



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 01-00-42

/моля цитирайте при отговор/ 08-07-2019

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КП-953-03-66
дата 10.07.2019 г.

ДО

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ
ВЪПРОСИ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

ОТНОСНО: проект на доклад за второ гласуване на общ законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, изготвен от Комисията по правни въпроси на Народното събрание

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Министерството на правосъдието изразява следното становище по проекта на доклад за второ гласуване на общ законопроект № 953-03-43 от 04.06.2019 г. за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ):

По § 1:

Министерството на правосъдието подкрепя предложеното допълнение на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Тази хипотеза представлява конкретен израз на основния принцип, съдържащ се в широко формулирания текст на чл. 7 от Конституцията, и следва да намери своята уредба в законодателния акт в материята – ЗОДОВ.

По § 2:

В становището си по законопроекта за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, № 954-01-22 от 12.04.2019 г., внесен от Иглика Иванова-Събева и група народни представители, Министерството на правосъдието е изразило принципната си подкрепа за предложената уредба, като са изложени и съответните мотиви.

В допълнение на изразеното становище, че предвидените специални правила в проекта относно държавните такси – фиксиран минимален размер както за физическите, така и за юридическите лица, като разноските по делата и по изпълнението не се внасят предварително (чл. 9а от ЗОДОВ), улесняват достъпа до съд и съответстват на принципа на ефективност, могат да бъдат посочени точки 59 и 61 от Решение на Съда на Европейския съюз (Съда, СЕС) по дело C-279/09:

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.

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.

Между първо и второ четене е постъпило предложение за усъвършенстване на текста от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид. Министерството на правосъдието подкрепя това предложение.

Мотивите ни за това са следните:

Според постоянната практика на СЕС на държавата носи отговорност за актовете, действията и бездействията както на законодателната власт, така и на съдебната власт при осъществяване на правораздавателна дейност (в решението си по делото Dillenkofer СЕС изрично подчертава, че условията за ангажиране на отговорността на държавата са идентични за всеки вид неизпълнение и за всеки орган, причинил нарушението).

Така, съгласно т. 93 от Решение на Съда по дело C-571/16 например, всяка от държавите членки е длъжна да се увери, че частноправните субекти ще бъдат обезщетени за вредите, които им причинява неспазването на правото на Съюза, при това независимо кой е публичният орган, извършил нарушението, и кой е публичният орган, който съгласно правото на съответната държава членка носи отговорност за поправянето на вреди.

Следва да се отчита обстоятелството, че често на практика нарушенията на правото на ЕС от страна на държавата произтичат от дейността на няколко различни органа на публичната власт, като например законодателят приема закон, несъответстващ на правото на ЕС, който впоследствие се прилага от административен орган, след което съдът потвърждава със съдебно решение противоречащ на правото на ЕС административен акт. Ясно е, че нарушението в случая е извършено от всички органи, като административният орган и съдът са били длъжни – по силата на принципа на предимството на правото на ЕС – да не приложат на практика противоречащият му законодателен акт.

Действащият в момента ЗОДОВ изобщо не съдържа разпоредба, която да урежда отговорността на държавата за вреди от нарушение на правото на ЕС. Предметният обхват на отговорността на държавата и общините за вреди според сегашния чл. 1 от ЗОДОВ е ограничен до „незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност”, т.е. той не включва отговорността на държавата при осъществяване на законодателна дейност.

Съгласно т. 103 от Решение на Съда по дело C-98/14, принципът за отговорността на държавата членка за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на правото на Съюза, за които държавата носи отговорност, се прилага 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 задължението. Следователно този принцип се прилага по-специално когато националният законодател носи отговорност за твърдяното неизпълнение на задължение.

Съгласно постоянната съдебна практика правото на обезщетение е признато от правото на Съюза, при положение че са изпълнени три условия, а именно нарушената правна норма да има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена

връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и вредата, претърпяна от увредените лица (т. 104 от същото решение).

Член 2, ал. 1, 2 и 3 и чл. 26 от закона, които уреждат отговорността на държавата за вреди, настъпили от неправомерни действия на съдебната власт, също съдържат известни ограничения на обхвата на тази отговорност (например за вреди, настъпили вследствие на неправилни съдебни решения извън тези по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, с изключение на някои специфични изчерпателно изброени случаи в сферата на наказателната и административно наказателната отговорност - чл. 2, ал. 1, т. 1-7 от ЗОДОВ).

Следователно според настоящия си текст ЗОДОВ не може да покрие всички хипотези на нарушение на правото на ЕС и в частност най-често срещаните на практика – бездействието за издаване на законодателен акт в приложение на правото на ЕС (при транспониране на директива) или прилагането на законодателен акт, който противоречи на правото на ЕС, както и по-рядко срещаната на практика хипотеза на вреди, причинени от съдебен акт, който противоречи на правото на ЕС извън случаите по чл. 2 и чл. 26 от ЗОДОВ. Така националният режим относно отговорността на държавата за вреди е по-рестриктивен от този, установен в юриспруденцията на СЕС. От принципа на предимството на правото на ЕС над националния правопорядък и произтичащото от този принцип задължение за националния съд да прилага правото на ЕС в случай на несъответствие на националния режим с това право следва, че независимо от ограничителния режим на ЗОДОВ и по българското право са допустими иски за отговорност на държавата за вреди, причинени от актове на нейните законодателна или съдебна власт, противоречащи на правото на ЕС. Допълнението към ЗОДОВ съответства на този принцип и запълва нормативна празнота.

Така, в т. 33 от Решение на Съда по дело C-136/12, се подчертава, че националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост по собствена инициатива оставя без приложение всяка разпоредба на националното законодателство, която им противоречи, в частност процесуална, без да е необходимо да изчаква предварителната отмяна на тази национална разпоредба по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен способ.

В т. 31 от Решение на Съда по дело C-118/08 се потвърждава, че с изключение на правото на обезщетение, произтичащо пряко от правото на Съюза, ако споменатите условия са изпълнени, държавата е длъжна да поправи последиците от причинените вреди съгласно националното право относно отговорността, като се има предвид, че установените от националните законодателства условия в областта на поправянето на вредите не могат да бъдат по-неблагоприятни от условията, отнасящи се до подобни вътрешноправни иски (принцип на равностойност), и не могат да бъдат уредени по начин, който прави получаването на обезщетение практически невъзможно или изключително трудно (принцип на ефективност).

Според диспозитива на това решение правото на Съюза не допуска прилагането на правило на държава членка, по силата на което иск за отговорност на държавата, основан на нарушение на това право от национален закон, което е установено с решение на Съда на Европейските общности, постановено на основание член 226 ЕО, може да бъде уважен само ако ищецът предварително е изчерпал всички вътрешни способи за защита с цел да оспори валидността на приетия въз основа на посочения закон увреждащ административен акт, докато такова правило не се прилага за иск за отговорност на държавата, който е

основан на установена от компетентната юрисдикция противоконституционност на същия този закон.

Относно съдебните актове следва да се направи важно уточнение. Съгласно т. 55 от Решение на Съда по дело C-160/14 признаването на принципа за отговорността на държавата за решения на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, само по себе си не води до оспорването на силата на пресъдено нещо, с която е свързано такова решение. Предметът и страните на производството по ангажиране на отговорността на държавата не са непременно същите като тези на производството в основата на решението, придобило сила на пресъдено нещо. Всъщност ищецът по иска за отговорност, предявен срещу държавата, ако бъде уважен искът му, осъжда държавата да поправи причинената вреда, но това не води непременно до отпадане на силата на пресъдено нещо, присъща на съдебното решение, с което е причинена вредата. При всички положения принципът на отговорност на държавата, присъщ на правния ред на Съюза, изисква такова обезщетение, но не налага преразглеждането на съдебното решение, с което е причинена вредата.

В съответствие с това становище Министерството на правосъдието подкрепя и предложението за допълнение на чл. 8, ал. 1, постъпило между първо и второ четене от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид.

По предложението на народния представител Крум Зарков за създаване на нов § 3:

Предложението визира рядко срещаната на практика хипотеза на вреди, причинени от съдебен акт, който противоречи на правото на ЕС извън случаите по чл. 2 и 26 от ЗОДОВ. В практиката си СЕС приема, че държавите на ЕС носят отговорност за вредите, настъпили вследствие на окончателен съдебен акт.

Съгласно т. 3 от диспозитива на Решение на Съда по дело C-160/14, правото на Съюза и по-специално обявените от Съда принципи относно отговорността на държавата за вредите, причинени на частноправни субекти поради нарушение на правото на Съюза, извършено от юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване по съдебен ред съгласно вътрешното право, трябва да се тълкува в смисъл, че те не допускат национална правна уредба, която налага като предварително условие отмяната на вредоносното решение, постановено от тази юрисдикция, когато тази отмяна на практика е изключена.

С Решение по дело C-168/15 Съдът на ЕС постановява, че отговорността на държава членка за вредите, причинени на частноправните субекти в резултат на нарушение на правото на Съюза с решение на национална юрисдикция, може да бъде ангажирана само ако това решение е прието от юрисдикция на тази държава членка, произнасяща се като последна инстанция, което запитващата юрисдикция има задачата да провери в спора по главното производство. Ако това е така, решение на тази национална юрисдикция, произнасяща се като последна инстанция, може да представлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза, което е от естество да ангажира посочената отговорност, само ако с това решение посочената юрисдикция явно не се е съобразила с приложимото право или ако това нарушение е извършено въпреки наличието на трайно установена практика на Съда в тази област. Правилата относно поправянето на вреди, причинени от нарушение на правото на Съюза, като тези относно оценката на подобна вреда или съотношението между иска за поправянето ѝ и другите средства за правна защита, които евентуално са на разположение, се определят от националното право на всяка държава членка при спазване на принципите на равностойност и ефективност.

Смятаме, че при действащия режим и без включването на подобен текст отговорността на съдебната власт и разследващите органи би могла да се обоснове както с

общия текст на чл. 7 от Конституцията, така и с приложимите съгласно чл. 4, § 3 от ДЕС принципи - на ефективна съдебна защита, на ефективност и еквивалентност, на предимството на правото на ЕС (такъв е и досега подходът на националните ни съдилища, които възприемат различни позиции относно правното основание на заведените искове).

Следва да се отбележи, че в българската юриспруденция вече е налице и решение по казус, отнасящ се до вреди, причинени от действията на правораздавателен орган (Решение на Софийски градски съд №20 от 3.01.2014 г., потвърдено от Софийския апелативен съд с Решение №2050 от 11.11.2014 г.)

Считаме, че предложеният текст поставя някои проблемни въпроси:

По чл. 2г:

Не става ясно защо проектът на разпоредба визира отговорността за вреди, причинени от нарушения на Конвенцията (вероятно се има предвид Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи), а не например нарушения на Хартата на основните права на ЕС – част от първичното право на ЕС, която е даже с по-широк материален обхват от конвенцията, или просто – нарушения на правото на ЕС.

Предлаганата разпоредба фактически се съдържа в новопредлагания чл. 2в. Разследващите органи или органите на съдебната власт се включват в категорията „органи или длъжностни лица“ съгласно предложението чл. 2в, ал. 1 от ЗОДОВ.

По чл. 2д:

Този текст фактически се обхваща от чл. 1 и предложението чл. 2в. Правото на ЕС съдържа идентична и даже по-широка закрила на основните права отколкото Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

По изложените съображения Министерството на правосъдието не подкрепя предложението по § 3, както и свързаните с него предложения за нови § 4, § 5, § 6 и § 7.

По предложението, постъпило между първо и второ четене от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид, за създаване на преходна разпоредба в ЗОДОВ:

Министерството на правосъдието по същество подкрепя създаването на разпоредба с предложеното съдържание. Смятаме обаче, че тя следва да бъде структурирана като преходна разпоредба към Закона за изменение и допълнение на ЗОДОВ, тъй като урежда висящите производства, заварени именно от влизането в сила на изменителния закон.

По предложението, постъпило между първо и второ четене от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид, за изменение и допълнение на § 3:

Предложенията по § 3, т. 1, 2, 3 и 4 кореспондират с предложенията на народните представители по чл. 2в. Предложенията по § 3, т. 5, 6 и 7 целят да прецизират уредбата в Административнопроцесуалния кодекс относно заплащането и освобождаването от държавни такси в производствата по обжалване на определения и разпореждания, ето защо считаме тези разпоредби за навременни и полезни.

По предложението на народния представител Крум Зарков за допълнение на Закона за административните нарушения и наказания:

В Народното събрание е внесен отделен законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания № 954-01-42 от 14.06.2019 г. на народния представител Хамид Хамид, който третира същата материя. С оглед на

систематичност смятаме, че предложенията на народния представител Крум Зарков, ако бъдат направени, следва да се разгледат съвместно с посочения законопроект.

МИНИСТЪР:

ДАНАИЛ КИРИЦО

