

Станислав Костов

За отговорността на държавата за вреди, причинени от съдебни решения**1. Въведение**

Съгласно принципа *ubi ius, ibi remedium*, наличието на предоставени от правните норми субективни права поражда необходимостта от установяване на ефективни средства за тяхната защита. Доколкото първичното общностно право не съдържа изрична уредба, нито предоставя компетентност на Съда на Европейските общности (СЕО) да правораздава в областта на извъндоговорната отговорност на държавите-членки, „(...) във вътрешния правен ред на всяка държава-член трябва да се определят компетентните юрисдикции и процесуалните правила за упражняване на исковите, предназначени да осигурят защита на правата, които гражданите черпят от директния ефект на общностното право.”¹

Отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушение на общностното право, може да възникне от действията на всеки орган, независимо от неговите правомощия с оглед на принципа на разделение на властите, прогласен от националната конституция.² Следователно, съгласно общностното право, държавата носи отговорност и за вредите, причинени от съдебни решения, постановени в нарушение на общностното право.

Въпреки общата формулировка на прогласения в чл. 7 на Конституцията на Република България³ принцип на отговорността на държавата за причинени от нейните органи вреди, чл. 2 от Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани (ЗОДВПГ)⁴ предвижда сравнително ограничени хипотези на възникване на отговорност от актове на съдилищата. Те са свързани преди всичко със засягане на неприкосновеността на личността. От членството на страната в Европейския съюз възниква задължение за съобразяването на

¹ *Van Schijndel* (Jeroen van Schijndel et Johannes Nicolaas Cornelis van Veen c. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten), решение от 14 декември 1995 г., съединени дела C-430/93 и C-431/93, Rec. 1995, р. I-04705, т. 17. Всички решения на СЕО в статията са използвани от интернет страницата на съда (неофициален източник, официалните текстове на съдебните решения се публикуват в годишни сборници, които не ми бяха достъпни по време на работата по статията) (<http://www.curia.eu.int>) и са цитирани и преведени от мен по тяхната френска версия. Поради особеностите на работата на съда, тази версия би следвало да е най-близо до неговата воля. Надеждата ми е, че преводът на български език няма да отнеме от точността на оригиналния текст.

² *Brasserie du Pêcheur u Factortame* (Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland et The Queen contre Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd et autres), решение от 5 март 1996 г., съединени дела C-46/93 и C-48/93, Rec. 1996, р. I-01029, т. 32-33.

³ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., бр. 27 от 31.03.2006 г.

⁴ Обн., ДВ, бр. 60 от 05.08.1988 г., в сила от 01.01.1989 г., посл. изм. и доп., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г. С последното изменение на закона е променено и неговото заглавие – Закон за отговорността на държавата и общините за вреди. Тъй като изменението все още не е влязло в сила, използвам в статията действащата формулировка на заглавието.

националното право с *acquis communautaire*. „Достиженията на общностното право” познават и правни институти, които, макар и невключени в класическите за континенталната система източници на правото, заслужават вниманието на законодателя. Един от тях е извъндоговорната отговорност на държавите-членки за вреди, причинени от нарушение на общностното право – принцип, който е „(...) присъщ на системата на договора (за създаване на Европейската общност – бел. моя – Ст. К.).”⁵

Задачата на тази статия е да изследва обхвата на отговорността на държавата за вреди, причинени от актове на съдилищата, така както е установена в практиката на СЕО, както и необходимостта от изменение на българското законодателство в тази област. Проблемите които ще бъдат разгледани по-долу, не са били обект на вниманието на съвременната българска правна литература в областта на извъндоговорната отговорност на държавата.⁶

В изложението ще бъдат проследени последователно развитието на института на отговорността на държавите-членки за вреди, причинени на частноправни субекти, фактическият състав и обхватът на отговорността, компетентните да се произнесат по исковете съдилища и необходимите изменения на българската правна уредба.

2. Развитие на концепцията на СЕО за извъндоговорната отговорност на държавите-членки – от *Francovich* до *Köbler*⁷

В началото на 60-те години на миналия век СЕО утвърждава автономния характер на общностния правен ред и формулира основните принципи на прилагане на общностното право – директния ефект⁸ и върховенството⁹ на общностната норма над противоречащата ѝ национална правна норма. Доколкото

⁵ *Francovich* (Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres c. République italienne), решение от 19 ноември 1991 г., съединени дела C-6/90 и C-9/90, Rec. 1991, p. I-05357, т. 35.

⁶ Вж. Гоцев, Васил. *Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани*. София: Софи-Р, 2002; Зартов, Явор. „За противоречията между Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, и Конституцията.” *Съвременно право*, кн. 1 (2003): 27-43; Крумов, Цветан. „Отговорност на държавата за вреди от прилагането на противоправни нормативни актове.” *Съвременно право*, кн. 5 (2002): 44-57; Лазаров, Кино. „За едно неотложно изменение на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, и Конституцията.” *Правна мисъл*, кн. 3 (1992): 63-65; Лазаров, Кино. „Някои въпроси на имуществената отговорност за вреди от незаконосъобразна административна дейност”, в *Правни изследвания в памет на професор Иван Апостолов*, София: Улциан, 2001; Марков, Методи. „За пасивната легитимация при отговорността за вреди по закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани.” *Търговско право*, кн. 3 (2005): 25-38.; Орсов, Златимир. „За отговорността на държавата за вреди от прилагането на противоправни нормативни актове.” *Търговско право*, кн. 6 (2003): 27-39; Славова, Мария. „Отговорност на държавата за административна дейност.” *Правна мисъл*, кн. 2 (2003): 17-24; Терзийски, Стоян и Андрей Терзийски. *Отговорност на държавата за вреди, причинени на граждани. Теория и практика*. София: Сиела, 2002.

⁷ *Köbler* (Gerhard Köbler c. Republik Österreich), решение от 30 септември 2003 г., дело C-224/01, Rec. 2003, p. I-10239.

⁸ *Van Gend & Loos* (NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise), решение от 5 февруари 1963 г, дело 26/62, Rec. 1963, p. 00003.

⁹ *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, решение от 15 юли 1964 г., дело 6/64, Rec. 1964, p. 01141.

конкретни¹⁰ норми на общностното право имат директен ефект, те са годни да породят права и задължения за частноправни субекти. Това свойство на общностната норма не зависи нито от вида на акта, в който тя се съдържа, нито от неговото място в йерархията на източниците на общностното право. Възникналите по силата на директния ефект субективни права трябва да бъдат гарантирани с ефективни средства за съдебна защита.¹¹ От друга страна, при нарушение на норми, които нямат директен ефект, частноправните субекти също биха могли да претендират поправяне на вредните последици, причинени от неспазването на задълженията на държавите-членки, произтичащи от членството им в Европейския съюз.

Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО)¹² предвижда искова защита за определени категории нарушения, извършени от държавите-членки и от общностните институции.¹³ Ако от противоправните действия на институциите са възникнали вреди за частноправни субекти, по силата на чл. 235 във връзка с чл. 288, ал. 2 от ДЕО те имат право да предявят пред СЕО иск за обезщетение на причинените вреди. С неизпълнението на своите задължения, произтичащи от първичното или вторичното право, държавите-членки могат да засегнат субективни права, предоставени от нормите на общностното право. Вследствие на това могат да възникнат вреди за физически или юридически лица. В тази хипотеза ДЕО не урежда възможността на засегнатите лица да търсят обезвреда пред наднационалната общностна юрисдикция. Ето защо, в приложение на принципа за процесуалната автономия¹⁴ на държавите-членки, ограничен от принципите за еквивалентност¹⁵ и ефективност¹⁶, националните законодателства са тези, които

¹⁰ Не всички общностни норми имат свойството директен ефект - вж. Hartley, T. C. *The Foundations of European Community Law*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 197-198; Jacqué, Jean Paul. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Dalloz, 2001, p. 485; Rideau, Joël. *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*. 4^e éd. Paris: L.G.D.J., 2002, pp. 826-828; Семов, Атанас. *Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му*. София: Министерство на правосъдието, 2005, с. 88.

¹¹ *Johnston* (Marguerite Johnston c. Chief Constable of Royal Ulster Constability), решение от 15 май 1986 г., дело 222/84, Rec. 1986, p. 1651.

¹² ОJ C 325, 24.12.2002 г. (консолидирана версия).

¹³ Нарушение на задължение, произтичащо от ДЕО (чл. 226-227), нарушения, извършени от институциите, санкционирани чрез исковете за отмяна на техни незаконосъобразни актове (чл. 230-231) и за установяване на тяхно неправомерно бездействие (чл. 232). Навсякъде в статията разпоредбите на ДЕО са цитирани според действащата след Договора от Амстердам номерация.

¹⁴ Доколкото общностното право не съдържа специфична уредба, държавите-членки имат свободата да създават норми за изпълнението на задълженията им от членството в Общността. Тази свобода обаче е ограничена от изискването за еднообразно прилагане на общностното право (*Deutsche Milchkontor GmbH et autres c. République fédérale d'Allemagne*, решение от 21 септември 1983 г., съединени дела от 205/82 до 215/82, Rec. 1983, p. 2633).

¹⁵ Съгласно този принцип, по делата, свързани с прилагане на общностното право, се прилагат същите процесуални правила, които се прилагат и по отношение на делата с вътрешноправен характер. В решението си по делото *Edis* СЕО приема, че еквивалентност е налице, ако националните правила се прилагат по един и същ начин, без да се прави разлика между исковете срещу твърдени нарушения на общностното право и тези срещу нарушения на вътрешното право (*Edilizia Industriale Siderurgica Srl c. Ministero delle Finanze*, решение от 15 септември 1998 г., дело C-231/96, Rec. 1998, p. I-04951, т. 36). За трудностите при определяне на еквивалентността и прилагането на

следва да предвидят механизми за ефикасна защита на правата, които частноправните субекти могат да черпят от общностните норми. На свой ред националните съдилища, които имат общата компетентност да разглеждат спорове, свързани с прилагането на общностното право¹⁷, са призвани да дадат защита на тези права съобразно установените във вътрешния правен ред средства за защита. Именно такова средство за защита е искът за обезщетяване на вреди, причинени от държавите-членки вследствие нарушения на общностното право.¹⁸

Следвайки политическата си програма за европейска интеграция¹⁹, СЕО създава концепцията за извъндоговорната отговорност на държавите-членки за нарушение на общностното право въз основа на установеното в чл. 10 на ДЕО задължение за лоялно сътрудничество.²⁰ Държавите-членки са длъжни да вземат всички общи и специални мерки за осигуряване на изпълнението на задълженията си, произтичащи от първичното и вторичното общностно право, да подпомагат Общността за постигането на нейните цели и да се въздържат от всякакви мерки, които могат да застрашат тези цели. Тъй като, от една страна, учредителните договори не съдържат изрична уредба (т.е. на Общността не е предоставена компетентност в тази сфера), а от друга страна с установяването на такава отговорност се засягат суверенни права на държавите-членки, СЕО въвежда принципа постепенно. Три знакови съдебни решения бележат установяването му (*Francovich, Brasserie du Pêcheur u Factortame* и *Köbler*), като последното засяга изключително отговорността на държавите-членки за вреди, причинени от съдебни актове. Тя не би могла да бъде изяснена, без преди това да се изследват основите на института, положени с по-ранната практика на СЕО във връзка с отговорността за

сравнителните критерии, вж. Biondi, Andrea. "The European Court of Justice and Certain National Procedural Limitations: Not Such a Tough Relationship." *CML Rev.* 36 (1999), pp. 1274-1276; Jacqué, op. cit., pp. 499-501.

¹⁶ Националната процесуална разпоредба не може да бъде формулирана по начин, който да направи невъзможно или изключително трудно прилагането на общностното право. Според СЕО съответствието с този принцип следва да се анализира във връзка с ролята на националната процесуална разпоредба и в светлината на основни принципи на вътрешното право като правото на защита и принципа на правната сигурност (*Van Schijndel*, цитирано по-горе, т. 19).

¹⁷ СЕО, подобно на другите общностни институции, действа на принципа на предоставената компетентност (чл. 7 на ДЕО). По аргумент от чл. 240 на ДЕО, националните съдилища са компетентни да разглеждат всички правни спорове, свързани с прилагането на общностното право, освен тези, които ДЕО изрично запазва за СЕО.

¹⁸ Van Gerven отнася извъндоговорната отговорност на държавите-членки към средствата за обезщетение. Съгласно предложената от него класификация, ефективните средства за защита са общи (възможността на националния съд да не приложи национални разпоредби, които са несъвместими с общностното право) и специфични, които се състоят в обезщетяване, възстановяване и налагане на временни обезпечителни мерки – вж. Van Gerven, Walter. "Of Rights, Remedies and Procedures." *CML Rev.* 37 (2000), p. 503.

¹⁹ Вж. Hartley, op. cit., pp. 80-83; Estella, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 167-169.

²⁰ Подобно становище е изразила и Европейската комисия още през 1988 г. – вж. Barav, Ami. "State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts." In *The Action of Damages in Community Law*. Edited by Ton Heukels and Alison McDonnell. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1997, p. 364.

вреди, причинени действия и бездействия на законодателната и изпълнителната власт.

2.1 *Francovich*

В решението по делото *Francovich*, постановено в рамките на производството по чл. 234 от ДЕО, СЕО е сезиран от италиански юрисдикции с преюдициални запитвания относно директния ефект на разпоредби на директива, предоставяща гаранции за правата на работниците в случай на неплатежоспособност на работодателя, и относно наличието и обхвата на отговорността на държавата за вреди, причинени от неизпълнението на нейните задължения, произтичащи от общностното право. Според ищците по главния спор, нетранспонирането в срок на разпоредбите на директивата в италианското законодателство, което е установено с решение на СЕО, дава основание националният съд да осъди държавата да им плати дължимите вземания от заплати или, алтернативно, обезщетение за претърпените вреди.

В светлината на трайната си практика относно вертикалния директен ефект на общностните норми, установена по делото *Becker*²¹, СЕО приема, че държава-член, която не е приела в срок мерки за изпълнение на директива, не може да противопостави на частноправни субекти неизпълнението на своите задължения. Ако разпоредбите на директивата са безусловни и достатъчно точни, те могат да бъдат приложени при липса на приети в срок вътрешни мерки с предимство пред всяка национална разпоредба, която им противоречи, или ако предоставят права, които физически или юридически лица могат да черпят по отношение на държавата. В решението си по делото *Francovich* СЕО установява, че посочените изисквания са изпълнени, но директивата не определя точно длъжника по гаранциите, за което са компетентни държавите-членки, и поради това засегнатите лица не могат да противопоставят правата си срещу държавата пред компетентния национален съд.

Въпреки липсата на директен ефект на нормите на директивата в конкретния случай, по отношение на евентуалната отговорност на държавата за вреди, причинени от неизпълнението на задълженията ѝ за приемане в срок на мерки по прилагането на директивата, СЕО за пръв път прогласява принципа като присъщ за системата на договора. Според него, „(...) *пълното действие на общностните норми би било засегнато и защитата на правата, които те признават, би била отслабена, ако частноправни субекти нямат възможността да получат обезщетение в случаите, когато техните права са увредени от нарушение на общностното право, извършено от държава-член.*”²² Освен с чл. 10 на ДЕО, общностната юрисдикция аргументира извъндоговорната отговорност на държавите-членки и с автономния характер на общностния правен ред, който създава права в патримониума на частноправните субекти. По този начин фактически се уеднаквява режимът на отговорността за вреди, причинени от

²¹ *Becker* (Ursula Becker c. Finanzamt Münster-Innenstadt), решение от 19 януари 1982 г., дело 8/81, Rec. 1981, р. 00053, т. 24-25.

²² *Francovich*, цитирано по-горе, т. 34.

Общността и от държавите-членки на физическите и юридически лица, субекти на общественото право.

СЕО не се ограничава само с формулирането на принципа, а установява и фактическия състав на отговорността за конкретния случай. Според него условията за възникването ѝ зависят от естеството на правонарушението. При пълно нетранспониране на директива трябва да се установи, че резултатът на обществения акт включва предоставянето на права на частноправни субекти, че съдържанието на тези права може да бъде изведено от разпоредбите на директивата, както и че съществува причинна връзка между нарушението на задължението на държавата и претърпените вреди.²³

2.2 *Brasserie du Pêcheur u Factortame*

Съдът обогатява съдържанието на принципа за извъндоговорната отговорност на държавите-членки с решението си по съединените дела *Brasserie du Pêcheur u Factortame*. В първия случай френското дружество *Brasserie du Pêcheur* е било принудено да спре вноса на бира в Германия в края на 1981 г., тъй като компетентните германски органи са преценили, че произвежданата от него стока не отговаря на законовите изисквания за чистота на продукта. По искане на Комисията, СЕО е установил с решение от 1987 г., че забраната за продажба на внесена от други държави бира, която не съответства на тези законови разпоредби, е несъвместима с ДЕИО. Вследствие на това френското дружество претендира обезщетение за вредите, причинени от забраната за внос за периода от 1981 г. до 1987 г. При систематичното тълкуване на приложимите вътрешноправни разпоредби националният съд стига до извода, че съгласно немското право държавата ще носи отговорност само ако нарушението е извършено спрямо определено трето лице, а със забраната за внос се възлагат задължения на широк кръг лица, без да се посочва конкретно лице или група лица. По повод на висящия пред него спор, германският съд отправя преюдициално запитване до СЕО по следните основни въпроси:

- дали извъндоговорната отговорност на държавите се прилага и по отношение на нарушения, причинени от нормативен акт с ранг на закон;
- дали правото на обезщетение може да бъде ограничено при същите условия, които се прилагат при нарушения, осъществени със закон, противоречащ на правни норми от по-висок ранг;
- дали има изискване за вина от страна на националните органи, за да може да бъде изпълнен фактическият състав на отговорността;
- дали подлежат на обезщетяване пропуснатите ползи;
- дали подлежат на обезщетяване вредите, възникнали преди постановяването на решението на СЕО в производството по чл. 226 от ДЕО, с което се установява нарушение на договорните задължения на ФРГ.

По делото *Factortame* група физически и юридически лица оспорват пред английски съд съвместимостта на Закона за търговското корабоплаване от 1988 г. с правото на установяване в държава-членка, тъй като този английски закон

²³ *Francovich*, цитирано по-горе, т. 40.

предвижда създаването на нов регистър на британските риболовни кораби и подчинява вписването в него на изисквания за националност, пребиваване и местожителство на собствениците им. Корабопритежателите на неписаните плавателни съдове са лишени от възможността да осъществяват риболов. През 1989 г. СЕО е сезиран с преюдициален въпрос и постановява, че посочените изисквания противоречат на общностното право. През същата година Комисията предявява иск за установяване на нарушение на договора от страна на Великобритания. В края на 1989 г. Великобритания съобразява законодателството си с изискванията на общностното право. Английският съд поставя на СЕО въпроси, сходни с тези по делото *Brasserie du Pêcheur*.

За разлика от делото *Francovich*, което разглежда случай на бездействие от страна на националните органи, по тези две дела СЕО се произнася за извъндоговорната отговорност на държавите за вреди, причинени от техни активни действия (приемане на нормативни актове със законодателен характер). Със своето решение той установява общото правило, че отговорността на държавата може да бъде ангажирана за всяко нарушение на общностното право, независимо от мястото на правонарушаващия орган с оглед разделението на властите. Поради това държавата ще отговаря за вредите, причинени от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. По отношение на отговорността, причинена от законодателни актове, СЕО установява елементите на фактическия състав, облягайки се на своята практика във връзка с отговорността на общностните институции за причинени вреди на частноправни субекти и на държави-членки. Преценката следва да се извършва в зависимост от степента на дискреция, която имат националните органи при прилагане на общностното право. В конкретния случай и по двете съединени дела се прави изводът, че държавите имат широко поле за преценка при приемането на съответните актове. Поради това отговорността им следва да възниква при същите условия, при които възниква и отговорността на общностните институции при приемане на актове за определяне на общностните политики. Тези условия включват наличието на нарушена общностна норма, която предоставя права на частноправни субекти, достатъчно сериозно нарушение на общностното право²⁴ и пряка причинна връзка между нарушението и вредите.

Що се отнася до останалите въпроси на националните юрисдикции, СЕО приема, че:

- ограниченията в спорните германски разпоредби ще попречат на националните юрисдикции да предоставят ефективна защита при нарушения на общностното право;
- вината е ирелевантна за възникването на отговорността;
- пропуснатите ползи също подлежат на обезщетяване;
- възникването на правото на обезщетение не зависи от предварителното установяване на нарушението по реда на чл. 226 и сл. от ДЕО.

²⁴ Violation suffisamment caractérisée във френската редакция на решението, sufficiently serious breach в английската версия.

2.3 Köbler

Въпреки приетото разбиране, че държавите-членки носят отговорност за вреди независимо от органа, който ги е причинил, едва през 2003 г. СЕО се произнася за първи път по тяхната отговорност за нарушения, извършени от съдебни органи, които разглеждат делата като последна инстанция. От 1 март 1986 г. г-н Кьоблер е редовен професор в университета в Инсбрук, Австрия. По силата на австрийското законодателство, професорите имат право на специална добавка за стаж към основната заплата, ако са работили най-малко 15 години в австрийски висши учебни заведения. През февруари 1996 г. г-н Кьоблер иска изплащането на тази добавка с аргумента, че макар да не притежава минимално изискуемия стаж в Австрия, стажът му в университети в други държави от Европейската общност също трябва да бъде признат. В противен случай, според него, ще бъде нарушена общностната забрана на непряката дискриминация. В рамките на висящ спор пред австрийски съд, СЕО е сезиран с преюдициално запитване. През 1998 г. съдебният секретар на СЕО изпраща писмо до австрийската юрисдикция, с което иска потвърждение на запитването, тъй като в началото на същата година СЕО е постановил решение по сходен въпрос. Австрийският съд поканва страните да вземат отношение по искането, като изразява становище, че по силата на установената от СЕО практика спорът трябва да бъде решен в полза на ищеца. През юни 1998 г. австрийската юрисдикция оттегля преюдициалното запитване, но отхвърля иска на г-н Кьоблер с мотива, че специалната добавка за стаж представлява премия за лоялност, което обективно оправдава дерогирането на общностното право във връзка със свободното движение на работници.

Г-н Кьоблер предявява иск срещу Република Австрия за обезщетяване на вредите, които са му причинени от неизплащането на добавките за стаж, отказани му с това съдебно решение. Според него то е постановено в нарушение на пряко приложими общностни разпоредби, тълкувани от СЕО в смисъл, че специалната добавка за стаж не представлява премия за лоялност. Сезираният с иска за вреди австрийски съд преценява, че се налага тълкуване на общностното право, за да може да се произнесе по съществуващото на спора, и отправя запитване до СЕО. Преюдициалните въпроси засягат прилагането на извъндоговорната отговорност по отношение на нарушения, извършени с решения на върховните съдилища и компетентния да разгледа иска за обезщетение национален съд.

Следвайки установената си вече практика, СЕО приема, че националните съдилища играят основна роля за защитата на правата, които частноправните субекти черпят от общностното право. Ако възможността за присъждане на обезщетение при нарушаване на тези права от съдебно решение бъде изключена, с това ще бъде засегната тяхната ефикасност. Когато с необжалваемо решение на последната съдебна инстанция бъде извършено нарушение на предоставените от общностното право права, частноправните субекти не могат да бъдат лишени от възможността да ангажират отговорността на държавата. За държавите-членки възниква задължение да уредят по подходящ начин възможността на засегнатите лица да се позоват на утвърдения от СЕО принцип, както и да определят компетентния да разгледа спора съд.

Според СЕО, установените в решението по делото *Brasserie du Pêcheur u Factortame* елементи на фактическия състав на извъндоговорната отговорност са приложими и в случаите на вреди, причинени от решение на национална юрисдикция, която разглежда делото като последна инстанция. Отговорност обаче ще възникне само в изключителни случаи, когато съдът е извършил явно нарушение на общностното право.²⁵ С постановяването на това решение се утвърждава принципът за отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушение на общностното право със съдебни решения. Въпреки че в конкретния случай СЕО се произнася само относно отговорността на върховните съдилища, тя трябва да обхване и вредите, причинени от националните съдилища, които съгласно вътрешните процесуални норми се произнасят като последна инстанция по правен спор. Този извод следва от разпоредбата на чл. 234, ал. 3 от ДЕО, възлагаща на всички съдилища, които разглеждат делото като последна инстанция, задължение за отправяне на преюдициално запитване.

Тенденцията в практиката на СЕО е за уеднаквяване на предпоставките за възникване на извъндоговорната отговорност на Общността и на държавите-членки.²⁶ Следвайки общата идея, че извъндоговорната отговорност на държавата има същия характер като отговорността на Общността за вреди, СЕО я налага като автономно средство за защита. Поради това за предявяването на иска за обезщетяване на вредите не е необходимо предварително установяване на извършеното нарушение по реда на чл. 226 и чл. 227 от ДЕО.²⁷ От гледна точка на обхвата на отговорността обаче, СЕО прилага диференциран подход. В практиката си по чл. 288, ал. 2 от ДЕО той е склонен да възприема отговорността на Общността ограничително, докато с посочените съдебни решения разширява максимално хипотезите, при които може да бъде ангажирана отговорността на държавата.²⁸

²⁵ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 59. Заслужава внимание обстоятелството, че при тази формулировка е отпаднало изискването нарушението да бъде тежко, установено за нарушения, извършени от органите на законодателната власт. Това е следствие от липсата на оперативна самостоятелност на националните съдилища при прилагането на общностното право. Остава открит въпросът кога нарушението на общностната норма ще бъде явно. При липсата на установен критерий от СЕО, компетентният съд трябва да преценява *ad hoc*, отчитайки всички факти по делото. За евентуален модел може да служи излагането на мотивите по същество в решението *Köbler*, т. 104-126, където СЕО в крайна сметка приема, че нарушението, извършено от австрийския съд, не е явно. Обратната теза със съответните аргументи застъпва в заключението си генералният адвокат (т. 165-174).

²⁶ Вж. Tridimas, Takis. "Liability for Breach of Community Law: Growing up and Mellowing down?" *CML Rev.* 38 (2001), pp. 321-330.

²⁷ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 91-96. Такава позиция относно отговорността по чл. 288, ал. 2 от ДЕО СЕО е възприел още по делото *Lütticke* (Alfons Lütticke GmbH с. Commission des Communautés européennes, решение от 28 април 1971 г., дело 4/69, Rec. 1971, р. 00325, т. 6). В сравнително ново решение СЕО се произнесе положително относно възможността по реда на чл. 226 и сл. да бъдат установявани нарушения на ДЕО, причинени от юриспруденцията на съдилищата на държава-членка – вж. *Commission c. Italie*, решение от 9 декември 2003 г., дело C-129/00, Rec. 2003, р. I-14637).

²⁸ Така в решението по делото *Köbler* СЕО отхвърля възможността Общността да отговаря за вреди, причинени от собствените му решения. Този двоен стандарт е критикуван както от държавите-членки, така и в доктрината – вж. Wattel, Peter J. "Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can't go on meeting like this." *CML Rev.* 41 (2004), p. 182.

3. Фактически състав на извъндоговорната отговорност на държавите-членки

И по отношение на отговорността за вреди, причинени от съдебни решения, СЕО прилага установените в решението по делото *Brasserie du Pêcheur u Factortame* предпоставки²⁹, а именно: общностна норма, която предоставя права на частноправни субекти, достатъчно сериозно нарушение на тази норма и пряка причинна връзка между нарушението и вредите.³⁰ От формулировката може да се направи извод, че СЕО имплицитно включва сред елементите на фактическия състав и причинените вреди. Отговорността на държавата е обективна и компетентният национален съд е освободен от задължението да преценява наличието на вина извън характера на извършеното нарушение.³¹ Следва да се отбележи, че СЕО възприема тези условия като минимален стандарт, т.е. отговорност за държавата може да възникне и при по-облекчени условия, предвидени в националното право.³² В следващото изложение ще бъдат разгледани последователно предпоставките за възникване на извъндоговорната отговорност, така както са установени от СЕО.

3.1 Нарушена общностна норма, която предоставя права на частноправни субекти

Националният съд преценява дали частноправните субекти могат да черпят права от конкретна общностна норма в зависимост от нейното съдържание. Ако от нея с достатъчна точност могат да бъдат изведени субективни права³³, тази

²⁹ Въпросът дали националното или общностното право следва да уреди предпоставките за възникване на отговорността се обсъжда в заключенията на генералните адвокати по делата *Brasserie du Pêcheur u Factortame* (закл. г. адв. Tesauero, т. 49) и *Köbler* (закл. г. адв. Léger, т. 121). И двамата приемат, че препращането към националното право би довело до сериозни неудобства по отношение на ефективната защита на правата, които частноправните субекти черпят от общностното право. Това схващане следва да бъде споделено. Не е приемливо за едно и също нарушение на общностното право в различните правни системи режимът на отговорността да бъде уреден по различен начин. Ако това се допусне, бихме могли да бъдем изправени пред крайната хипотеза някоя от държавите-членки да бъде изцяло освободена от отговорност съгласно вътрешното си право, което пряко ще засегне еднообразното прилагане на общностното право.

³⁰ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 52.

³¹ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 128. При създаването на института СЕО обосновава безвиновния характер на отговорността с различното съдържание на вината в отделните правни системи. Задължението за обезщетяване на вредите възниква не от субективното отношение на делинквента, а от самото нарушение на общностното право. Същата позиция се поддържа и в решението по делото *Köbler*, в което СЕО приема, че принципът на отговорността засяга не личната отговорност на съдията, а отговорността на държавата (т. 43). Тази позиция на съда следва да бъде подкрепена и от гледна точка на възможността решаващият състав да бъде колегиален, като в такъв случай изискването за вина би препятствало ангажирането на отговорността.

³² *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 66; *Köbler*, цитирано по-горе, т. 57. За двойния стандарт, който прилага СЕО по отношение на отговорността за вреди, причинени от Общността и от държавите-членки, вж. Waelbroeck, Denis. "Treaty Violations and Liability of Member States: The Effect of Frankovich Case Law." In Ton Heukels and Alison McDonnell (eds.), op. cit., pp. 325-326.

³³ Вж. *Francovich*, цитирано по-горе, т. 40 и 44, *Dillenkofer* (Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula et Trosten Knor c. Bundesrepublik Deutschland), решение от 8 октомври 1996 г., съединени дела C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 et C-190/94,

предпоставка на фактическия състав ще бъде налице. Без значение е дали нормата има директен ефект или не.³⁴

При преценката си националният съд е обвързан от тълкуването на нормата, извършено от СЕО с предходни съдебни решения. Дали една общностна норма предоставя права на частноправни субекти, е въпрос на общностното право и националните органи са обвързани от позицията на СЕО по този въпрос. Ако не открие приложима практика на СЕО и има съмнение дали конкретната норма има директен ефект или, дори и да няма такъв, дали създава права за частноправни субекти, разглеждащият спора съд може или е длъжен да отправи преюдициално запитване до СЕО в зависимост дали попада в приложното поле на хипотезата на втората или третата алинея на чл. 234 от ДЕО. Това създава допълнителни неудобства, свързани с увеличаването на продължителността на процеса. Независимо от забавянето³⁵, по този начин съдът ще приложи правилно общностната норма, без да рискува да извърши нарушение на общностното право, което от своя страна може да доведе до ново ангажиране на отговорността на държавата.

3.2 Достатъчно сериозно нарушение

СЕО предоставя известни насоки на националните съдилища при преценката на извършеното нарушение в практиката си за отговорността на държавата за вреди, причинени от законодателни и изпълнителни органи, които биха могли да бъдат съобразени и в случаите на извършени нарушения от съдилищата. В решението по делото *Brasserie du Pêcheur u Factortame* и последвалата го юриспруденция той установява като общ критерий за определяне на характера на нарушението степента на дискреция при извършването на конкретното действие или приемането на акта, от които то произтича. Ако нормотворческият орган няма право на преценка или това право е значително

Rec.1996, p. I-04845, т. 33-46; *Rechberger* (Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister e.a. c. Republik Österreich), решение от 15 юни 1999, дело C-140/97, Rec. 1999, p. I-03499, т. 22-23.

³⁴ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 21 и 22. Според СЕО, ако нарушената правна норма няма директен ефект, обезщетението има за цел да поправи вредните последици от нетранспонирането на директива, а ако нормата е с директен ефект, правото на обезщетение е необходимо следствие на директния ефект на разпоредбата, чието нарушаване е причинило вредите.

³⁵ За 2004 г. средната продължителност на производството по чл. 234 от ДЕО отнема 23,5 месеца, като тенденцията е към относително увеличаване на продължителността на производството (21,6 месеца за 2000 г.), вж. Годишния доклад на СЕО за 2004 г., стр. 180 (<http://curia.eu.int/fr/instit/presentationfr/rapport/stat/st04cr.pdf>). Прибавянето на този срок към средната продължителност на съдебното производство у нас не навява оптимистични мисли относно бързината на процеса. В доктрината е изразена основателната критика, че пред угрозата държавата да бъде осъдена за вреди, националните съдилища ще отправят преюдициални запитвания по всякакви въпроси, което ще затрудни СЕО с нови дела и ще увеличи и без това прекомерно дългото производство. По този начин фактически се преодолява „теорията на ясният акт“, поддържана в решението по делото *CILFIT* (Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA c. Ministère de la santé), решение от 6 октомври 1982 г. дело 283/81, Rec. 1982, p. 03415 – вж. Wattel, op.cit., pp. 178-179; Botella, Anne-Sophie. “La responsabilité du juge national.” *RTD eur.* 40 (2) (2004), p. 304.

ограничено, нарушението винаги ще бъде достатъчно сериозно.³⁶ Това е така, когато за държавата възниква задължение за резултат (да транспонира директива в определен срок) или за въздържане от предприемане на действия (държавата сключва търговска спогодба с Китай, което е в нарушение на ДЕО, тъй като общата търговска политика попада в сферата на изключителната компетентност на Европейската общност). От друга страна, ако държавният орган има свободата на преценка при приемането на съответния акт, отговорността на държавата ще бъде ангажирана само при явно и тежко превишаване на границите на предоставените правомощия.³⁷

Струва ми се, че този общ критерий³⁸ е неприложим при нарушения, извършени от съдебните органи, поради самото естество на тяхната дейност. Съдът се произнася по правен спор, като тълкува и прилага разпоредбите на вътрешното право и като прилага общностното право, така както е тълкувано от СЕО. При осъществяването на тази дейност той не разполага с дискреционни правомощия. Ако установи противоречие между общностна и национална норма, той няма свободата да избере коя от тях да приложи, а по силата на принципа на върховенството на общностното право е длъжен да приложи общностната. Това се отнася и до преценката на националните юрисдикции, които не се произнасят като последна инстанция по спора, дали да сезират СЕО с преюдициален въпрос. Независимо от свободата, която им предоставя чл. 234, ал. 2 от ДЕО, за да постановят правилно решение по съществуващото на спора, те ще бъдат принудени да отправят запитване за тълкуване. С още по-голяма сила това е валидно за преюдициалните въпроси относно недействителността на общностна норма.³⁹

Без да посочва аргументи, в решението по делото *Köbler* СЕО изоставя посочения критерий и се обръща към по-старата си практика⁴⁰, за да предложи указания на компетентната национална юрисдикция при преценката на сериозността на нарушението. Възможните хипотези, които националният съд следва да обсъди, засягат степента на яснота и точност на нарушената правна

³⁶ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 46, *Dillenkofer*, цитирано по-горе, т. 26, *Rechberger*, цитирано по-горе, т. 51, *Hedley Lomas* (The Queen contre Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland)), решение от 23 май 1996 г., дело C-5/94, Rec. 1996, р. I-02553, т. 18, 28, 29.

³⁷ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 45, 47, 51 и 55.

³⁸ В заключението си по делото *Köbler* генералният адвокат стига до извода, че посоченият критерий не се прилага последователно от СЕО при нарушения, извършени от органите на законодателната и изпълнителната власт. И в двата случая СЕО практически проверява идентични основания за възникването на нарушението (вж. т. 134-137 от заключението). *Botella* приема, че националният съд действа при обвързана компетентност в качеството си на общностен съд и няма право на преценка при прилагането на общностното право (вж. *Botella*, op.cit., р. 304).

³⁹ *Foto-Frost* (*Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*), решение от 22 октомври 1987 г., дело 314/85, Rec. 1987, р. 04199.

⁴⁰ *Haim* (*Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*), решение от 4 юли 2000 г., дело C-424/97, Rec. 2000, р. I-05123, т. 41; *Rechberger*, цитирано по-горе, т. 50 и 51, *Stockholm Lindöpark* (*Svenska staten c. Stockholm Lindöpark*), решение от 18 януари 2001 г., дело C-150/99, Rec. 2001, р. I-00493, т. 39 и 40.

норма, умишления⁴¹ характер на нарушението, извинителния или неизвинителен характер на правната грешка, позицията на общностна институция, ако има такава.⁴² Към тях СЕО добавя и неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване по силата на чл. 234, ал. 3 от ДЕО.

Липсата на изрична уредба на принципа за извъндоговорната отговорност на държавите в учредителните договори поражда проблеми при определянето на възможните нарушения. СЕО ги установява инцидентно във връзка с конкретната правна и фактическа обстановка. Най-често държавата ще дължи обезщетение на частноправни субекти при пълно нетранспониране на директива⁴³, приемане на национални мерки по изпълнение на директива след посочения в нея срок⁴⁴, отказ за издаване на разрешения за износ⁴⁵ и др. В решението по делото *Brasserie du Pêcheur u Factortame* СЕО приема, че „[в]ъв всички случаи, нарушението на общностното право е достатъчно сериозно, когато е продължило въпреки наличието на съдебно решение за констатирането му, на решение по преюдициално запитване или на установена практика на Съда по въпроса, от които произтича правонарушаващият характер на съответното поведение.”⁴⁶ Несъмнено част от тези нарушения могат да бъдат извършени и от националните юрисдикции, въпреки че в решението по делото *Köbler* СЕО изрично се позовава само на постановяването на съдебно решение „(...) в явно нарушение на практиката на Съда по въпроса.”⁴⁷

При квалифициране на нарушението компетентният национален съд, който разглежда делото за обезщетение, може да използва и насоките, предоставени в заключенията на генералните адвокати, въпреки техния необвързващ характер. По делото *Köbler* генералният адвокат Léger разграничава три основни случая, при които нарушението на националната юрисдикция ще бъде достатъчно сериозно.⁴⁸ Това ще бъде така, ако националният съд, разглеждащ спора като последна инстанция, постанови решение, противоречащо на разпоредбите на общностното

⁴¹ Извъндоговорната отговорност на държавата е обективна, поради което компетентният съд ще преценява само характера на извършеното нарушение. Считаю, че посоченият от СЕО критерий е неприложим и противоречи на изградената концепция за института поради невъзможността за преценка на вината на решаващия състав, особено ако той не е едноличен.

⁴² *Köbler*, цитирано по-горе, т. 55. От своя страна, генералният адвокат приема за водещо основание извинителния или неизвинителния характер на грешката, тъй като той зависи от яснотата на нормата или от съществуването на практика на СЕО по въпроса (вж. т. 139 от заключението). Това становище следва да бъде подкрепено поради яснотата, която то създава при квалификацията на нарушението, въпреки че при преценката на грешката отново се прибегва към субективни елементи при извършване на преценката. Що се отнася до съобразяването на изразената от общностна институция (най-често това ще бъде Комисията в производството по чл. 226 или чл. 227 от ДЕО) позиция, това нито е възможно (националният съд не участва нито в административната, нито в съдебната фаза на производството за установяване на нарушение на ДЕО), нито е необходимо (предявяването на иск за обезщетение не е обусловено от установяването на нарушението от СЕО).

⁴³ *Dillenkofer*, цитирано по-горе, т. 26.

⁴⁴ *Rechberger*, цитирано по-горе, т. 51.

⁴⁵ *Hedley Lomas*, цитирано по-горе, т. 18, 28 и 29.

⁴⁶ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 57.

⁴⁷ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 56.

⁴⁸ Закл., г. адв. Léger, т. 140-144.

право, когато техният смисъл и обхват е очевиден, т.е. когато те са ясни, точни, недвусмислени и не изискват допълнителна тълкувателна дейност. На следващо място, нарушението ще бъде достатъчно сериозно, ако решението на съда явно нарушава практиката на СЕО към деня на произнасянето му. Последният случай е свързан с неспазване на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно чл. 234, ал. 3 от ДЕО, когато към датата на постановяването на решението по главния спор няма установена практика на СЕО.

Посочените хипотези могат да бъдат обединени в две основни групи: нарушения, извършени с постановяване на решение, противоречащо на разпоредбите на общностното право (включително и на чл. 234, ал. 3 от ДЕО) и нарушения, при които националният съд явно не се е съобразил с практиката на СЕО, независимо от вида на производството, по което тя е установена.⁴⁹

3.3 Пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпените вреди

За да възникне извъндоговорната отговорност на държавата, страната, която претендира обезщетение, трябва да докаже причинната връзка между нарушението и претърпените вреди. Единствената насока, която СЕО дава на националния съд в тази връзка, е изискването причинната връзка да бъде пряка.⁵⁰ Предвид становището на СЕО, че отговорността на държавата се урежда от същите принципи, които уреждат отговорността на Общността⁵¹, националният съд може да използва и установеното по стеснителен начин понятие за причинността в практиката по чл. 288, ал. 2 от ДЕО.⁵²

Извън това и доколкото СЕО установява минимални стандарти, компетентният съд е свободен да прилага правилата относно причинно-следствената връзка, предвидени във вътрешното законодателство и съдебната практика относно извъндоговорната отговорност на държавата. И в този случай обаче, той е обвързан от принципа на ефективността и е длъжен да не прилага националните норми относно причинността, ако те препятстват предоставянето на ефективна защита.

Един от възможните проблеми при доказването на причинно-следствената връзка ще възникне при нарушение на задължението по чл. 234, ал. 3 от ДЕО. Страната трябва да докаже, че от неотправянето на преюдициално запитване са причинени реални и сигурни вреди, които не биха настъпили, ако то беше отправено. В този случай като че ли единствените възможности за доказване са

⁴⁹ Възможно е несъобразяването с трайната практика на СЕО може да бъде избегнато с отправянето на преюдициално запитване. От нарушението на задължението по чл. 234, ал. 3 от ДЕО ще следва и нарушение на установеното в практиката на СЕО.

⁵⁰ Köbler, цитирано по-горе, т. 59.

⁵¹ Въпреки че досега в решенията, свързани с отговорността на държавата, СЕО никога не се е позовавал на практиката си по чл. 288, ал. 2 по отношение на причинната връзка – вж. Tridimas, op.cit., p. 310.

⁵² Причинната връзка при отговорността на Общността за вреди трябва да бъде пряка, непосредствена и изключителна. Вж. повече у Toth, A. G. "The Concepts of Damage and Causality as Elements of Non-Contractual Liability". In Ton Heukels and Alison McDonnell (eds.), op. cit., pp. 192-194 и цитираната там съдебна практика.

свързани с позоваване на тълкувателно решение на СЕО по идентичен въпрос, което е постановено след произнасянето на националния съд или отправяне на преюдициално запитване от страна на компетентния да разгледа спора за обезщетение съд. Последната хипотеза представя значителни неудобства за увреденото лице. Понеже тежестта на доказване лежи върху него, то трябва да убеди съда да упражни правото си по чл. 234, ал. 2 от ДЕО, като съдът е свободен в преценката си и не е обвързан от искането на страните. Ако делото се гледа в последна инстанция, би било неоправдано да се изисква от националната юрисдикция да отправи запитване, за да получи от СЕО отговор какво би било решението му, ако беше сезиран.⁵³ Във всеки случай, дори да се отправи запитване, това ще доведе до спиране на делото и забавяне на присъждането на обезщетението.

3.4 Вреди

Поради липсата на изрична правна уредба в общностното право относно вредите, които подлежат на обезщетяване, СЕО препраща към приложимото национално право⁵⁴, стига то да предвижда обезщетение, което да е адекватно на претърпените вреди, при отчитане на принципите на еквивалентност и ефективност. На обезщетяване подлежат всички вреди, независимо от техния имуществен или неимуществен характер⁵⁵ и без значение дали става дума за претърпени загуби или пропуснати ползи⁵⁶. Вътрешното право се прилага и в случаите, когато има основание за намаляване на отговорността.⁵⁷

4. Следва ли държавата да отговаря за вреди, причинени от съд, който не разглежда делото като последна инстанция?

Конкретните факти по делото *Köbler* и разгледаните по него преюдициални въпроси засягат нарушения, извършени от върховен съд, чиито решения са необжалваеми. Възниква въпросът дали държавата ще носи отговорност за вреди, причинени от съдебни решения на националните юрисдикции, които разглеждат делата като по-долна инстанция. Еднозначен отговор не може да бъде даден, без да се изследват възможните хипотези.

Ако националният съд наруши ясни разпоредби на общностното право или не се съобрази с практиката на СЕО и страните по главния спор се възползват от предоставената им от процесуалните закони възможност да обжалват съдебното решение пред върховните съдилища, те могат да поправят извършеното нарушение

⁵³ Така г. адв. Léger, закл., т. 152

⁵⁴ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 82, 83 и 88. В този смисъл компетентният национален съд може да присъжда вредите така, както са уредени от собственото му право. Ако то предвижда например назидателни обезщетения (*exemplary damages*) за нарушения, уредени от вътрешния правен ред, националният съд ще бъде длъжен да присъди такова обезщетение и за нарушения на общностното право (вж. т. 89 от същото решение).

⁵⁵ Закл., г. адв. Léger, т. 150-151.

⁵⁶ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 86.

⁵⁷ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 84-85.

и в този случай не би имало основание за възникване на отговорността на държавата.

По-сериозни проблеми се поставят, ако въпреки извършеното нарушение, страните не обжалват съдебното решение и то влезе в сила. Съществуват аргументи както за, така и против отговорността на държавата в случай на вреди, причинени от влязло в сила необжалвано съдебно решение.

От една страна, за юрисдикциите, които не са последна инстанция по главния спор, сезирането на СЕО с преюдициален въпрос в общия случай не е задължително. Трябва ли да се приеме, че въпреки извършеното нарушение необжалването на съдебното решение преклудира възможността за получаване на обезщетение за вредите, претърпени от частноправните субекти? Съдебното решение ще бъде окончателно, загубилият ще понесе последиците от своето бездействие, но не би следвало, ако той може да докаже вреди, да бъде лишен от възможността да получи обезщетение. Обратното би означавало примирение с последиците от порочното решение единствено защото страните по делото не са го обжалвали. Нещо повече, контролът върху изпълнението на задълженията на държавите, произтичащи от общностното право, ще бъде поставен в зависимост от волята на частноправните субекти – страни по конкретния спор.

На тази позиция могат да бъдат противопоставени следните аргументи. Държавата е предоставила на недоволната от съдебното решение страна възможността да го обжалва пред по-горната съдебна инстанция. С установяването на инстанционния контрол за проверка на правилността и законосъобразността на актовете на съдилищата тя е създала гаранции за постановяването на правилни и законосъобразни съдебни решения. Защо тогава тя да носи отговорност за вреди от постановените съдебни решения, ако страните по делото не са с възползвали и не са изчерпили предоставените им средства за защита? Трябва ли да бъде толерирано шиканьозното поведение на страната по делото, която съзнателно не е упражнила правото си на обжалване, за да претендира впоследствие обезщетение за вреди?

Струва ми се, че с оглед на изложените аргументи и липсата на изрично становище на СЕО, държавата не следва да носи отговорност за обезщетение за вредите, причинени от съдебно решение, което е можело да бъде обжалвано по предвидения от вътрешното право ред. Обратното ще създаде условия за злоупотреба и ще засегне необратимо правната сигурност.

5. Компетентен съд

Кой съд е компетентен да разгледа иска за обезщетяване на вреди, причинени на частноправни субекти от съдебни решения, постановени в нарушение на общностното право? Отговорът на СЕО е еднозначен – това са националните съдилища.⁵⁸ Не би и могло да бъде иначе, тъй като по силата на чл. 7 от ДЕО Съдът на Европейските общности, както и всички останали институции на Общността, действат съгласно принципа на предоставената компетентност. Няма договорна разпоредба, която да възлага на СЕО разглеждането на правни спорове, свързани с извъндоговорната отговорност на държавите-членки. Следователно, по

⁵⁸ *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 58; *Köbler*, цитирано по-горе, т. 100.

силата на тяхната обща компетентност като общностни юрисдикции, националните съдилища са тези, които следва да установят дали са налице предпоставките за възникване на отговорността от неправилно решение по конкретен правен спор.⁵⁹ Ако при разглеждането на делото се постави въпрос, засягащ тълкуване на първичното или вторичното право или валидността на норма от вторичното право, националният съд може да потърси посредством преюдициално запитване съдействие от СЕО, свързано с всеки от елементите на фактическия състав на отговорността, но само той е компетентен, съобразно вътрешното си убеждение, да се произнесе по отговорността на държавата.

Веднъж установено разпределението на правомощията между националните съдилища и СЕО, във вътрешния правен ред на всяка държава-членка трябва да се създаде ефективна система за гарантиране на правата на засегнатите лица. Държавата е свободна в избора си дали да създаде специални съдилища, които да разглеждат тази категория дела, или да остави споровете за обезщетения в компетентността на общите граждански съдилища.⁶⁰ Естествено, по силата на принципа на еквивалентността, не би имало основание за различен режим на подсъдността спрямо искове за обезщетяване на вреди, причинени от нарушения на вътрешното право и за нарушения на общностни норми.

Считам, че възприетият у нас модел, съгласно който подсъдността на исковете за обезщетяване на вреди, причинени от държавата, е предоставена на общите граждански съдилища, трябва да бъде запазен и по отношение на извъндоговорната отговорност на държавата, възникваща от нарушения на

⁵⁹ *Quis custodiet ipsos custodes?* ДЕО не предвижда контролен механизъм върху дейността на СЕО. Въпреки изричната разпоредба на чл. 220 от ДЕО, СЕО неведнъж е използвал тълкувателните си правомощия, за да създава норми. Чрез нормотворческата си дейност СЕО съдейства за постигането на интеграционните цели на учредителните договори. При липсата на уредба на извъндоговорната отговорност, той създава норми за тази отговорност, с което допълва механизмите за защита на частноправните субекти, като установява не само принципа, а и предпоставките за възникването ѝ. Въпреки признаването на компетентността на националния съд да прецени наличието на елементите на фактическия състав по конкретен спор, от тяхната същност неизбежно възниква необходимостта от сътрудничество между СЕО и националния съд, поне що се отнася до преценката дали дадена общностна норма предоставя права. Всичко това ми се струва оправдано с оглед преследваната цел. Недоумение буди обаче позицията на СЕО, че от представените му факти по делото Köbler той разполага с необходимите данни за да се произнесе по същество (т. 101 и сл. от решението). Вярно, че така СЕО отговаря на петия въпрос на националния съд, но последиците от този отговор далеч надхвърлят рамките на конкретния спор. На първо място, така СЕО дерогира своята собствена концепция за компетентния да разгледа иска за вреди съд, основаваща се, както видяхме, на принципа на предоставената компетентност. На следващо място, ангажирайки се с отговор по същество, СЕО обезличава ролята на националния съд, като го превръща в обикновен посредник, чиято задача е да обективира в националния съдебен акт волята на наднационалната общностна юрисдикция. По този начин, от друга страна, се стимулира пасивно поведение на националните съдилища в прилагането на общностното право. Не на последно място, така се засяга самата същност на производството по чл. 234 от ДЕО, тъй като СЕО отговаря на въпрос, който несъмнено излиза извън рамките на тълкувателната му компетентност. За проблемите, който поражда този подход на СЕО по отношение на преценката на обвързващата сила на неговите решения, вж. Arnall, Anthony. "Owning up to Fallibility: Precedent and the Court of Justice." *CML Rev.* 30 (1993), pp. 253-258.

⁶⁰ В доктрината е обсъждана възможността за създаване на специални съдилища, както и за разглеждане на исковете за вреди, причинени от решения на административните съдилища, от гражданските съдилища и обратно – вж. Wattel, op.cit., p. 180.

общностното право. Както вече беше посочено, става дума за обективна отговорност, при която се преценява характерът на извършеното нарушение, а не вината на решаващия съдебен състав. Един от основните проблеми, пред които ще бъде изправени българските съдилища, е квалифицирането на извършеното със съдебното решение нарушение. Въпросът е деликатен, тъй като при установената към настоящия момент у нас система на съдилищата е възможно, а и това следва от решението по делото *Köbler*, районните или окръжните съдилища да разглеждат дела за обезщетяване на вреди, причинени от Върховния касационен или Върховния административен съд. Поради обективния характер на отговорността обаче компетентният да се произнесе по отговорността съд няма да бъде изправен пред неудобното положение да обсъжда например субективното отношение на съответния състав на ВКС.⁶¹ Дори и да приемем, че такава преценка трябва да бъде направена при определянето на характера на нарушението, създаването на специални съдилища няма да реши този проблем, а ще доведе до нов. Хипотетично при произнасянето си по извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени от решения на съдилищата, разглеждащи правен спор като последна инстанция, компетентният съд също може да наруши общностна норма или да не се съобрази с трайната практика на СЕО. Означават ли това, че трябва да се създаде нова и паралелна съдебна структура, която на свой ред да се произнася по спорове за вреди, причинени от решенията на тези съдилища? Положителният отговор би довел до безкрайно увеличаване на специалните съдилища със съмнителен резултат за ефективността на съдебната система.

В резултат на изложеното считам, че исковете за вреди следва да се разглеждат от общите съдилища съгласно установената в ГПК подсъдност. Естествено върховните съдилища също биха могли да се произнасят при евентуално обжалване до последна инстанция на съдебните решения. Въпрос на вътрешна организация е да се избегне разглеждането на делото от състава, чието нарушение е довело до ангажирането на отговорността на държавата.

6. Евентуални изменения на българското законодателство

С установяването на концепцията за извъндоговорната отговорност на държавата СЕО не налага пряко задължение за нея да плати обезщетение, а по-скоро задължение за създаване на ефективни правни средства за обезщетяване на вредите, когато такива средства не са предвидени в националното законодателство.⁶² Въпреки общия принцип, прогласен в чл. 7 на Конституцията на Република България, който при липсата на законодателна уредба следва да се приложи по силата на нейното непосредствено действие, ЗОДВПГ може да бъде допълнен със специални разпоредби с оглед на присъединяването на Република България към ЕС. Ако това не стане, мълчанието на законодателя в една несъмнено толкова важна област ще доведе до създаване на правила по прилагането на института на извъндоговорната отговорност на държавата от съдилищата, което ще

⁶¹ Обратно Wattel, *op.cit.*, p. 180.

⁶² Вж. Varav, *op.cit.*, p. 367; Edward, David and William Robinson. "Is there a Place for Private Principles in Community Law?" In Ton Heukels and Alison McDonnell (eds.), *op. cit.*, p. 341.

бъде тяхно задължение в качеството им на общностна юрисдикция. Нещо повече, при евентуално допълнение на закона, което нарушава принципите на ефективност и еквивалентност, националният съд ще бъде длъжен да не приложи⁶³ съответните национални норми, приети в противоречие на установената от СЕО концепция, и да осигури незабавна защита на правата, произтичащи от общностните норми. Във всеки случай, със или без законодателна промяна, извъндоговорната отговорност на държавата ще може да бъде ангажирана по силата на непосредствената приложимост на общностните норми, независимо от източника, в който се съдържат. А че СЕО е създал абстрактно и общовалидно правило за поведение, е извън всякакво съмнение.

Считам, че евентуално изменение на ЗОДВПГ е препоръчително както с оглед установяването на обща рамка и ръководство за българските съдилища, които ще разглеждат исковите за обезщетение, така и с оглед ясното формулиране на задълженията, които националните органи трябва да спазват във връзка с членството в Европейския съюз. Обратното би означавало съдът да твори норми при всеки конкретен случай без никакви насоки от страна на законодателя. Това не е непременно лошо, но съществува опасност от различно прилагане на принципа за извъндоговорната отговорност на държавата, евентуално несъобразяване с установеното от СЕО при подобни дела и последваща отговорност на държавата за вреди, причинени от съда, който разглежда спора за обезщетението.

При това, след прегледа на разпоредбите на закона се налага изводът, че необходимите изменения не са големи по обем. Предлаганите по-долу изменения засягат само въпросите, свързани с отговорността на държавата за вреди в резултат на нарушения, извършени от съдилищата.

Основното допълнение, което може да бъде препоръчано, е създаването на нова втора алинея към чл. 2 от ЗОДВПГ, която да обхване възможните нарушения на общностното право. Допълването на сегашната разпоредба с нови точки е неприемливо и ще създаде неудобство поради изискването за „незаконност“ на актовете, с които са причинени вредите, тъй като извъндоговорната отговорност на държавите-членки може да възникне и от неправилни съдебни решения. Независимо от различното теоретично групиране на нарушенията, което беше направено по-горе, с оглед на по-голямата яснота за правоприлагащите органи, предлагам следната редакция на новата разпоредба:

„(2) Държавата отговаря за вредите, причинени на физически или юридически лица от съд⁶⁴, чиито решения не подлежат на обжалване, от нарушения:

⁶³ *Simmenthal* (Administration des finances de l'État c. Société anonyme Simmenthal), решение от 9 март 1978 г., дело 106/77, Rec. 1978, p. 00629, т. 24.

⁶⁴ Предлаганата разпоредба разкрива специфики от гледна точка на общностното право, чието изясняване в подробности излиза извън предмета на тази статия. СЕО не е последователен в опитите си да определи обхвата на понятието „юрисдикция“ по смисъла на чл. 234, ал. 3 от ДЕО. Основните критерии за това засягат законоустановеността на юрисдикцията, нейния постоянен характер, задължителната сила на решенията ѝ, изискването производството пред нея да бъде спорно и *inter partes*, тя да прилага правни норми и да бъде независима – вж. повече у Булуи, Жан и Марко Дармон. *Процесуално право на Европейските общности*. София: Институт по международно право, 2002, с. 25-27; Tridimas, Takis. “Knocking on Heaven’s Door: Fragmentation, Efficiency and

1. извършени с постановяване на съдебно решение, противоречащо на разпоредбите на общностното право;

2. на задължението за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейските общности;

3. вследствие на явно несъобразяване с практиката на Съда на Европейските общности.”

Член 3 от ЗОДВПГ в действащата и в новата си редакция след влизането в сила на последните изменения на закона следва да бъде променен, като предложената по-горе втора алинея на чл. 2 бъде изключена от приложното му поле. Извъндоговорната отговорност на държавата има за цел да обезщети вредите, причинени със съдебното решение, а не да постигне неговата отмяна.⁶⁵ А да се изисква от съда, който решава на последна инстанция правен спор, при който трябва да се приложи общностна норма, да разяснява на страните възможността за търсене на евентуално обезщетение на вреди от постановеното съдебно решение, би било прекалено.

Относно обхвата на обезщетението, причинната връзка и освобождаването от отговорност, чл. 4 и чл. 5 от ЗОДВПГ са в съответствие с установеното от СЕО.

Пасивната легитимация по иска за обезщетение, уредена в чл. 7 от ЗОДВПГ, заслужава по-специално внимание. В последно време българската правна теория преодолява разбирането, че пасивно легитимиран е съответният държавен орган, а не държавата.⁶⁶ От систематичното тълкуване на конституционната разпоредба на чл. 7 и на заглавието, чл. 1, 2 и 4 на ЗОДВПГ следва, че отговорността възниква за държавата, а не за отделен държавен орган. Общностното право не поставя конкретни изисквания относно пасивната легитимация, извън разгледаните вече принципи на ефективността и еквивалентността.⁶⁷ Държавата не може да се освободи от отговорност поради разпределението на правомощията между националните органи или въз основа на позицията, че извършилият нарушението орган няма необходимите правомощия, информация или средства.⁶⁸ Ако

Defiance in the Preliminary Reference Procedure.” *CML Rev.* 40 (2003), pp. 27-34. Поради това, ако горната редакция на разпоредбата бъде възприета, при преценката на допустимостта на иска за обезщетяване на вреди компетентният съд трябва да се съобрази с практиката на СЕО относно задължените да отправят преюдициално запитване органи, като едновременно с това следва да прецени доколко държавата ще носи извъндоговорна отговорност за нарушения, извършени от юрисдикции, които не представляват „съд” съгласно вътрешното право.

⁶⁵ Предявяването на иска за обезщетяване на вредите не засяга силата на пресъдено нещо на съдебното решение, с което те са причинени – вж. *Köbler*, цитирано по-горе, т. 39; Закл., г. адв. Léger, т. 95-106.

⁶⁶ Вж. Гоцев, цит. съч., с. 147-148; Зартов, цит. съч., с. 30-32; Марков, цит. съч., с. 26-30.

⁶⁷ Повече вж. у Tridimas, „Liability...”, pp. 317-321, който при липсата на изисквания на общностните норми допуска ответник по иска, съответно длъжник на обезщетението, да бъде органът, който е извършил нарушението. Обратното становище поддържа г. адв. Léger в заключенията си по делата *Hedley Lomas* (т. 112, 113 и 126) и *Köbler* (т. 46). Той приема, че противоправното действие по необходимост се отнася към държавата, а не към извършилият го държавен орган. Това следва от обстоятелството, че за общностното право съществува само един отговорен субект (държавата), така както по иска за нарушение на договора има само един ответник (държавата). Поради това обезщетението трябва да се изплати от държавата, а не от нейните органи.

⁶⁸ *Haim*, цитирано по-горе, т. 28.

вътрешното право предвижда извъндоговорна отговорност за нарушения, извършени от отделни държавни органи или други публичноправни или частноправни субекти, свързани с нея, то трябва да уреди и аналогичните хипотези на отговорност за нарушения на общностното право. Както видяхме, у нас този въпрос не стои поради изричната редакция на нормата на чл. 7 от Конституцията, но за избягване на противоречия или противоконституционни тълкувания от страна на съдилищата е необходима отмяна на разпоредбата на чл. 7 от ЗОДВПГ. За осигуряване на по-ефикасна защита на държавния интерес се налага изрично уреждане на сътрудничеството на министъра на финансите като представител на държавата по делата с органите, с чието действие или бездействие се твърди, че е причинена вредата.

7. Заключение

Въпреки противопоставянето на държавите-членки, СЕО въведе концепцията за отговорността на държавите за вреди, причинени от актове на съдилищата, воден от разбирането за предоставяне на ефективни средства за защита на правата на частноправните субекти, произтичащи от общностното право. Дали парламентът ще предприеме предложените в тази статия изменения на действащата у нас правна уредба е въпрос на оценка на приоритетите на законодателната дейност. Далеч съм от мисълта, че не трябва да се положат максималните усилия за „въвеждането” на директивите в областта на техническите изисквания към колесните трактори например. Това явно е необходимо и със сигурност е неизбежно. Мълчанието на законодателя обаче по никакъв начин няма да засегне възможността за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата за обезщетяване на вредите, причинени от актовете на съдилищата. Струва ми се, че българските правораздавателни органи трябва да бъдат подпомогнати да посрещнат своите задължения във връзка с предстоящото членство, тъй като за тях шокът от присъединяването ще бъде най-голям. Новата им функция на органи на един нов конституционен ред несъмнено ще постави на изпитание традиционното правно мислене и ще наложи преоценка на ролята им по отношение на вътрешните правни норми, противоречащи на общностното право. Евентуалната санкция при несправяне с тези нови задължения може би не е най-доброто средство за усъвършенстване, но със сигурност ще подейства стимулиращо.