение на този законодателен замисъл, със ЗОДОВ е създаден и облекчен за увредените лица ред за реализиране отговорността на държавата, различен от общия ред по ГПК.

**64.** В подкрепа на тезата, че именно ЗОДОВ е типичният закон за осъществяване на отговорността на държавата, по чиито ред следва да се ангажира и отговорността на публичните институции при нарушение на Европейското право, са и следните изменения на ЗОДОВ, приети в изпълнение на генералните мерки, произтичащи от осъдителни решения на ЕСПЧ срещу България.

**65.** В изпълнение на Решението на ЕСПЧ от 27 юни 2007 г. по делото *„Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България“*, (Жалба № [62540/00](http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:[%2262540/00%22]%7D)), националният законодател прави ново изменение на ЗОДОВ, като приема разпоредбата на чл.2, ал.1, т.7 от ЗОДОВ (в сила от 09.03.2009 г., ДВ бр.17 от 06.03.2009 г.) и въвежда отговорност на органите на съдебната власт при незаконосъобразно използване на специални разузнавателни средства.

**66.** След пилотните Решения на ЕСПЧ от 10.05.2011 г. по делата Фингер срещу България *(Жалба №* 37346/05 и Димитров и Хамънов срещу България (Обединени Жалби № 48059/06 и № 2708/09), през декември 2012 г. е приет новият чл.2б от ЗОДОВ, даващ право на жертвите на бавно правосъдие да претендират обезщетение от държавата за нарушение на изискването на „разумен срок“ на съдебните производства по чл.6§1 от Конвенцията. Освен това, на 18 юни 2013 г., с решенията по делата „*Вълчев и Абрашев срещу България“* и „*Балъкчиев и други срещу България*“, ЕСПЧ прие, че нововъведеното вътрешноправно средство – чл.2б от ЗОДОВ отговаря на изискването за ефикасност, по смисъла на член 13 от Конвенцията.

**67.** За да отговори на критиките на ЕСПЧ по множество дела, с изменение на ЗОДОВ от 11 декември 2012 г., националният законодател предвиди в чл.2, ал.1, т.1 и т.2, отговорност на съдебната власт за нарушения на чл.5 от Конвенцията, визиращ правото на лична свобода и неприкосновеност. В мотивите за законопроекта специално е подчертано, че подходът с директно позоваване на Конвенцията е избран, за да се избегне ограниченото прилагане на ЗОДОВ само в стриктно изброените в закона хипотези и да се предостави възможност на националния съд да съобрази действията на националните власти с Конвенцията и с практиката на ЕСПЧ, тъй като хипотезите могат да бъдат много различни по своя характер и естество.

**68.** Правото на лицата по чл. 3 от Протокол № 7 към Конвенцията, да получат обезщетение за вредите, които са претърпели от влязла в сила осъдителна присъда, която впоследствие е отменена, също е имплементирано в ЗОДОВ (вж.чл.2, ал.1, т.4).

**69.** При изследването на въпроса дали жалбоподателите са разполагали с ефикасно вътрешноправно средства за защита на правата си по чл.3 от Конвенцията (забрана за изтезания, както и за нечовешко и унизително отнасяне и наказание) в пилотно Решение от 27.01.2015 г. по делото *Нешков и други*, ЕСПЧ дори не отделя място на анализ дали чл.49 от ЗЗД може да играе такава роля. Той приема, че разпоредбите на ЗОДОВ също не са достатъчно ясни, за да гарантират правото по чл.3 от Конвенцията на лицата, задържани при нечовешки и унизителни условия. Съдът определя на българската държава осемнадесетмесечен срок за въвеждане на ефикасно средство за защита и в § 286 от решението предлага това да стане посредством изменение на ЗОДОВ (каквато е практиката на националния законодател), или чрез специално въведено общо средство за защита на правата по Конвенцията, или чрез специални правила, регламентиращи „по-подробно“ начина, по който исковете относно условията на задържане следва да се разглеждат и решават, както е направила Италия.

**70.** В разглеждания контекст емблематични са решаващите мотиви, с които ЕСПЧ приема, че деликтната отговорност, визирана в ЗЗД, не е ефикасно средство за защита. В § 55 - §57 на Решението от 15 юни 2006 г. по дело *„Злинсат, СПОЛ С.Р.О.” срещу България* (жалба № 57785/00), ЕСПЧ приема, че:

*„1.  Дотолкова доколкото ответното Правителство може да твърди, че фирмата-жалбоподател би могла да подаде жалба по Член 49 от Закона за задълженията и договорите от 1951, който третира неясната отговорност за поведението на друг, Съдът отбелязва, че очевидно една от предпоставките за успешно производство по такъв иск, според българското право, е констатиране на незаконосъбразността на поведението, причиняващо вреда (виж параграф 50 по-долу). Обаче, нищо не предполага, че разглежданите прокурорски постановления са в противоречие с българскотото право. Те са били потвърдени от по-горестоящи прокурори, а от друга страна, съдилищата са отказали да разгледат тяхната законосъбразност в гражданско дело, като такова за непозволено увреждане, както става ясно от обосновката на решението на Софийски градски съд от 11 февруари 1998 (виж горните параграфи 10, 11, 17 и 19). Следователно, изглежда, че никакъв иск не би имал изгледи за успех.“*

**71.** Измененията в ЗОДОВ, след осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България доказват тезата ми, че и според националния законодател, точно ЗОДОВ е типичното вътрешноправно средство за защита от нарушения на Конвенцията, допуснати от държавата при осъществяването на властническите й правомощия.

**(б)** *Процедурните правила на характеризираните като „сходни“ искове, преценени обективно и абстрактно, равностойни ли са на тези, регламентиращи иска за нарушение на правото на ЕС (вторият елемент от изследването дали е съобразен принципът за равностойност)?*

**72.** Както беше посочено в предходната точка, процедурните правила на единствените искове в българската правна система, които могат да бъдат приети за „сходни“ с правилата, регламентиращи отговорността на държавата при нарушение на правото на ЕС, са уредени в ЗОДОВ. Тъй като България не е въвела законов ред, по който се реализира отговорността на държавата за вреди от нарушение на правото на ЕС, преценка за равностойност на процедурните правила на ЗОДОВ е логически невъзможна поради липсата на друг „сходен“ обект за сравнение.

**73.** Ако бъде прието, че поради липсата на специална законова процедура за обезщетение при нарушение на правото на ЕС, следва да се прилагат общите процедурни норми на Гражданския процесуален кодекс (ГПК), то принципът на равностойност би бил нарушен.

**74.** Това е така, защото процедурните правила за разглеждане на „сходните“ искове по ЗОДОВ, категорично не са равностойни на процедурните правила на ГПК. Особените процедурни норми на ЗОДОВ очевидно са по-благоприятни за ищеца, защото му предоставят редица улеснения в процеса срещу държавата. Освен обективния характер на отговорността, те включват заплащане на минимална държавна такса при предявяването на иска (10 лева за физически лица и 25 лева за юридически лица) и местна подсъдност, съобразена с настоящия адрес или със седалището на ищеца. Нещо повече, съгласно член 10, ал.3, изречение 1, предложение 1 от ЗОДОВ, дори ако искът бъде уважен само частично, ответният държавен орган ще заплати разноските по производството, както и внесената от ищеца държавна такса.

**75.** Следователно, евентуално прилагане на общия ред по ГПК към отговорността на държавата за нарушение на Европейското право би поставила в неравностойно положение ищците, претендиращи обезщетение за вреди от това нарушение, спрямо ищците, търсещи отговорност от държавата по ЗОДОВ и принципът за равностойност би бил нарушен.

**(в)** *Процедурните правила на характеризираните като „сходни“ искове по ЗОДОВ, преценени обективно и абстрактно, правят ли невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза (т.е. дали е съобразен принципът за ефикасност, вж.т.18)?*

**76.** В специфични хипотези, някои процедурни правила на ЗОДОВ, обективно и абстрактно, биха направили невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза. Така например чл.1, ал.2 от ЗОДОВ, предвижда исковете за вреди от неправомерни актове, действия и бездействия на администрацията да се разглеждат от административните съдилища, по реда на АПК.

**77.** От друга страна, чл.2, ал.3 от ЗОДОВ възлага на общите съдилища компетентността да разглеждат исковете срещу съдебната власт.

**78.** Приложението на тези две процедурни норми е в състояние да направи невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза, в хипотезите на субективно пасивно съединяване на искове, предявени солидарно срещу административен и съдебен орган или срещу административен и законодателен орган, при съпричиняване на вредоносния резултат.

**79.** В множество реални казуси, някои от които се развиват пред ВАС и ВКС, солидарно отговорни ответници за съпричинени вреди са органи от законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Спазването на процедурните правила на чл.1, ал.2 и на чл.2, ал.3 от ЗОДОВ в този случай би наложило предявяването на отделни искове и паралелни производства за възмездяване на съпричинения общ вредоносен резултат, пред „общи“ и пред административни съдилища, които ще бъдат разгледани по различен ред (ГПК и АПК). Тъй като това явно крие риск от противоречиви съдебни решения спрямо различните солидарно отговорни ответници, паралелните производства биха били „натоварени“ с привличане на лицата, които в едното дело са ответници, като подпомагащи страни в другите дела. От друга страна, предметът на всички искове би бил обезщетяването на една и съща, съпричинена от всички ответници вреда, на която съответства фигурата на солидарната отговорност. Това би наложило и двукратно доказване на едни и същи вреди, с едни и същи доказателствени способи, т.е. двойно по-голям разход на процесуално време и енергия на ищеца. Ищците в тези производства ще трябва да заплатят и отделни държавни такси за претендираното обезщетение на една и съща вреда, с едно и също основание, но пред две различни съдилища.

**80.** Поради изложеното, тези лесно предвидими и неизбежни процесуални компликации са в остра колизия с принципа за ефективността.

**81.** Дори хипотетично да бъде прието, че исковете по чл.49, във връзка с чл.45 от ЗЗД, предметно си са „сходни“ с исковете за вреди срещу държавата за нарушение на Европейското право, процедурните правила на ГПК, по които те се разглеждат, правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата,предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза. Това ги прави явно несъвместими с принципа на ефективността

**82.** Най-сериозната пречка за ищците в общата процедура по ГПК за реализиране на деликтната отговорност на държавата произтича от необходимостта да заплатят предварително пропорционална държавна такса в размер на 4 % от цената на предявените искове. Точно в случаите, когато вредите са най-тежки, а претендираното обезщетение най-голямо, предварителното плащане на пропорционалната такса би се оказало непосилно или прекомерно трудно за увредените лица. От друга страна, както беше посочено, националното право не допуска освобождаване от държавни такси на едноличните търговци и на юридическите лица, които точно при значителни вреди, причинени от държавата, често са неплатежоспособни. Така, в противоречие с принципа за ефективността, в много случаи, частноправните субекти практически биха били лишени от достъп до съд и от реален способ за защита на нарушените им права, произтичащи от правото на ЕС, ако репарацията на причинените им вреди следва да се търси по реда на ГПК.

**84.** Този проблем е особено съществен, когато ищец е едноличен търговец или юридическо лице, тъй като те нямат процедурна възможност нито за освобождаване от държавна такса, нито за ползване на служебен защитник. В допълнение, както беше посочено, ангажирането на отговорността на държавата по ЗЗД и ГПК предполага и установяване на виновно поведение на конкретно длъжностно лице.

**III. Заключение**

**85.** Поради изложеното, моля да бъде прието тълкувателно постановление, с което да се установи, че:

**(а)** Исковете за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушения на правото на ЕС, следва да се разглеждат по процедурния ред на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

**(б)** Съдът, който следва да разглежда исковете, при нарушение на правото на ЕС, допуснато от административен орган, е съответният административен съд, определен по специфичните правила за местната подсъдност на чл.7 от ЗОДОВ.

**(в)** Когато нарушението е допуснато от съдебен и/или от законодателния орган, компетентни са съответните общи граждански съдилища, определени също по правилата за местна подсъдност на чл.7 от ЗОДОВ.

**(г)** Когато нарушение на правото на ЕС е съпричинено солидарно от органи на трите власти, съгласно принципа на ефективността, компетентни би следвало да бъдат общите граждански съдилища, определени по специфичните процедурни правила на чл.7 от ЗОДОВ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ

 АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

 РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

1. Това е ключов критерий за установяване на квалифицирано нарушение. Според СЕС *„в хипотеза, при която държавата-членка, в момента на извършване на нарушението не е била изправена пред нормативен избор и е разполагала със значително намалена или почти с никаква свобода на преценка, самото извършване на нарушението на правото на ЕС е достатъчно за установяването на квалифицирано нарушение”* (вж.т.28 от дело С-5/94). Освен това *„съществуването и обхвата на тази свобода на преценка се определят в съответствие с правото на ЕС, а не с националното право”* (вж.т.40 от дело С-424/97). Определящият фактор при преценката дали е налице нарушение не е видът на акта (общ или индивидуален, административен или съдебен), а дали е спазена дискрецията на органа, който го е издал. [↑](#footnote-ref-1)
2. Задължително за съдилищата, по силата на чл. 59 от Закона за устройство на съдилищата (Отм. ДВ, бр. 59 от 22 юли 1994 г.). Виж и Тълкувателно решение № 1/2009 г. от 19 февруари 2010 г. по т. д. № 1/2009 г. на ВКС, ОСГТК. [↑](#footnote-ref-2)