

ПРАВНАТА КВАЛИФИКАЦИЯ НА ИСКА ЗА ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ НА ВРЕДИ, ПРИЧИНЕНИ ОТ РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Станислав Костов*

В последните години българските съдилища са изправени пред предизвикателството да разглеждат иски за обезщетяване на вреди, причинени от нарушение на правото на Европейския съюз (ЕС)¹. Подобни нарушения, извършвани от различни български държавни органи, не са изолирани, а напротив – наблюдава се тенденция за тяхното постепенно увеличаване². По силата на постоянната практика на Съда на Европейския съюз, държавата членка носи отговорност, независимо от органа, който е извършил нарушението, дори той да е независим по силата на националната конституция³. Затова задължението за спазване на правото на ЕС тежи върху всички нейни органи – законодателен, изпълнителни, съдебни, прокуратура и др.

Доктрината *Francovich*

Нито Договорът за ЕС (ДЕС)⁴, нито Договорът за функциониране на ЕС (ДФЕС)⁵ предвиждат възможност за обезщетяване на вредите, причинени от държавата с извършеното от нея нарушение на правото на ЕС. Такава възможност за обезвреда обаче е изведена в практиката на Съда на ЕС. В решението си по делото *Francovich* Съдът прогласява, че извъндоговорната отговорност на държавата е присъщ за системата на Договора принцип⁶. В конкретния случай Съдът разглежда преюдициално запитване относно обезщетяване на вреди, причинени с нетранспонирането на директива. В последващата си практика Съдът допуска държавата да дължи

* Адвокат от София, главен асистент по Право на Европейския съюз в СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право.

¹ Вж. например Решение № 948/29.06.2010 г. по гр. д. № 2610/2009 г. на Пловдивски окръжен съд, изменено с Решение № 817/06.12.2010 г. по гр. д. № 916/2010 г. на Пловдивския апелативен съд, II гр. с-в; Решение № 457/28.03.2012 г. по адм. д. 1298/2009 г. Административен съд – Бургас, VII с-в, частично отменено с Решение № 7120/27.05.2013 г. по адм. д. 8712/2012 г. по описа на ВАС; Решение № 107/11.06.2012 г. по адм. д. 451/2011 г. на Административен съд – Хасково, изменено с Решение № 7776/06.06.2012 г. по адм. д. 8814/2012 по описа на ВАС; гр.д. 1782/2013 г. по описа на Софийски градски съд.

² Вж. Интернет страницата на Европейската комисия относно процедурите за установяване на нарушения, извършени от Република България по месеци и по години - http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_bg.htm

³ Вж. решение от 5.05.1970 г., *Commission / Belgium*, дело 77/69, Rec., р. 237; решение от 9.12.2003 г., *Commission / Italy*, дело C-129/00, Rec., р. I-14637.

⁴ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

⁵ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

⁶ Вж. решение от 19.11.1991 г., *Francovich u Bonifaci*, C-6/90 и C-9/90, Rec., р. I-5357.

обезщетение, независимо от вида на органа, който е причинил вредата, при това без да има значение дали вредата е причинена с действие или бездействие⁷. Тази последователна и постепенно обогатяваща се съдебна практика намира своя логичен завършек в решението по делото *Köbler*, в което Съдът изрично допуска възможността подлежащите на обезщетяване вреди да бъдат причинени от национална юрисдикция, която правораздава като последна инстанция⁸.

Във всеки случай, независимо кой орган с какво противоправно поведение е причинил вредата, за да бъде ангажирана отговорността на държавата, следва да са налице няколко предпоставки, а именно наличие на нарушена норма от правото на ЕС, която предоставя права на частноправните субекти, нарушението да е достатъчно съществено и да е налице пряка причинно-следствена връзка между нарушението и причинените вреди⁹.

Процесуалната автономия на държавите членки и нейните граници

Правото на ЕС не съдържа процесуалните правила, които да се приложат при разглеждането на иск за обезщетяване на вреди. Тук действа принципът на процесуалната автономия на държавите членки. Съгласно този принцип, изведен отново в практиката на Съда, вътрешният правен ред на всяка държава членка следва да определи компетентните юрисдикции и процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, като все пак държавите членки носят отговорността за осигуряването на ефективна защита на тези права във всеки отделен случай¹⁰. Държавите членки не са длъжни да създават нови процесуални правила извън съществуващите във вътрешния правен ред, стига липсата на такива правила да не направи невъзможно предоставянето на съдебна защита.

Свободата на държавите членки при определянето на приложимите процесуални правила далеч не е неограничена. Те не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойността) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно

⁷ Вж. решение от 5.03.1996 г., *Brasserie du Pêcheur SA / Bundesrepublik Deutschland u The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-46/93 и C-48/93, Rec., р. I-1029.

⁸ Вж. решение от 30.09.2003 г., *Köbler*, C-224/01, Rec., р. I-10239.

⁹ Вж. *Brasserie du Pêcheur u Factortame*, цитирано по-горе, т. 51.

¹⁰ Вж. *Köbler*, цитирано по-горе, т. 47; решение от 15.04.2008 г., *Impact*, C-268/06, Сб., стр. I-2483, т. 44 и 45; решение от 16.07.2009 г., *Mono Car Styling*, C-12/08, Сб., стр. I-6653, т. 48 и решение от 18.03.2010 г., *Alassini u др.*, C-317/08—C-320/08, Сб., стр. I-2213, т. 47.

трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността)¹¹.

Относно принципа на равностойността Съдът приема, че спазването му предполага разглежданата национална норма да се прилага по един и същ начин както за исковете и жалбите, основани на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, така и за исковете и жалбите със сходен предмет и сходно основание, с които правните субекти се бранят при нарушение на вътрешното право. Според Съда единствено националният съд, който познава и прилага пряко приложимите процесуални правила, е компетентен да прецени сходството между съответните искове или жалби от гледна точка на предмета, основанието и главните им характеристики¹².

От друга страна, при преценката за спазване на принципа на ефективността следва да се имат предвид принципите, които стоят в основата на съответната национална съдебна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на съдопроизводството¹³.

Правните основания в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди

Разгледана в светлината на правото на ЕС, уредбата на извъндоговорната отговорност на държавата, която се съдържа в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)¹⁴, е изключително несполучлива. Освен всички други недостатъци, които не са предмет на анализ в настоящата работа, тази уредба е непълна, тъй като основанията, посочени в чл. 1 и чл. 2 ЗОДОВ, не покриват всички хипотези на нарушения, които следват от установения от Съда в решението по делото *Francovich* принцип.

Можем да допуснем, че в хипотезата на чл. 1 ЗОДОВ попадат всички нарушения на правото на ЕС, които са извършени от органите на изпълнителната власт и от които са причинени вреди на физически и юридически лица. Несъответствието с правото на ЕС тук идва от изискването искът за обезщетяване да бъде предявен едва след отмяната на незаконосъобразния административен акт съгласно чл. 204, ал. 1 от

¹¹ Вж. решение от 16.12.1976 г., *Rewe*, 33/76, Rec., р. 1989, т. 5, решение от 14.12.1995 г., *Peterbroeck*, C-312/93, Rec., р. I-4599, т.12 и решение от 15.01.2013 г., *Križan и др.*, C-416/10, все още непубликувано в Сборника, т. 85.

¹² Вж. решение от 29.10.2009 г., *Pontin*, C-63/08, Сб., стр. I-10467, т. 45 и решение от 19.07.2012 г. по дело *Littlewoods Retail и др.*, C-591/10, все още непубликувано в Сборника, т. 31.

¹³ Вж. *Peterbroeck*, цитирано по-горе, т. 14 и *Pontin*, цитирано по-горе, т. 47.

¹⁴ Обн., ДВ. бр. 60 от 5.08.1988 г., посл. изм. и доп. ДВ., бр. 98 от 11.12.2012 г.

Административнопроцесуалния кодекс (АПК)¹⁵. Това несъответствие е съзряно и отстранено от Върховния административен съд в неговата практика по прилагането на ЗОДОВ¹⁶.

Стесеният предметен обхват на чл. 2 ЗОДОВ е напълно негоден да покрие нарушенията на правото на ЕС, извършени от правозащитните органи. Това е така дори при разширително тълкуване на тази разпоредба в светлината на чл. 6 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който закрепва правото на свобода и сигурност при нарушения, извършени от държава членка, когато последната прилага правото на ЕС. Несъмнено действащата редакция на чл. 2 ЗОДОВ не може да се използва спрямо изведените от Съда на ЕС възможни нарушения, извършени от националните правораздавателни органи – когато национален съд, който действа като последна инстанция, постанови решение без да се съобрази с практиката на Съда на ЕС или без да отправи преюдициално запитване, когато това е задължително съгласно чл. 267ДФЕС.

Освен това ЗОДОВ не може да се приложи за обезщетяване при нарушения на други държавни органи. Това се отнася изцяло за вредите, причинени от Народното събрание при нетранспониране на директива или при приемане или оставяне в сила на закон, който противоречи на правото на ЕС.

Преглед на практиката на българските съдилища относно правната квалификация на иска за обезщетяване на вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС

Съгласно чл. 146, ал. 1, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) извършването на правната квалификация на правата, претендирани от ищеца, е вменено на разглеждащия делото граждански съд. На основание на чл. 144 АПК това задължение тежи и върху административния съд, който е натоварен с произнасянето на иск за обезщетяване на вреди по реда на АПК. Нека да видим как българските съдилища квалифицират предявените искове за обезщетяване на вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС.

По гр. д. № 2610/2009 г. пред Пловдивския окръжен съд (ПОС) е предявен иск за обезщетяване на вреди срещу Прокуратурата на Република България. Ищецът

¹⁵ Обн. ДВ. бр. 30 от 11.04.2006 г., посл. изм., ДВ. бр. 77 от 9.10.2012 г.

¹⁶ Вж. Решение № 7120/27.05.2013 г. по адм. д. 8712/2012 г. по описа на ВАС.

претендира, че от незаконосъобразно наложената му от Прокуратурата мярка за процесуална принуда „забрана за напускане на пределите на РБ“ по чл. 68, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс¹⁷ е претърпял неимуществени вреди, които подлежат на обезщетяване на основание на чл. 4, пар. 3 ДЕС.

ПОС, ГО, II гр. с-в квалифицира предявения иск не на основание на правото на ЕС, а като такъв с правна квалификация по чл. 49 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)¹⁸. Според мотивите на решението *„посоченият Договор за Европейска общност и Лисабонски договор не дава материалното право на ищеца, а представлява сам по себе си междуправителствен договор, по силата на който Държавите поемат определени задължения да приемат като национално законодателство определени норми“*¹⁹.

Въззивната инстанция не споделя аргументите на ПОС по отношение на квалификацията на иска. В Решение № 817/06.12.2010 г. по гр. д. № 916/2010 г. Пловдивският апелативен съд (ПАС), II гр. с-в приема, че правилната квалификация на иска е по чл. 4, пар. 3 ДЕС. Според ПАС съществува норма с директен ефект от правото на ЕС (чл. 18 ДФЕС), която закрепва правото на свободно придвижване и държавата членка е длъжна да гарантира това право²⁰.

С Решение № 457/28.03.2012 г. по адм. д. 1298/2009 г. Административен съд – Бургас, VII с-в отхвърля като неоснователен иск, предявен по реда чл. 203 АПК. Предявеният иск има за предмет обезщетяване на вреди, причинени с наложена забрана по вече отменения чл. 75, т. 4 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД). Съдебният състав е квалифицирал иска по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.

По реда на касационния контрол състав на Върховния административен съд (ВАС), III отделение частично отменя постановеното първоинстанционно решение на Административен съд – Бургас. В Решение № 7120/27.05.2013 г. по адм. д. 8712/2012 г. той приема, че *„исквата претенция следва да се разгледа по същество в производството по чл. 203 и сл. от АПК, но не като предявена на материалноправното основание по чл. 1 от ЗОДОВ, а за реализиране извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушаване на*

¹⁷ Обн. ДВ., бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп., ДВ., бр. 71 от 13.08.2013 г.

¹⁸ Обн. ДВ., бр. 275 от 22.11.1950 г., посл. изм. ДВ., бр. 50 от 30.05.2008 г.

¹⁹ Вж. Решение № 948/ 29.06.2010 г. по гр. д. № 2610/2009 г. на Пловдивски окръжен съд.

²⁰ Решението на ПАС не е допуснато до касация с Определение № 403/28.03.2012 г. по гр. д. 766/2011 г. на Върховния касационен съд, IV ГО.

правото на Европейския съюз. Основанието за тази отговорност е в правото на ЕС и се основава на принципа на извъндоговорната отговорност на държавите - членки за нарушение на правото на ЕС, изведен от практиката на Съда на ЕС“.

Пред Административен съд – Хасково е предявен иск за обезщетяване на вреди, причинени от налагане на забрана за напускане на Република България по впоследствие обявения за противоконституционен чл. 75, т. 6 ЗБЛД²¹. Основанието на иска е чл. 4, пар. 3 ДЕС. В началото на мотивите на съдебното решение е посочено, че производството е по реда на чл. 203, ал. 1 АПК във връзка с чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ. От посетнешните мотиви на решението става ясно всъщност, че съдът основава решението си на правото на ЕС, като се позовава както на чл. 4, пар. 3 ДФЕС, така и на практиката на Съда на ЕС относно извъндоговорната отговорност на държавите членки.

Решението на Административен съд - Хасково е потвърдено по същество от състав на ВАС, III отделение, като е изменено единствено по отношение на размера на присъденото обезщетение²². С оглед на правната квалификация ВАС потвърждава изводите на първоинстанционния съд, че основанието на претенцията е в правото на ЕС, а не в ЗОДОВ. Всъщност мотивите на ВАС дословно преповтарят в тази им част цитирани по-горе мотиви на Решение № 7120/27.05.2013 г. по адм. д. 8712/2012 г. на ВАС.

Накрая, тръдностите, пред които са изправени българските съдилища при квалификацията на исковете за обезщетяване на вреди, причинени в нарушение на правото на ЕС, могат да бъдат илюстрирани с позицията на Софийски градски съд, ГО, I-16 с-в по гр. д. 1782/2013 г. Съдът разглежда иск, предявен на основание на чл. 4, пар. 3 ДЕС срещу ВАС за обезщетяване на вредите, причинени на търговско дружество от неприспаднат данъчен кредит в нарушение на постоянната практика на Съда на ЕС, както и от неотправено задължително преюдициално запитване по чл. 267, ал. 3 ДФЕС. С разпореждане от 21.03.2013 г. исковата молба е оставена без движение, като на ищеца, освен всичко друго, е указано да посочи на какво правно основание е предявен искът.

Макар и все още сравнително бедна, разгледаната по-горе съдебна практика навява някои размисли относно готовността на българските съдии да прилагат ефективно правото на ЕС. И двете първоинстанционни решения по административните дела са

²¹ Вж. Решение № 107/11.06.2012 г. по адм. д. 451/2011 г. на Административен съд – Хасково.

²² Вж. Решение № 7776/06.06.2012 г. по адм. д. 8814/2012 по описа на ВАС.

постановени след определения на ВАС по частни жалби относно допустимостта на предявените иски²³. Това е пряко свидетелство за погрешна първоначална правна квалификация. От друга страна, самият ВАС сякаш има колебания относно точната квалификация като препраща по общ начин към правото на ЕС и изведения от Съда принцип. Единствено ПАС твърдо се придържа към чл. 4, пар. 3 ДЕС.

Как следва да се квалифицира предявен иск за вреди, причинени от държава членка в нарушение на правото на ЕС?

Съдът е свободен сам да направи правната квалификация на предявения пред иск, който произтича от правото на ЕС. Това следва както от чл. 146, ал. 1, т. 2 ГПК, така и от пределите на процесуалната автономия, тъй както е закрепена в практиката на Съда на ЕС. В решението по делото *Test Claimants in the FII Group Litigation* по отношение на иск за възстановяване на недължимо платено публично задължение Съдът приема следното:

*При липсата на общностна уредба вътрешният правен ред на всяка държава членка следва да определи компетентните юрисдикции и процесуалните правила, предназначени да осигурят защитата на правата, които частноправните субекти черпят от общностното право, **в това число и квалификацията на исковите** (подч. мое – Ст.К.), предявени от увредените лица пред националните юрисдикции. Въпреки това националните юрисдикции са длъжни да гарантират, че частноправните субекти разполагат с ефективно правно средство за защита, което да им позволи да получат възстановяване на недължимо събрания данък и на сумите, платени на тази държава членка или събрани от нея в пряка връзка с този данък. Що се отнася до другите вреди, които едно лице би претърпяло поради нарушение на общностното право, което може да се вмени на държава членка, тя е длъжна да поправи вредите, причинени на частноправните субекти, при условията, посочени в т. 51 на решението от 5.03.1996 г., *Brasserie du Pêcheur и Factortame* (C-46/93 и C-48/93), без това да изключва обстоятелството, че на плоскостта*

²³ Вж. Определение № 11789/ 26.09.2011 г. по адм. д. № 10850/2011 по описа на ВАС и Определение № 13709/ 25.10.2011 г. по адм. д. 10991/2011 г. по описа на ВАС.

*на националното право отговорността на държавата би могла да бъде ангажирана при по-малко ограничителни условия.*²⁴

В светлината на това съдебно решение следва да се има предвид, че свободата на националния съд да извърши правната квалификация не е безгранична. Неговата преценка зависи от действащите на територията на държавата членка правопорядъци (национален и на ЕС). Българският съд е длъжен да изследва в цялост правните норми от тези два правопорядъка, за да даде правилната квалификация. В противен случай рискува да постанови неправилно решение.

Институтът на извъндоговорната отговорност на държава членка за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС, е част от правото на ЕС. Той е действащо право не от началото на съществуването на Европейските общности през петдесетте години на миналия век, а от 19.11.1991 г. – датата, на която е постановено решението по делото *Francovich*. Дотогава извъндоговорната отговорност на държавата не е „присъща“ за системата на Договорите и държавите дължат обезщетение на вредите, причинени от нарушение на правото на ЕС, единствено по силата на разпоредбите на националното право²⁵.

Обстоятелството, че институтът на извъндоговорната отговорност е част от правото на ЕС, обосновава извода, че правната квалификация на предявения пред българския съд иск за обезщетяване също следва да се основава на правото на ЕС. Нито разпоредбите на ЗОДОВ, нито тези на ЗЗД могат да представляват годно правно основание за предявяването на такъв иск.

Две са евентуално възможните квалификации на иска на плоскостта на правото на ЕС. Това са разпоредбата на чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС и съдебната практика на Съда на ЕС относно извъндоговорната отговорност. По-долу тези две възможности ще бъдат анализирани последователно.

Член 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС като възможно правно основание на иска за обезщетяване на вреди

Разпоредбата на чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС има следното съдържание:

²⁴ Вж. решение от 12.12.2006 г., *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, Rec. 2006, с. I-11753, т. 6 от диспозитива.

²⁵ Вж. решение от 22.01.1976 г., *Russo / AIMA*, 60/75, Rec., р. 45.

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.

Тя е проявление на принципа за лоялно сътрудничество на държавите членки с ЕС и създава общо задължение за тях. Общият характер на това задължение се проявява в няколко посоки.

От една страна, постоянна практика на Съда е, че чл. 4, пар. 3 ДЕС закрепва **общо задължение за държавите членки, чието конкретно съдържание зависи във всеки конкретен случай** от разпоредбите на Договорите или от правилата, които се извеждат от общата система на Договорите²⁶. От това имплицитно следва, че сама по себе си тази разпоредба не поражда права за частноправните субекти, на които те да могат да се позоват пред съд, тоест **тя няма директен ефект**²⁷. Освен това следва да се отбележи, че конкретното задължение за държавата, освен пряко от разпоредба на Договорите, може да произтича и от общата им система, тоест от духа на Договорите, така както е установен в съдебната практика. Това общо задължение за лоялно сътрудничество не зависи от изключителния или не характер на засегнатата компетентност на ЕС, нито от евентуалното право на държавата членка да сключва договори с трети страни²⁸.

От друга страна, по делото *Scheer* Съдът се сблъсква с проблема за разпределението на компетентността между Общността и държавите членки в рамките на първата фаза на прилагане на режимите за внос и износ по силата на Регламент № 19/62 относно постепенното изграждане на обща организация на пазарите на зърнени храни (отм.)²⁹. Един от основните проблеми по делото се състои в определянето на правомощията на държавите членки в периода след приемането на базовия, но преди приемането на изпълнителния регламент от страна на Европейската комисия.

²⁶ Вж. решение от 8.06.1971 г., *Deutsche Grammophon / Metro SB*, 78/70, Rec., р. 00487 и решение от 12.07.1973 г., *Geddo / Ente Nazionale Risi*, 2/73, Rec., р. 00865.

²⁷ Това заключение се потвърждава в по-късната практика на Съда. По делото *Leclerc* той приема, че „[п]ри сегашното състояние на общностното право, при липсата на общностна политика на конкуренцията в сектора за книги, задълженията на държавите членки, произтичащи от чл. 5, ал. 2 (сега чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС - бел. моя – Ст.К.) във връзка с чл. 3, б. f и чл. 85 от Договора, не са достатъчно определени, за да им забранят да приемат законодателство, според което цената при продажба на дребно на книги трябва да бъде определена от издателя или вносителя на книгата и се налага на всеки търговец на дребно, при условие че това законодателство зачита другите специални разпоредби на Договора и най-вече тези, които засягат свободното движение на стоки“ – вж. решение от 10.01.1985 г., *Leclerc / Au blé vert*, 229/83, Rec., р. 00001, т. 20.

²⁸ Вж. решение от 2.06.2005 г., *Commission / Luxembourg*, C-266/03, Rec., р. I-4805, т. 58 и решение от 14.07.2005 г., *Commission / Germany*, C-433/03, Rec., р. I-6985, т. 64.

²⁹ ОВ 30, 20.4.1962 г., стр. 933—943.

Съдът приема, че поради обстоятелството, че първият режим за организация на пазарите има експериментален характер и с оглед на изключително малкото време между влизането в сила на базовия и на изпълнителния регламент, в интерес на бързото въвеждане на организация на пазарите би било легитимно на държавите членки временно да бъдат предоставени функции, които по-късно ще бъдат поети от общностните институции. Поради това, намесата на държавите членки в този случай представлява единствено изпълнение на общото им задължение за лоялно сътрудничество по чл. 4, пар. 3 ДЕС. Нещо повече, ако условията по прилагането на общата организация на пазарите все още не са определени от Общността, за държавите членки, отново по силата на чл. 4, пар. 3 ДЕС, „възниква задължението да направят всичко възможно, за да осигурят полезния ефект на всички разпоредби на посочения регламент“³⁰ (подч. мое – Ст.К.).

На следващо място, Съдът непрестанно подчертава, че чл. 4, пар. 3 ДЕС възлага общото задължение на националните съдилища, с оглед на принципа на процесуалната автономия, да осигурят съдебната защита на физическите и юридическите лица, която произтича от директния ефект на правото на ЕС³¹. Значителна част от тази практика е свързана с дела за възстановяване на недължимо платени публични задължения. В тези случаи държавата членка поддържа в сила законодателство, което противоречи на правото на ЕС и по силата на което са събирани такси, които са несъвместими с правото на ЕС. По силата на директния ефект на разпоредбите на Договорите относно свободното движение на стоки засегнатите лица имат правото да претендират възстановяване на недължимо платеното, независимо че сроковете за административно оспорване на акта, с който са събрани таксите, е изтекъл.

Всичко изложеното води до извода, че разпоредбата на чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС съдържа общо задължение с различно съдържание във всеки конкретен случай, от което физическите и юридическите лица не могат пряко да черпят права. Поради това прекалено общата формулировка на разпоредбата не ѝ позволява да играе ролята на правно основание на извъндоговорната отговорност на държавите за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС.

³⁰ Вж. решение от 17.12.1970 г., *Scheer / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 30/70, Rec., р. 1197.

³¹ Вж. *Rewe*, цитирано по-горе, решение от 27.02.1980 г., *Just*, 68/79, Rec., р. 00501, решение от 27.03.1980 г., *Denkavit italiana*, 61/79, Rec., р. 01205, решение от 10.07.1980 г., *Ariete*, 811/79, Rec., р. 02545, т. 12, решение то 10.07.1980 г., *MIRECO*, 826/79, Rec., р. 02559, т. 13 и определение от 24.10.2001 г., *Dory*, C-186/01 R, Rec., р. I-7823, т. 11-12.

При анализа на годността на чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС да се използва като правна квалификация на иск за обезщетяване на вреди следва да имаме предвид и самото решение по делото *Francovich*. В т. 36 от мотивите Съдът приема следното:

*Задължението на държавите-членки да поправят такива вреди намира своето правно основание в член 5 (сега чл. 4, пар. 3 ДЕС – бел. моя – Ст.К.) от Договора, съгласно който държавите-членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията си по силата на общностното право. Сред тях е и задължението да отстранят неправомерните последици от нарушение на общностното право (вж. що се отнася до аналогичната разпоредба на член 86 от Договора за ЕОВС, Решение от 16 декември 1960 г. по дело *Humblet*, 6/60, *Recueil*, стр. 1125).*

Няколко обстоятелства трябва да се имат предвид, за да се разбере действителното значение на цитирания параграф. От систематичното тълкуване на пар. 31-37 от мотивите на решението следва, че всъщност Съдът не извежда извъндоговорната отговорност от разпоредбата на чл. 5 ДЕИО (сега чл. 4, пар. 3 ДЕС). В пар. 35 Съдът приема, че тази отговорност е присъща на системата на Договора, като цитираният пар. 36 само потвърждава възникналото вече задължение за държавите-членки.

От друга страна, както изрично посочва Съдът, от общото задължение по чл. 4, пар. 3 ДЕС произтича специалното задължение за държавите членки да отстранят неправомерните последици от извършеното нарушение на правото на ЕС. Тези последици далеч не се изчерпват само със задължението за обезвреда, а обхващат и задължението да се отмени приетия национален акт, който противоречи на правото на ЕС, да се транспонира нетранспонираната директива и т.н.

На последно място, ако задължението за обезщетяване на вредите имаше своето правно основание в чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС, то решението по делото *Francovich* би представлявало единствено тълкувателен акт, който изяснява действителното съдържание на разпоредбата. Доколкото по принцип тълкувателните решения на Съда имат *ex tunc* действие, освен ако самите те не ограничават действието на тълкуването само за напред (каквото ограничение в решението не се съдържа), това би означавало, че извъндоговорната отговорност на държавите членки е част от правото на ЕС от датата на влизане в сила на разпоредбата на чл. 5 ДЕИО - 01.01.1958 г. Това далеч не е така – правото на ЕС не познава този институт преди неговото въвеждане в общностния

правен ред с решението по делото *Francovich* и това следва изрично от съдебната практика преди 1991 г.³².

Всичко изложено по-горе ми дава основание да приема, че разпоредбата на чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС не може да се използва за правна квалификация на иска за обезщетяване на вреди, причинени от държава членка с нарушение на правото на ЕС.

Практиката на Съда като възможно правно основание на иска за обезщетяване на вреди

В предходна моя работа вече обосновах нормативния характер на някои решения на Съда на ЕС³³. Тук ще се огранича да систематизирам част от изводите в търсене на „правилната“ правна квалификация на иска за обезщетяване на вреди.

В изключителни случаи Съдът на ЕС създава правни норми. По принцип те имат първичноправен характер и допълват или изменят правилата, създадени от държавите членки. Такава правна норма Съдът създава в решението си по делото *Francovich* и доразвива в по-късната си практика. Той извежда не само общия принцип, че всяка държава членка е длъжна да поправи вредите, които е причинила с нарушение на правото на ЕС, но и предпоставките за ангажиране на извъндоговорната отговорност, които бяха посочени по-горе. Така създадената норма се прилага от националните съдилища в рамките на съществуващите национални процесуални права и в границите на принципа на процесуалната автономия на държавите членки. По силата на действието на правото на ЕС на територията на държавите членки националният съд е обвързан от създаденото от Съда правило за поведение, тоест длъжен е да разгледа исквете за вреди, да прецени наличието на изведените от Съда предпоставки и да постанови решение по същество, с което уважава или отхвърля предявения иск. Доколкото става дума за норма на правото на ЕС, националният съд е обвързан от всяко нейно тълкуване, постановено в решение на Съда, включително и по прилагането на отделните елементи на фактическия състав.

Поради изложеното смятам, че основанието за ангажирането на извъндоговорната отговорност на държавата се намира в съдебната практика на Съда. Предявените пред българските съдилища искове следва да се квалифицират въз основа на решенията по

³² Вж. *Russo*, цитирано по-горе.

³³ Вж. Костов, С., *Актовете на Съда на Европейския съюз. Правни последици*, С: Сиби, 2011, 197-233.

делата *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur / Factortame*, *Dillenkofer*³⁴, *Köbler*, *Traghetti del Mediterraneo*³⁵, *Fuß*³⁶, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*³⁷ или всяко друго, което съдържа правната норма относно обезщетяването на вредите. Доколкото тези решения са обвързващи в цялост, смятам, че не е задължително да се прави конкретно позоваване на диспозитива или на отделни параграфи от мотивите. Във всеки случай, такова позоваване няма да повлияе отрицателно на точната правна квалификация.

Вместо заключение: примерно съдържание на доклада по чл. 146 ГПК относно правната квалификация на иска за обезщетяване на вреди

В доклада по делото при извършване на правната квалификация на предявен иск за обезщетяване на вреди, причинени от държава членка от нарушение на правото на ЕС, може да бъде използвана някоя от следните (неизчерпателно представени) алтернативни формулировки:

Пример № 1: „Предявеният иск следва да се квалифицира като иск с правно основание принципа на извъндоговорната отговорност на държава членка за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС, установен в решението на Съда на ЕС по делото *Francovich* (C-6/90 и C-9/90)“.

Пример № 2: „Правната квалификация на иска, предявен срещу Върховния административен съд/Върховния касационен съд, се основава на решението на Съда на ЕС по делото *Köbler* (C-224/01), т. 50, по силата на което принципът, според който държавите-членки дължат обезщетяване на вредите, причинени на частноправни субекти в резултат на нарушения на правото на ЕС, за които държавите носят отговорност, е приложим и когато твърдяното нарушение произтича от решение на националния съд, действащ като последна инстанция“.

Пример № 3: „Доколкото твърдените вреди са причинени от Народното събрание с изменението на чл. X от Закона за горите, искът следва да се квалифицира като предявен на основание на практиката на Съда на ЕС и по-специално съгласно т. 36 от решението му по дело *Brasserie du Pêcheur / Factortame* (C-46/93 и C-48/93), според което принципът, съгласно който държавите членки са задължени да обезщетят

³⁴ Вж. решение от 8.10.1996 г., *Dillenkofer and others / Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 и C-190/94, Rec. 1996, p. I-4845

³⁵ Вж. решение от 13.06.2006 г., *Traghetti del Mediterraneo Spa*, C-173/03, Rec. 2006, p. I-5177

³⁶ Вж. решение от 25.11.2010 г., *Fuß*, C-429/09, Сб, стр. I-12167

³⁷ Вж. решение от 26.01.2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, Сб. 2010, с. I-635

вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на общественото право, за които държавите носят отговорност, се прилага, когато националният законодател носи отговорност за твърдяното неизпълнение на задължение“.

Пример № 4: „Предявеният иск за вреди, причинени от наложената забрана за пътуване в рамките на ЕС, е с правно основание решението на Съда на ЕС по делото *Francovich* (C-6/90 и C-9/90), т. 37“.