



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
ПО ПРАВОСЪДНАТА РЕФОРМА И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

Изх. № 01-00-131

гр. София, 8 юли 2019г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КП-953-03-64
дата 09.07.2019 г.

ДО
Г-жа Анна Александрова
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ В
44-ТОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

В отговор на Ваше писмо с изх. № КП-953-03-64 от 20.06.2019г. във връзка с общ законопроект № 953-03-43 от 04.06.2019г. на приетите на 29 май 2019г. на първо гласуване законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (по-нататък в текста „ЗОДОВ“), № 954-01-22, внесен от Иглика Иванова – Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров и законопроект за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, № 954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019г. и постъпили предложения от народни представители между първо и второ гласуване, който е разпределен на Комисията по правни въпроси на 44-тото Народно събрание, Министерството на външните работи изразява следното становище по изготвения от Комисията по правни въпроси проект на доклад за второ гласуване на общ законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди:

I. Видно от разпоредбите на общия законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и от мотивите към него, с него се поставят няколко основни цели: да се даде процесуалноправна уредба на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване на правото на Европейския съюз, да се запълни съществуваща празнота в ЗОДОВ чрез предвиждане на искове за

София 1113, ул. „Александър Жендов“ 2,
тел. +359 (2) 948 28 31, факс +359 (2) 948 25 31
e-mail: llp@mfa.government.bg

обезщетения от актовете на Народното събрание за вреди от нарушаване правото на ЕС, да се разшири обхвата на ЗОДОВ чрез включване в него на искове за вреди, причинени от действието на отменени или обявени за нищожни подзаконов нормативни актове. В мотивите към законопроекта за допълнение на ЗОДОВ, № 954-01-22, внесен от Иглика Иванова – Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров се изтъква необходимостта в българското законодателство да бъде уредена процедурата за реализиране на извъндоговорната отговорност на държавата за нарушаване на правото на ЕС при спазване на принципа на зачитане на процесуалната автономия на националните правни системи, предвид обстоятелството, че материалноправният режим на тази отговорност е формулиран в юриспруденцията на Съда на Европейския съюз. В законопроекта са предвидени изрични правила за процесуалния ред за разглеждане на исковете за обезщетения за вреди от нарушаване на правото на ЕС и тяхната подведомствеността, за дължимите по вид и размер съдебни такси и съдебни разноски, за препращане към нормите на ГПК само относно точно определен кръг от въпроси (съдържание на исковата молба, доказателствата и доказателствения процес), за въздигането на изискването за правилно посочване на ответника в процесуална предпоставка за допустимост на иска, а не въпрос на основателност на иска. В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, № 954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019г. се изтъква необходимостта от разширяване на обхвата на ЗОДОВ по отношение на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени при или по повод изпълнението (действието) на отменен или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт в период преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, с което да се преодолеят последиците от Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016г. по тълкувателно дело №2/2015г. на ВАС, ОСС, I и II колегия, който понастоящем изключва процесуалния ред на ЗОДОВ за реализиране на този вид отговорност. В предложението, внесено от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид между двете четения на общия законопроект се предлага изрично да бъде въведена възможност за разглеждане по реда на ЗОДОВ на искове за обезщетения за вреди от нарушаване на правото на ЕС, когато вредите са причинени от актове на Народното събрание. В предложението, внесено на народния представител Крум Зарков между двете четения на общия законопроект, се предлага разширяване на правните основания за търсене на обезщетение на вреди, причинени от държавата чрез нейните разследващи органи и органите на съдебната власт за нарушения на всички права, защитени от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон – ДВ, бр.66 от 1992г.) в допълнение към действащата правна уредба

по чл.2, ал.1 от ЗОДОВ, предвиждаща отговорност за нарушения на чл.5 и 6 от Конвенцията.

II. 1. Институтът на отговорността на държавата за вредите, настъпили от нарушаване на правото на Съюза не е изрично уреден от Договорите и вторичното право на Европейския съюз. Това е основен принцип, изцяло достояние на съдебната практика на Съда на Европейския съюз (по-нататък в текста „СЕС“, „Съдът“), провъзгласен за пръв път в решението по делото *Francovich*¹.

Съдът извежда отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие неспазване на правото на Съюза от настоящия чл. 4, пар. 3 от Договора за Европейския съюз („ДЕС“). Съгласно алинея втора на посочената разпоредба, държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

В тази връзка СЕС постановява, че принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти е присъщ на системата на Договорите, на които се основава Съюзът.²

В решението си по делото *Francovich* Съдът разглежда отговорността на държавата за нетранспонирането на директива в определения за това срок. Няколко години по-късно, в решението си по съединени дела *Brasserie du Pêcheur and Factortame*³ Съдът провъзгласява универсалния характер на този принцип, като сочи, че той е валиден във всеки случай, когато държава членка наруши правото на [Съюза], **независимо от това кой е държавният орган**, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението⁴.

Държавите членки носят отговорност за вредите, настъпили вследствие на действия или бездействия, както на законодателната, така и на съдебната власт.⁵

В тази връзка СЕС постановява, че би било в противоречие с правото на ЕС национален закон да изключва отговорността на държавата в случаите, в които нарушението произтича от погрешното тълкуване на правото от страна на националния съд или от погрешната оценка на фактите и доказателствата по делото, тъй като тези дейности представляват основна част от правораздавателната дейност и неправилното им упражняване може да доведе до явно нарушение на

¹ Решение от 19 ноември 1991 г. по съединени дела C-6/90 и C-9/90

² Решение от 26 януари 2010 г. по дело C 118/08, т. 29

³ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93

⁴ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93, т. 32

⁵ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93, т. 34, Решение от 30 септември 2003 г. по дело C-224/01, т. 32

правото на ЕС⁶. Национална разпоредба, която ограничава отговорността на държавата само до случаите на умишлено или тежко нарушение от страна на съда, противоречи на правото на ЕС.⁷

В своята практика Съдът извежда и **условията**, при наличието на които възниква правото на обезщетение, а именно предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на нормата да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда.⁸

СЕС указва и как следва да се разбира и прилага условието за "достатъчно съществен" характер на нарушението. Решаващият критерий в това отношение е дали държавите членки разполагат с право на преценка при изпълнение на задълженията им, произтичащи от правото на ЕС⁹. В това отношение сред елементите, които компетентната юрисдикция може да вземе предвид са степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните или [европейските] органи, ~~умисълът или непредпазливостта при неизпълнението на задължението~~, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, както и обстоятелството, че поведението на институция [на Съюза] може да е допринесло за бездействие, за приемане или за запазване на национални мерки или практики, които противоречат на правото [на Съюза]¹⁰.

Важно е да се отбележи, че с оглед установената практика¹¹ кумулативното наличие на посочените три условия е достатъчно за ангажиране на отговорността на държавата, като тя не може чрез законодателството си да поставя задължението за обезщетяване на вредите от нарушения на правото на ЕС в зависимост от изпълнението на по-ограничителни от горепосочените условия.

2. Що се отнася до **реда за реализиране на отговорността**, Съдът постановява, че когато са изпълнени условията за ангажиране на отговорността, а това следва да се установи от националните юрисдикции, държавата е длъжна да отстрани по реда на националното право последиците от причинените вреди. В тази връзка следва да се има предвид, че установените от националното законодателства условия във връзка с поправянето на вредите не трябва да бъдат по-неблагоприятни от условията, отнасящи се до подобни вътрешноправни искове (принцип на равностойност), нито да бъдат уредени по начин, който прави

⁶ Решение от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03, т. 46

⁷ Решение от 13 юни 2006 г. по дело C-173/03, т. 46

⁸ Решение от 30 септември 2003 г. по дело C-224/01

⁹ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93, т. 55

¹⁰ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93, т. 56

¹¹ Решение от 5 март 1996 г. по съединени дела C-46/93 и C-48/93, т. 66 и 67

получаването на обезщетение практически невъзможно или прекомерно трудно (принцип на ефективност).¹²

Принципите, изведени в цитираните по-горе решения, част от константната практика, са потвърдени от СЕС и по делото *Кантарев*¹³, образувано по преюдициално запитване на Административен съд - Варна. Сред въпросите, които поставя националната юрисдикция са и такива за съответствието с правото на Съюза на националната правна уредба в областта на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти. Административен съд – Варна сочи за наличието на противоречива национална практика във връзка с реда за реализирането на отговорността по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОДОВ“) и Закона за задълженията и договорите.

В решението си по посоченото българско преюдициално запитване Съдът припомня, че трите условия за ангажиране на отговорността на държавата за вреди вследствие от нарушения на правото на ЕС, са достатъчни, за да възникне в полза на частноправните субекти право на обезщетение. От това следва, че макар по никакъв начин да не изключва възможността отговорността на държавата за нарушаването му да бъде ангажирана на основание на националното право при по-малко ограничителни условия, правото на Съюза не допуска поставянето в националното право на допълнителни условия в това отношение.¹⁴

Вътрешният правен ред определя компетентните юрисдикции и процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на ЕС. Установените от националното законодателство условия следва да са съобразени с принципите на равностойност и ефективност.¹⁵

Съдът приема, че задължението за предварителна отмяна на административния акт, от който е настъпила вредата, въведено в ЗОДОВ, само по себе си не противоречи на принципа на ефективност. Такова задължение обаче може да затрудни прекомерно получаването на обезщетение за вредите, причинени от нарушение на правото на ЕС, ако на практика няма възможност за такава отмяна или тази възможност е силно ограничена.¹⁶

Във връзка с реализирането на отговорността на държавата по реда на Закона за задълженията и договорите Съдът подчертава, че правото на

¹² Решения от 25 ноември 2010 г. по дело С-429/09, т. 62, Решение от 9 септември 2015 г., по дело С 160/14, т. 50

¹³ Решение от 4 октомври 2018 г. по дело С-571/16

¹⁴ Решение от 4 октомври 2018 г. по дело С-571/16, т. 120 и 121

¹⁵ Решение от 4 октомври 2018 г. по дело С-571/16, т. 122 и 123

¹⁶ Решение от 4 октомври 2018 г. по дело С-571/16, т. 143

ЕС не допуска правото на обезщетение да зависи от това вредата да е умишлено причинена от съответния национален орган.¹⁷

В обобщение може да се посочи, че в решението си по делото **Кантарев** Съдът заключава, че правото на ЕС по принцип допуска национална правна уредба, която предвижда различни способи за защита, които са от компетентността на различни съдилища и предполагат спазването на различни условия. При избора на точното производство и съответно на режима на отговорността обаче трябва да се спазват както произтичащите от практиката на Съда условия за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушения на правото на ЕС, така и принципите на ефективност и равностойност.

Въз основа на гореизложеното, Министерството на външните работи намира за подходящо редът, по който следва да се ангажира отговорността на държавата да предвижда обезщетение за вреди причинени от актове, действия или бездействия на Народното събрание.

IV. Съгласно чл. 7 от Конституцията на Република България държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица, е прогласена за един от основните принципи на държавната власт. Нормата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, според която държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, урежда отговорността на държавата и общините като институт на материалното право. В Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016г. по тълкувателно дело №2/2015г. на ВАС, ОСС, I и II колегия се приема, че вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението /действието/ на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. В мотивите на тълкувателното решение се заключава, че от разпоредбата на чл. 195, ал. 1 АПК, съгласно която подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение, следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение, този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Според мотивите на тълкувателното решение по аргумент от чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ валидният и законосъобразен подзаконов нормативен

¹⁷ Решение от 4 октомври 2018 г. по дело С-571/16, т. 128

акт не може да причини вреди на гражданите и юридическите лица. В разпоредбата на чл. 195, ал. 2 АПК е предвиден специален ред за уреждане на правните последици от отменените или обявени за нищожни подзаконов нормативни актове, а именно - служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение.

Министерството на външните работи изразява мнение, че в действителност е налице необходимост от преосмисляне на положенията, намерили израз в Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016г. по тълкувателно дело №2/2015г. на ВАС, ОСС, I и II, за да бъде даден процесуалният ред за защита пред съд на лицата, претърпяли вреди от действието на отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт. В решение № 14 от 4.11.2014г. по к. д. № 12/14 Конституционният съд подчертава, че: *„Прилагането на отклонението от общия принцип за обжалваемост на административния акт, което в определените от Основния закон параметри е допустимо съобразно чл. 120, ал. 2 от Конституцията.“*, *„Затова при нейното въвеждане, за да удовлетвори изискването за съразмерност, в частност – международните стандарти за достъп до съд, законодателят трябва да съобразява възможността за допускане на косвен съдебен контрол, при което съответният административен акт ще породи целените правни последици, но същевременно засегнатите лица ще разполагат с правото в друго съдебно производство, позовавайки се на незаконосъобразността на акта във всичките ѝ аспекти, да поискат да бъдат компенсирани за претърпените неблагоприятни последици. Иначе разпоредбата на чл. 7 от Конституцията в частта, визираща отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконните актове на нейните органи, би се превърнала в голословна декларация.“*

В заключение, Министерството на външните работи изразява подкрепа по отношение на необходимостта и навременността на настоящия законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Суважение,

ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ ПО ПРАВОСЪДНАТА РЕФОРМА И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

