

Станислав Костов

**ПРОИЗВОДСТВО ЗА ОБЕЗЩЕТАВАНЕ НА ВРЕДИ, ПРИЧИНЕНИ ОТ
ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ
(КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ)**

Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО)¹ установява цялостна завършена система на правните средства за защита на частноправните субекти. Когато държава членка не е изпълнила своите задължения от членството в Европейския съюз, нейното нарушение може да бъде установено в рамките на специалното производство по чл. 226 и сл. ДЕО. Ако от това нарушение са настъпили вредни последици за физически или юридически лица, те, съгласно практиката *Francovich*², биха могли да искат обезщетяване на причинените вреди пред националните си съдилища. В случай на приемане на незаконосъобразни актове на вторичното право или на противоправни бездействия на общностните институции, които засягат пряко и лично частноправните субекти, чл. 230 и чл. 232 ДЕО уреждат производства, които имат за цел да поправят последиците от това поведение на институциите и да защитят правата, което общностното право предоставя на тези субекти. С незаконосъобразни актове или с противоправни бездействия също би могъл да бъде увреден патримониумът на техните (евентуални) адресати. Именно за обезщетяването на тези вреди ДЕО предвижда нарочно производство пред общностните юрисдикции, което ще бъде представено в следващите редове.

1. Правна уредба

Производството за обезщетяване на вреди, причинени от Общността, е уредено в чл. 235 и чл. 288, ал. 2, 3 и 4 ДЕО. Процесуалните разпоредби, уредбата на давността и другите свързани с производството въпроси се съдържат в Статута на Съда³ и в Процедурните правилници на Съда на Европейските общности (СЕО)⁴ и Първоинстанционния съд (ПИС)⁵.

2. Компетентен съд

Съгласно чл. 225 ДЕО във връзка с чл. 51 от Статута на Съда делата за обезщетяване на вреди се разглеждат на първа инстанция винаги от Първоинстанционния съд (ПИС). Решенията на ПИС подлежат на обжалване по правните въпроси пред СЕО, т.е. ПИС е първа и последна инстанция по фактите по спора, а обжалването на неговото решение пред СЕО разкрива белезите на типичното касационно обжалване.

3. Надлежни страни

3.1. Пасивно легитимирани страни

От буквалния прочит на чл. 288, ал. 2 следва, че ответник по иска за обезщетяване на вреди следва да бъде самата Европейска общност (ЕО). Подобно заключение намира своето основание както в обстоятелството, че Общността е

¹ ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

² Решение от 19.11.1991 г., *Francovich and Bonifaci / Italy*, С-6/90 и С-9/90, Rec. 1991, р. I-5357.

³ ОВ С 80, 10.3.2001 г., последни изменения ОВ L 157, 21.6.2005 г.

⁴ ОВ L 176, 4.7.1991 г., последни изменения ОВ L 386, 29.12.2006 г.

⁵ ОВ L 136, 30.5.1991 г., последни изменения ОВ L 298, 15.11.2005 г.

юридическо лице, което е изрично предвидено без никакви ограничения в чл. 281 ДЕО, така и в разпоредбата на чл. 282, която урежда т.нар. вътрешна правосубектност на ЕО в държавите членки и предоставя на Общността възможността да бъде страна в съдебни производства. С оглед на изложеното считам, че подобно схващане отговаря на смисъла на нормативната уредба и следва да бъде подкрепено. Общността следва да има пасивната легитимация, независимо от това дали вредите са причинени от нейна институция или от служители-физически лица, които са наети в съответните органи или институции.

СЕО поддържа по-различно становище. Според него ответник в производството за обезщетяване на причинените от Общността вреди са винаги общностните институции, които пряко или чрез своите служители са причинили вреди на частноправни субекти или на държавите членки⁶.

Поради отделната правосубектност на Европейската централна банка, ДЕО предвижда изрично възможността тя да има качеството на страна с пасивна легитимация в това производство в случаите на иски за обезщетяване на вреди, причинени от нея или от нейни служители.

3.2. Активно легитимирани страни

Разпоредбите на ДЕО не определят изрично кои лица могат да искат ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността. Несъмнено това могат да направят физическите и юридическите лица, които са претърпели вреда от действие или бездействие на общностните институции. Безспорно към тях трябва да бъдат добавени и държавите членки, въпреки липсата на практика на СЕО в тази връзка. С това кръгът на активнолегитимирани се изчерпва. Тъй като става дума за отговорност на самата Общност, изключено е иск на някоя от институциите срещу ЕО да бъде приет за допустим.

4. Автономен характер на иска

В по-ранната си практика СЕО приемаше, че искът за обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразни актове на институциите, може да бъде предявен едва след установяването на незаконосъобразността и отмяната на акта по чл. 230 ДЕО. Според това становище, административен акт, който не е бил обявен за недействителен, не може сам по себе си да представлява незаконосъобразен акт, от който са причинени вреди, поради което засегнатите лица не могат да претендират вреди от такъв акт⁷. Няколко години по-късно това схващане беше преодоляно, като съгласно постоянната практика на СЕО искът за обезщетяване на вреди представлява автономно средство за защита, чието упражняване не може да бъде обвързано от упражняването на някой от другите иски, предвидени в ДЕО⁸. Това означава, че ако са налице предпоставките на деликтната отговорност на общността, които ще бъдат разгледани по-долу, всяко лице което твърди, че е жертва на увреждане от страна на Общността, може да предяви иск пред ПИС, и този иск ще бъде допустим, без да е необходима предварителна отмяна на акт или установяване на противоправно бездействие.

⁶ Решение от 13.11.1973, *Werhahn Hansamuehle and others / Council*, 63 до 69/72, Rec. 1973, p. 1229.

⁷ Решение от 15.7.1963 г., *Plaumann / Commission EEC*, 25/62, Rec. 1963, p. 199.

⁸ Решение от 28.4.1971 г., *Lütticke / Commission*, 4/69, Rec. 1971, p. 325; Решение от 2.12.1971 г., *Zuckerfabrik Schoepfenstedt / Council*, 5/71, Rec. 1971, p. 975; Решение от 30.5.1989 г., *Roquette frères / Commission*, 20/88, Rec. 1989, p. 1553.

5. Субсидиарен характер на иска

Съгласно практиката на СЕО Общността ще отговаря за вреди единствено ако причинената вреда е в пряка причинно-следствена връзка с поведение на нейна институция или служители. С оглед на установената практика може да бъде направен изводът, че СЕО разглежда искът за обезщетяване като последна възможност за поправка на вредите. Вредите, настъпили поради сътрудничеството между ЕО и държавите членки, установено в чл. 10 от ДЕО, не поражда отговорност за Общността. Общността ще отговаря единствено, ако не е упражнила правомощията си да задължи държавите членки да действат по друг начин или ако нейните институции са ръководили поведението на държавите членки. Поради това винаги когато отговорността за вреди може да бъде вменена на държавите членки, СЕО обявява за недопустими предявените пред него искове. Например, когато актът, от който произтичат вредите, е бил приет от национален орган в изпълнение на общностен акт, СЕО ще бъде компетентен да разгледа иска по чл. 288, ал. 2 ДЕО, само ако твърдяната в подкрепа на иска за обезщетяване незаконосъобразност може да се вмени на общностна институция. Това е така, когато общностната уредба предоставя на институция на общността, например Комисията, не обикновена възможност да изрази своето становище по отношение на предстоящото приемане на акта в рамките на вътрешно сътрудничество с националните органи, натоварени с приложението на общностната уредба, а правомощие да наложи на тези органи решение относно исковете, с които те са сезирани, като Комисията трябва ефективно да се е възползвала от така предоставеното ѝ правомощие⁹.

Единствената хипотеза, при която СЕО излиза извън изискванията за причинност, са свързани с липсата на ефективни вътрешноправни средства за защита на частноправните субекти. Според СЕО в определени случаи допустимостта на иска може да бъде подчинена на изчерпването на вътрешноправните средства за защита, но за това е необходимо тези вътрешноправни средства да осигуряват по ефикасен начин защитата на частноправните субекти, които твърдят, че са увредени от актове на общностните институции¹⁰.

С оглед на субсидиарния характер на иска СЕО приема, че ако за обезщетяването на една и съща вреда са предявени два иска – единият пред национална юрисдикция срещу държава членка, а другият пред СЕО срещу Общността, следва да се избягва недостатъчното или прекомерно обезщетяване на ищеца, което ще се дължи на различната преценка от двете различни юрисдикции, прилагащи различни правни норми. Поради това окончателното решение на Съда не може да бъде постановено преди произнасянето на националната юрисдикция по иска¹¹. Когато става дума за вреда в резултат от незаконосъобразен акт съгласно общностното право и съгласно правото на държава членка, ищецът следва да докаже, че е изчерпил всички приложими вътрешноправни административни и съдебни средства за защита, за да получи възстановяване на недължимо платени суми. Едва след предоставянето на тези доказателства следва да се изследва дали продължава да съществува вреда, която евентуално трябва да бъде поправена от Общността¹².

⁹ Решение от 26.2.1986 г., *Krohn / Commission*, 175/84, Rec. 1986, p. 753.

¹⁰ *Krohn / Commission*, цитирано по-горе; *Roquette frères / Commission*, цитирано по-горе.

¹¹ Решение от 14.7.1967 г., *Kampffmeyer and others / Commission EEC*, 5, 7 и от 13 до 24/66, Rec. 1967, p. 317.

¹² Пак там.

6. Давност

Съгласно чл. 46 от Статута на СЕО правото на иск за обезщетяване на вреди се погасява след изтичане на петгодишен срок от настъпването на вредоносния факт.

Предвидени са две възможни хипотези за прекъсване на давността. На първо място, давността се прекъсва с предявяването на иск пред СЕО или пред ПИС.

На следващо място, давността се прекъсва с подаване на нарочна молба, с която заинтересуваното лице може да поиска от съответната институция обезщетяване на причинените вреди. Тази молба се подава преди предявяването на иска.

Последното изречение на чл. 46 предвижда, че в хипотезата на такава предварителна молба искът трябва да бъде предявен в двумесечен срок. Очевидно този срок започва да тече от постъпването на молбата в деловодството на съответната институция. Това поражда въпроса какво е съотношението между общия петгодишен давностен срок и този двумесечен преклузивен срок. Ако например увреденото лице подаде предварителна молба след изтичане на първата година и до изтичането на двумесечния срок не предяви иск, погасено ли е правото му на иск?

Буквалното тълкуване на чл. 46 като че ли оставя впечатлението, че ако увреденото лице се е възползвало от възможността да подаде предварителна молба и след това е пропуснало двумесечния срок за предявяването на иска, по-късно предявеният иск ще бъде недопустим. Следва да се припомни, че съгласно чл. 234 ДЕО, Статутът на СЕО като част от първичното право може да бъде тълкуван правнообвързващо само от самия Съд. Поради това единствено от практиката на СЕО може да се извлече действителното съдържание на последното изречение на чл. 46 от Статута.

СЕО приема, че от формулировката на второто и третото изречение на чл. 46 от Статута следва, че тези разпоредби нямат за цел да скъсят петгодишния давностен срок, а целят да защитят заинтересуваните лица като изключват определени периоди от време при отчитането на давностния срок. Във връзка с това той постановява, че третото изречение на чл. 46 има единствено за цел да отложи изтичането на петгодишния срок в случаите, когато жалба или предварителна молба, които са подадени в този срок, поставят началото на сроковете, предвидени в чл. 230 или 232 ДЕО¹³. Нещо повече, в никакъв случай прилагането на чл. 230 и 232 ДЕО не може да има за последица съкращаването на петгодишния давностен срок, установен в първото изречение на чл. 46 от Статута на СЕО¹⁴.

Изтичането на срока не може да бъде противопоставено на претърпялото вредата лице, което е узнало настъпването на вредоносния факт на по-късна датата, и по този начин не е разполагало с разумен срок, в който да предяви своя иск или жалба преди изтичането на давността¹⁵.

Относно характера на възражението за изтекла давност СЕО приема, че когато ответникът не е направил такова възражение, СЕО не може да служебно да се позовава на изтекла давност¹⁶.

7. Предпоставки за възникване на извъндоговорната отговорност на Общността

Член 288, ал. 2 ДЕО не определя изрично фактическия състав на извъндоговорната отговорност на Общността. Посочената разпоредба препраща към

¹³ Пак там.

¹⁴ Решение от 5.4.1973 г., *Giordano / Commission*, 11/72, Rec. 1973, p. 417.

¹⁵ Решение от 7.11.1985 г., *Adams / Commission*, 145/83, Rec. 1985, p. 3539.

¹⁶ *Roquette frères / Commission*, цитирано по-горе.

основните правни принципи, общи за държавите членки. От тази формулировка и въз основа на националните правни системи СЕО извлича фактическия състав на отговорността на Общността за вреди.

Следва да се отбележи, че изведените от СЕО предпоставки не се различават съществено от фактическия състав на уредената у нас отговорност на държавата за вреди причинени на гражданите. Необходимите различия са следствие от особената същност на Общността като наднационално обединение, което действа на принципа на предоставената компетентност, закрепен в чл. 5, ал. 1 ДЕО, както и в нежеланието на общностната юрисдикция да се произнесе категорично по безвиновния характер на тази отговорност.

От няколко години насам практиката на общностните съдилища относно предпоставките за възникване на извъндоговорната отговорност следва да се счита за трайно установена. СЕО е постановил, че защитата на правата, които частноправните субекти черпят от общностното право, не следва да се различава в зависимост от националния или общностен характер на органа, причинил вредата. Поради това условията за възникване на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти поради нарушение на общностното право, не трябва, освен при наличие на особени основания, да се различават от условията, които уреждат отговорността на Общността при сравними обстоятелства. В областта на извъндоговорната отговорност на държавите са изведени три предпоставки за нейното възникване, които следва аналогично да се приложат и при отговорността на Общността¹⁷. Те са следните:

- нарушената правна норма да има за предмет предоставянето на права на частноправни субекти;
- нарушението да е достатъчно сериозно;
- да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението, извършено от държавата и претърпяната от увредените лица вреда.

Към тези изрично посочени от СЕО предпоставки следва да се добави и имплицитно съдържащото се изискване за наличие на вреда.

Неколкократно СЕО се е произнасял относно характера на причинената вреда. На обезщетяване подлежат имуществените (и претърпените загуби, и пропуснатите ползи) и неимуществените вреди. Съгласно една често повтаряна формула, подлежат на обезщетяване вредите, които са неизбежни и предвидими с достатъчна степен на сигурност, дори ако размерът на вредата не може все още да бъде изчислен с точност¹⁸. Когато вредата, която може да бъде следствие от фактическо положение или нормативна намеса е неизбежна, ищецът може да си запази възможността да уточни размера на вредата, която Общността би трябвало да поправи, и да се ограничи да поиска установяване на отговорността на Общността. Разбира се, че иск, който има за предмет получаването на каквото и да е обезщетение, е лишен от необходимата точност в предмета и следва да се счита за недопустим¹⁹.

¹⁷ Решение от 5.3.1996 г., *Brasserie du Pêcheur SA / Bundesrepublik Deutschland and The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, C-46/93 и C-48/93, Rec. 1996, р. I-1029 относно отговорността на държавите, потвърдено по отношение на отговорността на Общността с решение от 4.7.2000 г., *Bergaderm and Goupil / Commission*, C-352/98 P, Rec. 2000, р. I-5291.

¹⁸ Решение от 2.6.1976 г., *Kampffmeyer / Council and Commission*, 56 до 60/74, Rec. 1976, р. 711; Решение от 8.6.2000 г., *Camar and Tico / Commission and Council*, T-79/96, T-260/97 и T-117/98, Rec. 2000, р. II-2193.

¹⁹ *Zuckerfabrik Schoepfenstedt / Council*, цитирано по-горе.

Съдът приема за допустим иск за присъждане на лихви, предявен на основание на чл. 288, ал. 2 ДЕО във връзка с извъндоговорната отговорност на Общността.

Относно изискванията към причинно-следствената връзка СЕО следва основните принципи на държавите членки. По отношение на вредите, причинени от действия на служителите общностната юрисдикция е приела, че Общността отговаря само за тези действия на своите служители, които по силата на вътрешна и пряка връзка представляват необходимото продължение на задачите, поверени на институциите²⁰.

Несъмнено най-много проблеми в практиката поставя изискването нарушението да бъде достатъчно сериозно. Решаващият критерий, за да се установи дали нарушението е достатъчно сериозно, е явното и тежко неспазване от общностна институция на пределите, които имат при правото си на преценка²¹. Когато институция разполага със значително намалена, дори несъществуваща, възможност за преценка, обикновеното нарушаване на общностното право може да бъде достатъчно да създаде достатъчно сериозно нарушение. Тук СЕО преценява при всеки конкретен случай доколко общностната институция е излязла извън пределите на своите правомощия. Това зависи от областта, в която тази институция е осъществила вредоносното поведение. Трайна е практиката на СЕО, че нормативни актове, чрез които се прави избор на икономическа политика, могат да ангажират извъндоговорната отговорност на Общността само при наличие на достатъчно сериозно нарушение на по-висша правна норма, която защитава частноправни субекти.

Заслужава да се отбележи, че напоследък СЕО се отклони от по-старата си практика и въпреки че все още не е постановил осъдително решение срещу Общността, признава отговорността на ЕО за вреди, причинени от правомерно действие на институциите. Такава отговорност следва да бъде ангажирана при особени хипотези, когато твърдяната вреда, която се предполага, че е “възникнала и настояща”, засяга несъразмерно особена категория стопански оператори по отношение на други оператори и надхвърля пределите на икономическите рискове, присъщи за дейността в засегнатия сектор, без да е необходимо актът, който е причинил вредата да бъде мотивиран с наличието на общ икономически интерес²².

8. Изисквания към исковата молба

Исковата молба трябва да посочва предмета на спора и да съдържа кратко изложение на основанията. Тези елементи трябва да бъдат достатъчно ясни и точни, за да позволят на ответника да подготви своята защита. Същевременно въз основа на тях общностните съдилища трябва да могат да се произнесат по иска без друга допълнителна информация. С оглед гарантиране на правната сигурност и доброто правораздаване е необходимо, за да бъде допустим искът, съществените фактически и правни елементи, на които се основава той, да произтичат, дори и накратко, но същевременно свързано и разбираемо, от самия текст на исковата молба

За да отговори на тези изисквания, искова молба за обезщетяване на вреди, причинени от общностна институция, трябва да съдържа елементите, които да позволят да се определи на поведението на институцията, основанията на ищеца да счита, че

²⁰ Решение от 10.7.1969 г., *Sayag and others / Leduc and others*, 9/69, Rec. 1969, p. 329.

²¹ Решение от 4.7.2000 г., *Bergaderm and Goupil / Commission*, цитирано по-горе.

²² Решение от 28.4.1998 г., *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft / Council and Commission*, T-184/95, Rec. 1998, p. II-667.

съществува причинно-следствена връзка между поведението и претърпяната вреда, както и характера и размера на тази вреда²³.

²³ Решение от 18.9.1996 г., *Asia Motor France and others / Commission*, T-387/94, Rec. 1996, p. II-961.