

АНАЛИЗ
НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ
МЕХАНИЗЪМ ЗА ОБЕЗЩЕТЯВАНЕ ПО ГЛАВА ТРЕТА „А“
ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

София, 2015 г.

Докладът е изготвен от Фондация „Български адвокати за правата на човека” и е резултат от обществена поръчка с възложител Министерство на правосъдието с предмет „Анализ за функционирането на ефективността на административния механизъм за обезщетяване по глава трета „А“ от Закона за съдебната власт“.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация БАПЧ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Възложителя, Програмния оператор или на Донора.

Дейността е в рамките на предефиниран проект № 3 „Укрепване на националните компенсаторни мерки за обезщетяване при твърдени нарушения на Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа и капацитета за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека”, с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014 г., с бенефициент Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“, Министерство на правосъдието.

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	5
II. ПРАВОТО НА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДЕЛОТО В РАЗУМЕН СРОК СЪГЛАСНО ЧЛ. 6 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	6
1. ДОПУСТИМОСТ	6
1.1.1 Гражданскоправен аспект на чл. 6.....	7
(а) Понятието „спор“.....	7
(б) Понятието „граждански права и задължения“	7
(в) Етапи на производството, в които чл. 6 намира приложение в гражданскоправния си аспект.....	8
(а) Понятието „жертва“	10
Преки жертви при неразумно дълги производства.....	10
Непреки жертви.....	11
2. ОСНОВАТЕЛНОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО ЗА НЕРАЗУМЕН СРОК НА ПРОИЗВОДСТВОТО	13
III. АДМИНИСТРАТИВНИЯТ МЕХАНИЗЪМ ПО ГЛАВА ТРЕТА “А” ОТ ЗСВ	21
1. ДОПУСТИМОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО	22
1.1. Предметен обхват. Видове производства, за чиято продължителност може да се търси обезщетение по Закона за съдебната власт	23
1.1.1 Гражданскоправен аспект	23
(а) Охранителни производства	24
(б) Изпълнителни производства	25
(в) Заповедно производство.....	26
(г) Етапи на производството, в които чл. 6 намира приложение в гражданскоправния си аспект.....	29
1.1.2. Наказателноправен аспект	29
1.1.3. Производства, извън обхвата на чл. 6	29
1.2. Персонален обхват.....	30
Преки жертви	32
Непреки жертви.....	32
Загуба на статуса на жертва.....	35
Други критерии за допустимост	36
2. ОСНОВАТЕЛНОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО.....	37
2.1. Начален момент на производството.....	37

2.2. Краен момент на производството	40
2.3. Отклонения от нормалния ход на производствата, извънредни способности	41
2.4. Критерии за преценка на дължината на производството и размера на обезщетението	41
3. ПРАКТИКАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЪДИЛИЩА ПО ГЛАВА ТРЕТА „а“ ЗСВ	43
3.1. Правна характеристика на актовете, издавани в производството по Глава трета „а“ ЗСВ	43
3.2. Легитимирани лица при обжалване	46
3.3. Начало и край на производството	47
3.4. Изчисляване на 6-месечния срок.....	47
3.5. Задължения на МП.....	48
IV. СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ЧЛ. 26 от ЗОДОВ.....	50
V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	65

I. ВЪВЕДЕНИЕ

В изпълнение на двете пилотни решения *Фингър*¹ и *Димитров и Хамънов*² от 1 октомври 2012 г. в България действа ново административно компенсаторно средство за защита срещу оплаквания за нарушения на правото на граждани и юридически лица на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Административното средство, регламентирано в Закона за съдебната власт („ЗСВ“), е част от новосъздадения национален механизъм за обезщетение и заедно с иска по чл. 26 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОДОВ“) следва да предложи защита срещу бавно правосъдие, като гарантира на засегнатите лица наличието на ефективно средство на национално ниво по смисъла на чл. 13 от Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“, „ЕКПЧ“). С приетите на 18 юни 2013 г. решения по допустимост по делата *„Вълчев и Абрашев срещу България“* и *„Балъкчиев и други срещу България“*³ Европейският съд по правата на човека („Съдът“, „ЕСПЧ“) прие, отчитайки предложената законодателна уредба, че взети заедно административното средство и искът за обезщетение по чл. 26 от ЗОДОВ могат да се разглеждат като ефективни вътрешноправни средства за защита по отношение на оплаквания за прекомерна продължителност на граждански, наказателни и административни производства. Все пак, както посочва и Комитетът на министрите при преглед на изпълнението на пилотните решения, важно ще бъде как българските власти прилагат националните разпоредби и доколко тяхната практика ще бъде в съответствие с принципите, установени от практиката на Съда по чл. 6 от Конвенцията.⁴

Целта на настоящия доклад е въз основа на анализа на практиката на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), Министерството на правосъдието (МП) и административните и гражданските съдилища да бъде оценена ефективността на новоприетите правни средства за защита и да бъдат формулирани препоръки за необходими промени на административния механизъм, включително чрез предложения за изменение на законовата и подзаконовата нормативна база и предложения за постановяване на тълкувателни решения от върховните съдилища.

Докладът е изготвен от експерти на Фондация „Български адвокати за правата на човека“ в изпълнение на договор, сключен между МП и Фондацията. Анализът обхваща периода от влизане в сила на Глава трета „а“ от ЗСВ (1 октомври 2012 г.) до 17 юли 2015 г.

¹ Finger v. Bulgaria, no. 37346/05, 10.05.2011.

² Dimitrov and Hamaonov v. Bulgaria, nos. 48059/06 and 2708/09, 10.05.2011.

³ Вж. Решението § 79.

⁴ [Pending cases: current state of execution.](#)

II. ПРАВОТО НА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДЕЛОТО В РАЗУМЕН СРОК СЪГЛАСНО ЧЛ. 6 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

Правото на съдебен процес в разумен срок е гарантирано от чл. 6, § 1 от ЕКПЧ, който в относимата си част гласи:

„1. Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на ... гледане на неговото дело в разумен срок...“ .

1. ДОПУСТИМОСТ

В тази глава са обсъдени най-често срещаните проблеми, свързани с допустимостта на оплакванията за разумен срок, а именно – предметния и персоналният обхват на чл. 6 (съответно *ratione materiae*, *ratione personae*). Няма да бъдат разгледани въпросите за компетентността на Съда *ratione loci*, които не пораждаат трудности в контекста на разумния срок на производството, както и въпросите за времеви обхват на Конвенцията. Процесуалните основания за недопустимост (например изискването за изчерпване на вътрешноправните средства за защита и шестмесечният срок за внасяне на жалба) няма да бъдат обсъждани, тъй като засягат единствено процедурата пред ЕСПЧ и нямат отношение към националната процедура. Същото се отнася и за малозначителността като основание за недопустимост на жалбите до ЕСПЧ, отскоро установена чл. 35, § 3, (b) ЕКПЧ. Както посочва Конституционният съд на Република България („КС“) ⁵, въпросната разпоредба „предвижда, че индивидуална жалба може да не бъде допусната за разглеждане [от ЕСПЧ – бел.авт.] на основание, че причинените вреди са незначителни, но наред с други условия поставя и изискването жалбата да е била разгледана от национален съд. Очевидно Конвенцията не отстъпва от позицията, че маловажността на нарушението и размерът на санкцията могат да имат някакво значение за елиминирането на достъпа до съд, когато става въпрос за основни права...“

1.1 Предметен обхват на чл. 6

Член 6 от ЕКПЧ се прилага по отношение на „спорове“ (на френски „*contestations*“) за определяне на „граждански права и задължения“, признати от националното право ⁶, както и при наличие на „наказателно обвинение“.

⁵ Решение № 1/2012 по к.д. 10/2011 г.

⁶ Изисква се като минимум защитимо твърдение в този смисъл.

1.1.1 Гражданскоправен аспект на чл. 6

(а) Понятието „спор“

Изискването за наличие на „спор“ се основава на термина „contestations“, използван във френската версия на Конвенцията и нямащ аналог в английската ѝ версия. ЕСПЧ е приел, че чл. 6 изисква наличието на „истински и сериозен спор“⁷, който може да се отнася както до действителното съществуване на правото, така и до неговия обхват и начин на упражняване. Изходът от производството следва да бъде от пряко решаващо значение за „граждански права и задължения“, които са признати (или поне има защитимо твърдение, че са признати) от националното право. Далечна връзка или последици не са достатъчни⁸.

(б) Понятието „граждански права и задължения“

Член 6 няма за цел да създава нови материални права без правно основание в националното законодателство, а да осигури процедурна защита на права, които вече са признати от националното право⁹.

Понятието „граждански права и задължения“ е автономно и не зависи от положението на страните по спора, от вида на приложимото национално законодателство или от подсъдността на делото¹⁰. ЕСПЧ не е дал абстрактна дефиниция на понятието и го тълкува много широко. Не само традиционните гражданскоправни спорове между частни лица, но и редица административни спорове между публични и частни субекти се отнасят до определянето на „граждански права“¹¹.

⁷ В решението по допустимост *Kaukonen v. Finland* (dec.), no. 24738/94, 08.12.1997 г., Комисията е заключила, че спорът не е истински и сериозен. Виж също решението по допустимост *Skorobogatykh v. Russia* (dec.) no. 37966/02, 08.06.2006 г.

⁸ *Bentham v. the Netherlands*, no. 8848/80, 23.10.1985 г., § 32.

⁹ *Alatulkkila and Others v. Finland*, no. 33538/96, 28.07.2005 г., § 48.

¹⁰ *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, no. 10873/84, § 41, и *Micallef v. Malta* [GC], no. 17056/06, § 74, 15.10.2009 г.

¹¹ Така например, в *Ravon and Others v. France*, no. 18497/03, 21.02.2008 г., § 24, ЕСПЧ е приел, че административният спор относно законността на данъчна инспекция и изземване на документи в помещенията на жалбоподателите се отнасят до „гражданско“ право, а именно – правото на зачитане на дома и кореспонденцията. В *Tre Traktörer Aktiebolag*, цитирано по-горе, § 43, той е приел, че публичноправните аспекти на политиката по предоставяне на лиценз за търговия с алкохол не са достатъчни, за да се изключи спорът относно отнемането на лиценза от жалбоподателя от приложното поле на чл. 6. Виж също цитираното по-горе *Alatulkkila and Others*, § 49, което се отнася до административен спор относно забрана за риболов. В някои решения ЕСПЧ е приел, че административното производство по обжалване на решение за отнемане на шофьорска книжка засяга „граждански права“ (*Becker v. Austria*, no. 19844/08, 11.06.2015 г., §§ 21-35, и *Junnila v. Finland* (dec.), no.

По дело, отнасящо се до административно производство, включващо преюдициално запитване до Конституционния съд, ЕКПЧ е приел, че тези две производства са били взаимосвързани до такава степен, че отделното им разглеждане би било изкуствено и би отслабило защитата на правата на жалбоподателите. Той заключил, че делото като цяло се е отнасяло до гражданските права на жалбоподателите¹².

От приложното поле на чл. 6 са изключени права и задължения, отнасящи се до „твърдото ядро на публично-властническите прерогативи“, като например данъчните спорове¹³, споровете, свързани с експулсиране или принудително отвеждане на чужденци до границата, и политическите права¹⁴. Споровете, свързани с държавни служители обаче, само в ограничени случаи са изключени от приложното поле на чл. 6¹⁵.

(в) Етапи на производството, в които чл. 6 намира приложение в гражданскоправния си аспект

В общия случай чл. 6 се прилага при завеждането на исково производство, свързано с определянето на граждански права и задължения. В редица случаи обаче производството по оспорване на административен акт по административен път се включва в общата продължителност, ако законът изисква изчерпването на административния ред за оспорване преди подаването на жалба до съда¹⁶.

В *Micallef v. Malta [GC]*¹⁷ ЕСПЧ е приел, че чл. 6 се прилага и по отношение на производства, свързани с привременни мерки, ако правото, предмет на главното производство и на това по привременните мерки, е „гражданско“ и ако разглежданите привременни мерки по същество „определят“ въпросното гражданско право.

ЕСПЧ е приел също така, че чл. 6 се прилага по отношение на производството по налагане на обезпечителни мерки по Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност от 2005 г. (отм.) поради същественото

[62963/00](#), 13.01.2004 г.), докато в други, прилагайки критериите „Енгел“ (виж т. 1.1.2 по-долу), е заключил, че е налице „наказателно обвинение“ (*Mulot v. France (dec.)*, no. 37211/97, 14.12.1999 г.; *Hangl v. Austria (dec.)*, no. 38716/97, 20.03.2001 г., и *Boman v. Finland*, 41604/11, 17.02.2015 г., §§ 28-32).

¹² *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, no. 62543/00, 27.04.2004 г., §§ 43-48.

¹³ *Ferrazzini v. Italy [GC]*, no. 44759/98, 12.07.2001 г., § 29.

¹⁴ *Pierre-Bloch v. France*, no. 24194/94, 21.10.1997 г., §§ 49-52, и *Ždanoka v. Latvia (dec.)*, no. [58278/00](#), 06.03.2003 г.

¹⁵ *Vilho Eskelinen and Others v. Finland, [GC]*, no. 63235/00, 19.04.2007 г.

¹⁶ *König v. Germany*, no. 6232/73, § 98, 28.06.1978 г., и *Kress v. France [GC]*, no. 39594/98, § 90, 07.06.2001 г.

¹⁷ цитирано по-горе, §§ 83-86.

ограничаване на възможностите на жалбоподателите да разполагат с имуществото си за потенциално продължителен период от време и поради гражданския характер на правата, засегнати от обезпечителните мерки¹⁸.

Член 6 § 1 се прилага и по отношение на изпълнителното производство, което се счита за неразделна част от „процеса“ по смисъла на тази разпоредба¹⁹. При все това, не е задължително изпълнителното производство да е образувано в резултат на приключило съдебно производство²⁰. ЕКПЧ изрично отхвърля възражението на правителството за липса на „спор“, като припомня, че правата се считат за „определени“ едва след ефективното им упражняване²¹.

Изпълнението на решение на чуждестранен съд попада в обхвата на чл. 6, ако въпросното решение засяга гражданско право или задължение²².

1.1.2. Наказателноправен аспект на чл. 6

Член 6 се прилага при наличието на „наказателно обвинение“. Това понятие също е автономно в практиката на ЕСПЧ. Оценката на приложимостта на чл. 6 се базира на критериите, изложени в решението *Engel and Others v. the Netherlands*²³ и развити в последващата практика на Съда, а именно:

- класификация на производството по вътрешното право;
- същност на нарушението;
- вид и тежест на максималната санкция, която по закон може да бъде наложена на засегнатото лице.

Тези критерии се прилагат алтернативно, като първият няма особено голяма тежест и обикновено служи за отправна точка при анализа. Когато нито един от критериите не е решаващ сам по себе си, разглеждането им в тяхната съвкупност (или „кумулятивно приложение“ по смисъла на практиката на ЕКПЧ) може да доведе до извод за наличие на „наказателно обвинение“²⁴. При оценката на същността на нарушението и вида и

¹⁸ *Nedyalkov and Others v. Bulgaria* (dec.) no. 663/11, 10.09.2013 г., §§ 107-109.

¹⁹ *Hornsby v. Greece*, no. 18357/91, 19.03.1997 г., § 40, и *Romańczyk v. France*, no. 7618/05, 18.12.2010 г., § 53.

²⁰ *Buj v. Croatia*, no. 24661/02, 01.06.2006 г., § 19, и *Estima Jorge v. Portugal*, no. 24550/94, 21.04.1998 г.

²¹ *Estima Jorge v. Portugal*, no. 24550/94, 21.04.1998 г., §§ 33-38.

²² *Saccoccia v. Austria* (dec.), no. 69917/01, 18.12.2008 г., §§ 56-65.

²³ *Engel and Others v. the Netherlands*, nos. 5100/71 ..., 08.06.1976 г., §§ 82-83.

²⁴ *Bendenoun v. France*, 12547/86, 24.02.1994 г., § 47.

тежестта на наказанието се вземат предвид редица фактори, като например целта на наказанието (възпираща и/или репресивна)²⁵ или факта, че засегнатият е физическо лице и му е наложена тежка материална санкция²⁶.

При оплаквания за прекомерна дължина на производството моментът, от който е налице „наказателно обвинение“, е ключов за определянето на общата продължителност на производството. Този момент често предхожда формалното повдигане на обвинение и дори образуването на наказателно производство²⁷.

ЕСПЧ е приел, че е налице „наказателно обвинение“ в редица случаи, в които националното законодателство на държавите членки класифицира санкциите като „административни“²⁸.

1.2 Персонален обхват на чл. 6

(а) Понятието „жертва“

Понятието „жертва“ по смисъла на чл. 34 от Конвенцията се тълкува автономно и означава физическото или юридическото лице, което е пряко или косвено засегнато от твърдяното нарушение. За да бъде легитимирано да подаде жалба съгласно чл. 34 от ЕКПЧ, лицето трябва да докаже или че е пряко засегнато от мярката, срещу която се оплаква²⁹, т.е. че е пряка жертва, или че е лично засегнато от нарушение срещу друго лице, или има валиден личен интерес от преустановяване на нарушението, което го прави непряка жертва³⁰.

Преки жертви при неразумно дълги производства

По делото *Finger v. Bulgaria*³¹, свързано с оплакване за прекомерна дължина на съдебно производство, ЕСПЧ отбелязва, че макар и делото да не е било основен източник на притеснения за жалбоподателката, безспорен е фактът, че продължителността му я е засегнала, и отхвърля възражението на правителството за липса на статус на жертва.

²⁵ *Öztürk v. Germany*, no. 8544/79, 21.02.1984 г., § 53.

²⁶ *Karpetanios and Others v. Greece*, nos. 3453/12, 42941/12 и 9028/13, 30.04.2015 г., § 55.

²⁷ Виж по-долу, II.2.1 Начален и краен момент на производството.

²⁸ Пътнотранспортни нарушения, наказуеми с глоба или отнемане на точки (*Lutz v. Germany*, no. 9912/82, 25.08.1987 г., § 182, *Schmautzer v. Austria*, no. 15523/89, 23.10.1995 г., и *Malige v. France*, no. 27812/95, 23.09.1998 г.), дребни противообществени прояви, нарушения на социално-осигурителното законодателство *Hüseyin Turan v. Turkey*, §§ 18-21.

²⁹ *Burden v. the United Kingdom* [GC], no. [13378/05](#), 29.04.2008 г., § 33, and *İlhan v. Turkey* [GC], no. [22277/93](#), 27.06.2000 г., § 52.

³⁰ *Vallianatos and Others v. Greece*, nos. 29381/09 и 32684/09, 07.11.2013 г., § 47.

³¹ Цитирано по-горе, § 65.

Той добавя, че въпросът за наличието на вреди („prejudice“) е относим към претенциите за обезщетение, а не към статуса на жертва.

Юридически лица също могат да претендират за статус на жертва по чл. 6, включително поради прекомерно продължителни производства³².

Непреки жертви

Ако пряката жертва е починала или изчезнала преди внасянето на жалбата и твърдяното нарушение на Конвенцията (например нарушение на изискването за разумен срок на производство, водено приживе от починалия) не е тясно свързано със смъртта или изчезването ѝ, Съдът може все пак да признае легитимацията на нейни близки да подадат жалба, ако правото, чието нарушаване се твърди, принадлежи към категорията на прехвърляемите права, и ако жалбоподателите демонстрират личен интерес от делото, например материален интерес, защита на личната или семейната репутация и др. Така например, по делото *Sanles Sanles v. Spain (dec.)*³³, жалбата до ЕСПЧ е внесена от снахата на пряката жертва след смъртта на последната и съдържа оплакване за прекомерна продължителност на дело, водено приживе от починалия. ЕСПЧ е приел, че правата по чл. 2, 3, 5, 8, 9 и 14 от Конвенцията са непрехвърляеми и е обявил за недопустима *ratione personae* тази част от жалбата, но е разгледал оплакването по чл. 6 за неразумен срок на делото, отчитайки факта, че жалбоподателката е наследница на починалия. В *Micallef v. Malta [GC]*³⁴ пряката жертва е починала по време на разглеждането на конституционната ѝ жалба, продължило над 10 години, и брат ѝ, който бил неин наследник, встъпил в националното производство и платил съдебните разноски. Голямото отделение е приело, че братът има статус на жертва във връзка с оплакванията му по чл. 6 поради имуществените последици от участието му в производството. По делата *Marie-Louise Loyen and Bruneel v. France* и *Ressegatti v. Switzerland*³⁵ жалбите до ЕСПЧ са внесени след смъртта на преките жертви от наследници, които не са участвали лично в производствата пред националните съдилища. ЕСПЧ приема, че жалбоподателите като наследници имат статуса на жертви поради наличието на материален интерес от изхода от спора.

³² *Comingersoll S.A. v. Portugal [GC]*, no. [35382/97](#), 06.04.2000 г., §§ 35-36, *Sovtransavto Holding v. Ukraine (just satisfaction)*, no. [48553/99](#), 20.09.2011 г., §§ 78-82, и *Shesti Mai Engineering OOD and Others v. Bulgaria*, no. 17854/04, 20.09.2011 г., § 115.

³³ *Sanles Sanles v. Spain (dec.)*, no. 48335/99, 26.10.2000 г.

³⁴ Цитирано по-горе.

³⁵ *Marie-Louise Loyen and Bruneel v. France*, no. [55929/00](#), 05.07.2005 г., §§ 21-31, и *Ressegatti v. Switzerland*, no. 17671/02, 13.07.2006 г., § 26.

От изложеното следва, че при оплаквания за прекомерна дължина на производство „пряка“ жертва са лицата, които са участвали в производството като обвиняеми/подсъдими или като страна в гражданския спор. При все това, наследниците на такива лица при определени обстоятелства биха могли да претендират, че са „непряка“ жертва на неразумната продължителност на делото. Пред Съда в Страсбург пострадалите от престъпления и техните близки могат да претендират за статус на жертва по чл. 6 единствено ако са били конституирани като страна по граждански иск за обезщетение.

(б) Загуба на статуса на жертва

Жалбоподателят губи статуса си на жертва, когато националните власти признаят нарушението изрично или по същество и предоставят подходяща обезвреда.

При преценката на този въпрос ЕСПЧ взема предвид както размера на обезщетението, присъдено от националните власти, така и качеството на националната процедура: в случай че решението е произнесено бързо, обосновано е и е изпълнено незабавно, ЕСПЧ е склонен да приеме, че жалбоподателят е загубил статуса си на жертва, дори и властите да са присъдили по-ниско обезщетение от това, което самият той би присъдил за подобно нарушение³⁶. Обезщетението все пак трябва да съответства на правните традиции и стандарта на живот в съответната страна и да не е неразумно. При все това, в някои случаи е възможно националните власти да присъдят минимално обезщетение или изобщо да не присъдят обезщетение³⁷. Във всички случаи обаче те следва да обосноват решението си с достатъчно мотиви.

Намаляването на наказанието по наказателни дела само по себе си не е достатъчно, за да поправи нарушението на изискването за разумен срок на процеса, но в случаите, когато националните власти са признали нарушението и са намалили наказанието като компенсация за прекомерния срок на процеса, Съдът може да приеме, че жалбоподателят е загубил статуса си на жертва³⁸.

³⁶ Scordino v. Italy (No. 1), [GC], no. 36813/97, 29.03.2006 г., §§ 214-215; и *Dubjakova v. Slovakia* (dec.), no. [67299/01](#), 19.10.2004.

³⁷ *Nardone v. Italy* (dec.), no. [34368/02](#), 25 November 2004; *Rutkowski and Others v. Poland*, no. 72287/10, 07.07.2015 г., § 182.

³⁸ *Morby v. Luxembourg*, no. 27156/02, 13.11.2003 г. Сравни с *Sheremetov v. Bulgaria*, no. [16880/02](#), § 33, 22.05.2008 г.; *Mladenov v. Bulgaria*, no. [58775/00](#), § 31, 12.10.2006 г.; и *Nachev v. Bulgaria*, no. [27402/05](#), § 30, 21.12.2010 г., в които Съдът е приел, че националните съдилища нито са признали нарушението, нито са намалили наказанието по изричен и измерим начин като компенсация за прекомерния срок на производството.

2. ОСНОВАТЕЛНОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО ЗА НЕРАЗУМЕН СРОК НА ПРОИЗВОДСТВОТО

Член 6 § 1 налага на държавите членки задължението да организират съдебните си системи по начин, който позволява на националните съдилища да спазват изискването за разумен срок на производството³⁹.

2.1. Начален и краен момент на производството

При „гражданските“ производства за начало се приема сезирането на съответния съд, освен ако производството не включва задължителна предварителна административна процедура⁴⁰. Приложимостта на чл. 6 към производства по привременни мерки ще зависи от наличието на условията, установени в делото *Micallef v. Malta* [GC]⁴¹.

„Наказателните“ производства започват, когато срещу лицето бъде повдигнато обвинение. Съгласно практиката на ЕСПЧ, обвинение е налице от момента на „официалното уведомяване на едно лице от компетентен орган за твърдения, че то е извършило престъпно деяние“⁴². Липсата на такова официално уведомление обаче не прави чл. 6 неприложим, тъй като обвинението „в някои случаи може да има формата на други мерки, които съдържат такова твърдение и също така съществено засягат положението на заподозрения.“. С други думи, дори когато липсва официално обвинение, чл. 6 е приложим от момента, в който положението на заподозрения е съществено засегнато по един или друг начин⁴³. Така например, в делото *Yankov and Others*⁴⁴ чл. 6 започва да се прилага от момента, в който жалбоподателят е бил разпитан от полицията във връзка с откраднати плодове, около 8 г. преди да бъде повдигнато обвинение срещу него. Подобни действия могат да бъдат връчване на акт за начет, арест, разпит или претърсване на жилището или на офиса на лицето, спрямо което се води наказателното дело, и др.

Изискването за разумен срок се прилага по отношение на всички етапи на производството, включително апелативното и касационното производство, и изпълнителното производство.

³⁹ *Salesi v. Italy*, no. 13023/87, 26.02.1993 г., § 24.

⁴⁰ *König v. Germany*, no. 6232/73, § 98, 28.06.1978 г., и *Kress v. France* [GC], no. 39594/98, § 90, 07.06.2001

⁴¹ Цитирано по-горе, §§ 83-86.

⁴² *Deweere v. Belgium*, no. 6903/75, 27.02.1980 г.

⁴³ *Deweere v. Belgium*, цитирано по-горе, § 46; *Neumeister v. Austria*, no. 1936/63, 27.06.1968, § 13; *Eckle v. Germany*, no. 8130/78, 15 July 1982, § 73; *McFarlane v. Ireland* [GC], no. 31333/06, 10.09.2010 г., § 143).

⁴⁴ *Yankov and Others v. Bulgaria*, no. 4570/05, 23.09.2010 г., §§ 20-23.

При спиране на основното производство до приключването на преюдициално производство относимостта и обосноваването на спирането се преценява с оглед на засегнатите интереси на жалбоподателя⁴⁵. При изчисляването на общата продължителност на делото не се взема предвид периодът, в който то е било спряно поради отпращане на преюдициално запитване до Съда на ЕС⁴⁶.

При встъпване в производството периодът, който следва да бъде взет под внимание, започва да тече от момента на конституирането на встъпилата страна, но ако жалбоподателят встъпва като наследник или правопреемник на досегашната страна по делото, той има право да повдигне оплакване относно цялата дължина на производството⁴⁷.

2.2. Критерии за преценка на дължината

Преценката на обосноваването на продължителността на производството следва да се оценява в светлината на всички обстоятелства по делото и критериите, установени в практиката на Съда, и по-конкретно сложността на делото, поведението на жалбоподателя и на съответните власти и значението на делото за жалбоподателя⁴⁸. Дори и отделните етапи на производството да са имали разумна продължителност, общата дължина на делото може да е в нарушение на изискването за разумен срок⁴⁹. От друга страна, макар и отделни забавяния по вина на властите да са могли да бъдат избегнати, ЕСПЧ е склонен да приеме, че няма нарушение на чл. 6, ако общата продължителност на делото не е прекомерна⁵⁰.

При обсъждането на **сложността на делото** ЕСПЧ взема предвид редица фактори, като например броя на страните по делото, наличието на международен елемент, сложни правни въпроси и др. Фактът, че делото е било много сложно, не означава, че всички забавяния ще бъдат сметени за разумни⁵¹.

ЕСПЧ разглежда дали жалбоподателят е допринесъл за забавянията, но това не може да доведе до ограничаване на процесуалните му права, нито означава, че той е длъжен активно да съдейства за ускоряване на производството⁵². Задължението на жалбоподателя се свежда до това „да демонстрира добросъвестност при извършването

⁴⁵ Broka v. Latvia, no. 70926/01, 28.06.2007 г., Tibbling v. Sweden, no. [59129/00](#), § 32, 11.10.2005 г., и Blaga v. Romania, no. 54443/10, 01.07.2014 г., § 99.

⁴⁶ Pafitis and Others v. Greece, no. 20323/92, 26.02.1998 г., § 95.

⁴⁷ Scordino v. Italy (No. 1), [GC], no. 36813/97, 29.03.2006 г., § 220.

⁴⁸ Price and Lowe v. the United Kingdom, nos. [43185/98](#) and [43186/98](#), 29.07.2003 г., § 20.

⁴⁹ Dobbertin v. France, 13089/87, 25.02.1993 г., § 44.

⁵⁰ Pretto and Others v. Italy, 08.12.1983 г., no. 7984/77, § 37.

⁵¹ Ferrantelli and Santangelo v. Italy, no. 19874/92, 07.08.1996 г., § 42.

⁵² Eckle v. Germany, no. 8130/78, 15 July 1982, § 82.

на процесуалните действия, които се отнасят до него, да се въздържа от използването на тактики за протакане и да се възползва от наличните възможности за ускоряване на производството⁵³.

Относно **поведението на властите ЕСПЧ** е приел, че държавата носи отговорност както за структурни проблеми в организацията на съдебната система и за липсата на реакция при натрупването на множество висящи дела пред съдилищата⁵⁴, така и за поведението на съдебните и други власти и за забавянията на вещите лица⁵⁵. Общата претовареност на съдилищата не може сама по себе си да се използва като оправдание за прекомерното забавяне при гледането на делата. Липсата на вина на конкретен съдия или друго длъжностно лице не е достатъчна, за да се приеме, че няма нарушение на изискването за разумен срок. Липсата на ефективност при гледането на делото може да доведе до нарушение на чл. 6. Така например, в *Petrova*⁵⁶ ЕСПЧ отбелязва, че голямата част от забавянията по делото настъпват заради начина, по който окръжният съд е разгледал делото - множество съдебни заседания, по време на които са били допускани многобройни закъснели доказателствени искания на страните. ЕСПЧ отбелязва, че голямата част от забавянията са могли да бъдат избегнати, ако съдът от самото начало беше опитал да идентифицира спорните въпроси и беше събрал доказателства във връзка с тях по един по-ефективен начин. Нередовното призоваване на участници в производството или неявяването на вещите лица или на свидетелите или адвокатите на ответника също ангажират отговорността на държавата⁵⁷.

В зависимост от **значението на делото за жалбоподателя** някои дела следва да се гледат по-бързо. Такива са например делата за упражняване на родителски права, трудовите спорове, делата, свързани с животозастрашаващо заболяване, трудова злополука, полицейско насилие, наказателни производства, по които подсъдимият е с мярка за неотклонение задържане под стража, и т.н.⁵⁸.

Понякога на националните съдилища се налага да взимат трудни решения, за да **балансираат различни аспекти на правото на справедлив процес** по чл. 6, които са в

⁵³ *Unión Alimentaria Sanders SA v. Spain*, no. 11681/85, 07.07.1989 г., § 35.

⁵⁴ *Unión Alimentaria Sanders SA v. Spain*, no. 11681/85, 07.07.1989 г., §§ 40-42: временното претоварване на съдилищата не ангажира отговорността на държавата, ако тя своевременно вземе мерки.

⁵⁵ Цитирано, § 95.

⁵⁶ *Petrova v. Bulgaria*, no. 19532/05, 24.04.2012 г., § 24. Виж също *Finger v. Bulgaria*, no. 37346/05, 10.05.2011 г., § 102.

⁵⁷ *Karcheva and Shtarbova v. Bulgaria*, no. 60939/00, 28.09.2006 г., § 47; и *Mincheva v. Bulgaria*, no. 21558/03, 02.09.2010 г., § 68, където ЕСПЧ отбелязва, че откриването на ответника – държавен служител, който имал упълномощен адвокат – не би следвало да е непреодолимо препятствие. Виж също *Guincho v. Portugal*, no. 8990/80, 10.07.1984 г., § 34.

⁵⁸ *Rachevi v. Bulgaria*, no. 47877/99, 23.09.2004 г., § 70; *Dimitrovi v. Bulgaria*, no. 7443/06, 04.12.2012 г., § 22; и *Laino v. Italy [GC]*, no. 33158/96, 18.02.1999 г., §§ 18 и 22.

конфликт един с друг – например правото на гледане на делото в разумен срок и задължението за предоставяне на достатъчно време за подготовка на защитата или за осигуряване на равенство на средствата⁵⁹. Поради това, усилията на властите да осигурят други ключови права, гарантирани от чл. 6, са сред факторите, които следва да бъдат взети под внимание при преценката на основателността на оплакването⁶⁰.

2.3. Критерии за определяне на размера на обезщетението, юридически лица, множество жалбоподатели

При установяване на нарушение на изискването за разумен срок ЕСПЧ присъжда обезщетение както за имуществените, така и за неимуществените вреди, които са пряка последица от нарушението. Той приема, че съществува силна, но оборима презумпция, че прекомерната продължителност на делото причинява неимуществени вреди⁶¹. В случай че някои от вредите не могат да бъдат изчислени точно или ако отграничаването на имуществените от неимуществените вреди е трудно, ЕСПЧ прави обща оценка на вредите⁶².

По делото *Piper*⁶³ ЕСПЧ констатира, че жалбоподателят е използвал всички възможни средства, за да протака делото за конфискация на имуществото му, а съдията, изправен пред множество искания и възражения на защитата, се е опитвал да намери баланс между необходимостта да разгледа делото в разумен срок и задължението да осигури достатъчно време за подготовка на защитата. Той подчертава, че тези констатации не могат да попречат на заключението за нарушение на чл. 6, доколкото по делото е имало и забавяния, които се дължат на националните власти и които не са незначителни. При все това, като отбелязва, че жалбоподателят носи изключително голяма отговорност за общата продължителност на делото, ЕСПЧ приема, че установяването на нарушение представлява достатъчна компенсация за евентуалното „напрежение“, което може да е изпитал.

ЕСПЧ е присъждал обезщетение за неимуществени вреди и на юридически лица. Факторите, които според него следва да се вземат под внимание, са последиците за репутацията на дружеството, възникването на несигурност в процеса на взимане на решения, трудности и смущения в управлението и в по-малка степен неудобствата и

⁵⁹ *Piper v. The United Kingdom*, no. 44547/10, 21.04.2015 г.

⁶⁰ пак там. Виж също *Beggs v. the United Kingdom*, no. [25133/06](#), 06.11.2012 г., § 240, както и заключението на генералния адвокат по дело C-58/12 *Groupe Gascogne SA* пред Съда на ЕС: “Правенето на всякакви компромиси само и единствено с цел по-бързо гледане на делата ще бъде несъвместимо със запазването на справедливостта на производството като цяло”.

⁶¹ *Scordino v. Italy (No. 1)*, [GC], no. 36813/97, 29.03.2006 г., § 204.

⁶² *B. v. the United Kingdom (Article 50)*, Series A no. 136-D, 09.06.1988, §§ 10-12; и *Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*, Series A no. 274, 27.10.1993 г., § 40.

⁶³ *Piper*, цитирано по-горе, §§ 68-74.

притеснението на ръководството. Така например, по делото *Comingersoll S.A. v. Portugal*⁶⁴ ЕСПЧ е приел, че прекомерно продължителното производство е причинило на дружеството жалбоподател и на неговите управители и акционери значително неудобство и продължителна несигурност, което оправдава присъждането на обезщетение.

Наличието на голям брой ищци може да повлияе върху размера на присъденото обезщетение⁶⁵. Ако ищците са членове на едно и също домакинство, ЕСПЧ може да присъди общо обезщетение⁶⁶. Същото се отнася и за лицата, встъпили по делото пред ЕСПЧ като наследници на починал жалбоподател⁶⁷.

3. ЗАДЪЛЖЕНИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ВЛАСТИ ДА ПРИЛАГАТ ЕКПЧ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРАКТИКАТА НА ЕСПЧ

Съгласно чл. 1 от ЕКПЧ, високодоговарящите страни осигуряват на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, гарантирани от нея. В *Scordino v. Italy* (no. 1) [GC]⁶⁸ ЕСПЧ отбелязва, че неговата задача е да се увери, че начинът, по който националното право е тълкувано и прилагано от властите, поражда последици, които са в съответствие с принципите на ЕКПЧ, така както те са тълкувани в практиката му. Той отбелязва, че надзорната му функция е по-лесна по отношение на държавите, които ефективно са инкорпорирали Конвенцията в правните си системи и считат разпоредбите ѝ за пряко приложими, тъй като върховните съдилища на такива държави обикновено поемат отговорност за прилагането на въпросните принципи.

Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

В решение № 29/1998 по к.д. № 28/1998 г. КС е отбелязал, че ЕКПЧ е „част от вътрешното право на страната, а решенията на Европейския съд по правата на човека са

⁶⁴ *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], no. [35382/97](#), 06.04.2000 г., §§ 35-36. Сравни *Sovtransavto Holding v. Ukraine* (just satisfaction), no. [48553/99](#), 20.09.2011 г., §§ 78-82, и *Shesti Mai Engineering OOD and Others v. Bulgaria*, no. 17854/04, 20.09.2011 г., § 115.

⁶⁵ *Arvanitaki-Roboti and Others v. Greece*, no. 27278/03, 15.02.2008 г., § 29; и *Loveček and Others v. Slovakia*, no. 11301/03, 21.12.2010 г., § 68.

⁶⁶ *Ritter-Coulais v. Germany*, no. 32338/07, 30.03.2010 г., § 51; *Loveček and Others v. Slovakia*, no. 11301/03, 21.12.2010 г., § 68, по което жалбоподатели са 33 физически лица, някои съпрузи

⁶⁷ *Serafin and Others v. Poland*, no. 36980/04, 21.04.2009 г., § 98.

⁶⁸ *Scordino v. Italy* (No. 1) (GC), no. 36813/97.

задължителни за всички органи в страната, включително и по тълкуването ѝ по силата на чл. 46 от Конвенцията“.

В решение № 2/1998 по к.д. 15/1997 г. КС „отчита, че нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите-страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ.“⁶⁹

4. СЪПОСТАВКА НА ЧЛ. 6 ОТ ЕКПЧ С ЧЛ. 47 ОТ ХАРТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ЕС. ПРИЛОЖИМОСТ НА ХАРТАТА

Считано от 01.12.2009 г. Хартата на основните права на ЕС („Хартата“)⁷⁰, прогласена в Ница на 07.12.2000 г. има същата юридическа сила като Договорите. Съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз („СЕС“)⁷¹, Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки. Според СЕС, този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност.

Член 47 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, гласи:

„Всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.
Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван...“

⁶⁹ Виж също решение № 1/2012 по к.д. 10/2011 г.

⁷⁰ Официален вестник, 2012/С 326/02.

⁷¹ Case 6/64, Costa v. ENEL [1964].

Съгласно Разясненията относно Хартата⁷², „в правото на Съюза правото на съдебна защита не е ограничено до жалбите, свързани с гражданските права и задължения [...]. Въпреки това, с изключение на приложното им поле, гаранциите, предвидени от ЕКПЧ, се прилагат по сходен начин в Съюза“. Член 47 от Хартата не изисква делото да се отнася до „определяне“ на права и задължения. Така тази разпоредба намира приложение в много случаи, които попадат извън обхвата на чл. 6 от ЕКПЧ, като например „чисто“ административни спорове, в които се прилага правото на ЕС, а също и данъчни или имиграционни въпроси, регулирани от ЕС⁷³.

Държавите членки са длъжни да спазват чл. 47 от Хартата, когато прилагат правото на Съюза. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество, установен в чл. 4, ал. 3 ДЕС, държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

В случай на прекомерно продължили административни или съдебни производства пред институциите или Съда на ЕС засегнатите могат да предявят иск за обезщетение пред Общия съд⁷⁴. В практиката си по такива дела СЕС прилага критериите за оценка на дължината, установени в практиката на ЕКПЧ⁷⁵.

Той държи сметка за практиката на ЕКПЧ и за чл. 47 и в отправените към него преюдициални запитвания. Така например, във връзка с преюдициално запитване относно национално законодателство, предвиждащо автоматично прекратяване – при определени условия - на прекомерно продължителни данъчни производства, ако данъчните власти са загубили делото на първите две инстанции, СЕС е приел, че задължението да се осигури ефективното събиране на средствата на Съюза (в случая ДДС) не може да се противопостави на принципа за гледане на делото в разумен срок, който принцип съгласно чл. 47, ал. 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз държавите членки са длъжни да спазват, когато прилагат правото на Съюза, и

⁷² Официален вестник, 2007/С 303/02.

⁷³ В *Joined Cases T-213/95 and T-18/96 SCK and FNK v Commission* [1997] ECR II-1739, § 56, Общият съд приема, че не е нужно да се произнася дали чл. 6 от ЕКПЧ е приложим към административни производства пред Комисията, отнасящи се до нарушения на конкурентното право, тъй като правото на гледане на делото в разумен срок във всички случаи е общ принцип в правото на ЕС.

⁷⁴ *C-58/12 Groupe Gascogne v. Commission*, § 78; *C-238/12 FLSmidth & Co. A/S v. Commission* [2014].

⁷⁵ *Case C-185/95 P Baustahlgewebe v Commission* [1998] I-8417, § 29; и *Joined Cases F-124/05 and F-96/06 A. and G. v. Commission* [2010]: „Разумният характер на продължителността на производството трябва да се преценява с оглед на обстоятелствата по всеки случай, и по-специално на залога на спора за заинтересованото лице, сложността на преписката и поведението на жалбоподателя и на компетентните органи“.

чиято защита се налага и по силата на чл. 6, § 1 от ЕКПЧ⁷⁶. Той е заключил, че въпросното законодателство съответства на правото на ЕС.

Изводи

В светлината на чл. 47 от Хартата и на развитието на правните системи на държавите членки на Съвета на Европа в посока към осигуряване на ефективен достъп до съд в редица публичноправни сфери като данъчно облагане, контрол на чужденците и избори, редица автори очакват ЕСПЧ да продължи да разширява приложното поле на чл. 6 от ЕКПЧ, прилагайки принципа на динамично тълкуване на разпоредбите на Конвенцията⁷⁷. Поради това, при прилагането на вътрешното право във връзка с продължителността на производствата българските съдилища би следвало, съгласно принципа за конформно тълкуване, да вземат предвид националното право като цяло и да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината както на чл. 6 от ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ, така и на чл. 47 от Хартата и практиката на СЕС. Както ЕКПЧ⁷⁸, така и Хартата гарантират едно минимално ниво на защита на правата на човека и не са пречка пред държавите членки да предоставят по-висока защита на определени права и свободи.

⁷⁶ [Решение на СЕС по преюдициално запитване по дело C-500/10 Ufficio IVA di Piacenza](#) [2012].

⁷⁷ Така например, Харис, О'Бойл и Уорбрик считат за уместно понятието „граждански права и задължения“ да се тълкува като обхващащо всички права и задължения, които нямат наказателноправен характер (Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, трето издание, Oxford University Press 2014 г., стр. 388).

⁷⁸ Вж. чл. 53 от Конвенцията, който гласи: „Никоя разпоредба на тази Конвенция не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права или основни свободина човека, гарантирани в законите на Високодоговаряща страна или в което и да е споразумение, по което тя е страна.”

III. АДМИНИСТРАТИВНИЯТ МЕХАНИЗЪМ ПО ГЛАВА ТРЕТА „А” ОТ ЗСВ

Правната уредба на административното средство за предоставяне на обезщетение е уредена в Глава трета „а“, от чл. 60„а“ до 60 „м“ на ЗСВ, в сила от 01.10.2012 г. Съгласно нея граждани и юридически лица могат да подават заявления срещу актове, действия или бездействия на **органите на съдебната власт**, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок.⁷⁹ Заявленията могат да се подават от **страни по приключени граждански, административни и наказателни дела**, както и от **обвиняеми, пострадали и ощетени юридически лица по прекратени досъдебни производства**. Размерът на обезщетението трябва да е съобразен с практиката на ЕСПЧ и не може да надвишава 10 000 лв. Срокът за подаване на заявлението е 6-месечен от приключване на съдебното производство, като заявлението се подава чрез ИВСС до министъра на правосъдието.⁸⁰ Съгласно § 34 от ЗСВ в 6-месечен срок от влизането в сила на Глава трета „а“ или от уведомяването им от Регистратурата на ЕСПЧ, лицата, подали жалби в ЕСПЧ срещу нарушаване правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, могат да подават заявления, освен в случаите когато ЕСПЧ вече се е произнесъл с решение по основателността на жалбата или е оставил жалбата без разглеждане като недопустима. С последващи изменения, приети в § 8, ал. 2 от ЗОДОВ, тази разпоредба се доконкретизира, като се предвиди, че в 6-месечен срок от влизането в сила на закона или от уведомяването им от Регистратурата на ЕСПЧ лицата, чиито жалби пред Съда са отхвърлени **поради неизчерпване на новосъздадените вътрешноправни средства за защита** и производствата по тях са приключили пред националните инстанции, могат да подадат заявления за обезщетение по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ.

От влизането на административното средство в сила до 17 юли 2015 г., по данни на МП, ИВСС е изпратил общо **1561** броя заявления на основание Глава трета „а“ от ЗСВ. Според установената практика на МП заявленията за обезщетение се групират в три категории:

- **недопустими** – заявления, които не отговарят на нормативно регламентираните условия за подаване на заявление за обезщетение по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ. **Тези заявления не се разглеждат по същество**. До 17 юли 2015 г. техният брой е **676**;

⁷⁹ чл. 60а, ал. 1 от ЗСВ.

⁸⁰ чл. 60а, ал. 4 от ЗСВ.

- **неоснователни** – разгледани по същество заявления, при които не е установено нарушаване на правото на заявителя за разглеждане на делото в разумен срок. До 17 юли 2015 г. техният брой е **276**.
- **основателни** – разгледани по същество заявления, при които е установено нарушаване на правото на заявителя за разглеждане на делото в разумен срок. До 17 юли 2015 г. техният брой е **570**.

1. ДОПУСТИМОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО

В тази част ще бъдат разгледани предметният и персоналният обхват на административното средство за защита и начинът, по който те се тълкуват и прилагат от ИВСС и МП при определяне допустимостта на подадените заявления. Основанията за недопустимост, въз основа на които правителствените агенти определят заявленията за обезщетение като недопустими, са следните:

- заявителят не е спазил срока по чл. 60а, ал. 4 от ЗСВ, регламентиращ подаването на заявлението да се извърши в 6-месечен срок от приключване на производството, или срока по § 8, ал. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОДОВ и § 34 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ;
- производството, чиято продължителност се преценява, не е приключило с окончателен акт, съгласно изискванията на чл. 60а, ал. 4 от ЗСВ;
- разглежданата преписка по заявлението няма характер на съдебно или досъдебно производство или не отговаря на изискванията на чл. 60а, ал. 1 от ЗСВ;
- заведена е жалба в ЕСПЧ от заявителя по съдебното или досъдебно производство, която е обявена за недопустима;
- заявителят не е отстранил установените нередности по заявлението от ИВСС в 7-дневен срок, съгласно изискванията на чл. 60в, ал. 4 от ЗСВ;
- заявителят не е страна в съдебното или досъдебното производство, съгласно изискванията на чл. 60а, ал. 2 от ЗСВ;
- не са изпълнени предпоставките за разглеждането на заявлението по реда на § 8 ПЗР към ЗИД на ЗОДОВ;
- заявителят е получил обезщетение за същото нарушение по друг ред;
- производството е извън приложното поле на Глава трета „а“ от ЗСВ;
- процедурата по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ е вече изчерпана.⁸¹

⁸¹ Вж. Одитен доклад, Дирекция “Вътрешен одит” на МП, март 2015 г. стр. 24-25.

1.1. Предметен обхват. Видове производства, за чиято продължителност може да се търси обезщетение по Закона за съдебната власт

ЗСВ определя предметния обхват на административното средство, като, от една страна, посочва, че заявления за обезщетение се подават срещу актове, действия или бездействия на **органите на съдебната власт**, а от друга – оплакването за прекомерна продължителност трябва да касае **граждански, административни и наказателни производства** (чл. 60а, ал. 1 и 2).

Както беше посочено вече (виж „Предметен обхват на чл. 6“, т.П.1.1), чл. 6 от Конвенцията се прилага спрямо всички производства, в които е налице „спор“ за определяне на „граждански права и задължения“ или разглеждане на „наказателно обвинение“ срещу дадено лице,⁸² разбирани според автономния им смисъл, определен от практиката на ЕСПЧ. Разпоредбите на ЗСВ не правят подобно разграничение, но видно от практиката на ИВСС и МП обхващат различни по вид граждански, наказателни, административни и административнонаказателни производства.⁸³ Така например, в предметния обхват на закона влизат **граждански** производства по спорове, свързани с вещни права по Закона за собствеността (РС-13-633, РС-13-610, РС-13-644), трудови производства (РС-13-171, РС-13-170, РС-13-709, РС-13-760), производства по иски за делба (РС-13-112, РС-13-139, РС-13-397), производства по чл. 45 ЗЗД (РС-13-628, РС-13-639), за сключване на окончателен договор по чл. 19, ал. 3 ЗЗД (РС-13-727), производства по Закона за защита от дискриминация (РС-13-654) и производства по ЗОДОВ (РС-14-30, РС-14-395), спорове по СК (РС-14-155, РС-14-411); **административни** – свързани с обжалване на административни актове (РС-13-500), обжалване на наложени мярка за забрана за напускане на страната по ЗБДС (РС-14-521, РС-14-579), обжалвания по Закона за държавния служител (РС-13-709); **наказателни** производства от общ (РС-14-404, РС-14-446) и частен характер (РС-14-302, РС-14-432).

1.1.1 Гражданскоправен аспект

Във връзка с предметния обхват на закона в практиката си ИВСС и МП е трябвало да решат няколко важни въпроса. Първият – е дали в предметния обхват на ЗСВ влизат охранителните производства. Вторият – дали процедурата за обезщетение за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок следва да се прилага спрямо приключени изпълнителни производства. Третият – дали административният механизъм се прилага спрямо заповедни производства.

⁸² Вж. ж. Обезщетение за прекомерна продължителност на производства, февруари 2013 г., § 10.

⁸³ Така и Обезщетение за прекомерна продължителност на производства, § 11.

(а) Охранителни производства

Със заявление РС-14-411, подадено от майката на малолетно дете, е било направено оплакване относно продължителността на охранително производство, образувано по повод искане за одобрение за теглене на сума от влог необходима за заплащане на училищни такси на детето (чл. 530 ГПК във връзка с чл. 130, ал. 3 СК). Производството е продължило 4 месеца и 16 дни, като заявителката е била подала жалба за бавност. Министерството е признало, че залогът от конкретното производство е бил висок за заявителя, но възприема принципното положение, че охранителните производства следва да бъдат изключени от обхвата на закона поради липсата на „спор“ по смисъла на Конвенцията. Няма данни отказът да е бил обжалван, което не е дало възможност за тълкуване на нормата от съдилищата. Следва да се отбележи, че този подход съответства на установените стандарти от ЕСПЧ, който приема, че чл. 6 от Конвенцията не се прилага за безспорни и едностранни производства, в които няма насрещни страни.⁸⁴ В българския закон обаче няма изискване за „спор“. Охранителните производства са свързани с упражняване на граждански права, тези производства попадат в обхвата на ЗСВ, който изрично предвижда, че заявления се подават от страни по приключени граждански производства. Вярно е, че установената практика на МП съответства на практиката на ЕСПЧ в това отношение, но опитът по тълкувателен път да бъде ограничен предметният обхват на ЗСВ, за да не надхвърли минималния стандарт, установен в ЕСПЧ, не изглежда основателен в конкретния случай. Съгласно чл. 53 от Конвенцията „*Никоя разпоредба на тази Конвенция не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права или основни свободи на човека, гарантирани в законите на Високодоговаряща страна или в което и да е споразумение, по което тя е страна.*“ Освен това, изключването на тези производства от предметния обхват на закона може да действа демотивиращо на съдиите, разглеждащи подобни дела, в които често са налице важни от гледна точка на молителя интереси.

Препоръка: Доколкото липсва съдебна практика и засега съдилищата не са дали своето тълкуване на обхвата на нормата, е уместно въпросът дали оплаквания относно продължителността на охранителните производства влизат в предметния обхват на ЗСВ да се уреди по законодателен път, като се отчетат, от една страна, минималните стандарти, установени в практика на ЕСПЧ, но от друга, и българският контекст и характерът на охранителните производства като производства за съдействие за упражняване на граждански права.⁸⁵

⁸⁴ Alaverdyan v. Armenia, (dec.), no. 4523/04, 24.08.2010, § 35.

⁸⁵ Вж. Българско гражданско процесуално право, девето издание, стр.58.

(б) Изпълнителни производства

Няма спор, че чл. 6 от ЕСПЧ се прилага и по отношение на оплаквания за прекомерна продължителност на изпълнителни производства.⁸⁶ Според преобладаващата практиката на ИВСС и МП обаче тези производства остават извън предметния обхват на ЗСВ. В преписките, подадени във връзка с оплаквания за прекомерна забава, причинена както от действията на държавен съдебен изпълнител (РС-13-705, РС-14-050, РС-13-599), така и от действията на частен съдебен изпълнител (РС-13-111), и ИВСС, и МП намират, че подадените заявления са недопустими и не подлежат на разглеждане по същество, тъй като държавните и частните съдебни изпълнители **не са органи на съдебната власт**.⁸⁷

Отделно, отговорността на съдебните изпълнители не може да се ангажира и по облекчения ред на ЗОДОВ, а само по общия ред по ЗЗД. С Тълкувателно постановление от 19.05.2015 г. по тълк. дело № 2/ 2014 г. ВКС и ВАС приеха, че съдебните изпълнители са органи на изпълнителния процес, които посредством държавна принуда осъществяват специфична процесуална дейност, която не е правосъдна, нито административна, нито пък самите съдебни изпълнители са административни органи по смисъла на чл. 1 ЗОДОВ.

Така оплакванията за неразумна продължителност на изпълнителни производства остават извън обхвата на новоприетите средства за защита по ЗСВ и ЗОДОВ, което поставя под съмнение тяхната ефективност съобразно изискванията на чл. 13 от Конвенцията и пилотните решения на ЕСПЧ. Несигурността относно ефективността на деликтния иск по ЗЗД, също затвърждава този извод.

Препоръка: Становището на върховните съдии отразено в Тълкувателно постановление № 2/ 2014 г. налага приемането на законодателни изменения, които да предвидят механизъм за защита от неразумна продължителност на изпълнителни производства, съответстващ на практика на ЕСПЧ.

⁸⁶ Вж. по-горе П.1.1.1 (в) „Етапи в производството, в които чл. 6 намира приложение в гражданско правния си аспект“.

⁸⁷ Съдебните производства, свързани с обжалване на действията на съдебните изпълнители, влизат в приложното поле на ЗСВ. Така по преписка Р-14-305 МП е разгледало по същество заявления за обезщетение съдебно производство по обжалване разпореждане на частен съдебен изпълнител, с което връща възражение, депозирано от длъжника, продължило на две инстанции общо 9 месеца и 10 дни е неоснователно.

(в) Заповедно производство

В преписки РС-14-435⁸⁸ и РС-14-536 ИВСС и МП са разгледали оплаквания от прекомерна продължителност на заповедни производства за издаване на заповед за изпълнение по чл. 410 ГПК. И в двата случая производства са продължили повече от 1 година, което многократно надвишава 3-дневния срок, предвиден в ГПК. Двете заявления са отхвърлени като недопустими на основание, че заповедните производства не попадат в приложното поле на ЗСВ. В хода на обсъжданията между агентите на МП е имало различни становища относно допустимостта на заявленията за тези производства. Според една част подобни производства биха били недопустими по чл. 6 от Конвенцията (явно имайки предвид практиката на ЕСПЧ, че чл. 6 не се прилага за безспорни производства). Тъй като Глава трета „а“ от ЗСВ следва да се тълкува в съответствие с практиката на ЕСПЧ,⁸⁹ оплакване от продължителността на заповедно производство следователно също не попада в обхвата на Глава трета „а“ от ЗСВ. Според по-малобройната част от агентите подобни заявления трябва да се разглеждат по същество, предвид разпоредбата на чл. 60а, ал. 1 от ЗСВ, която предвижда разглеждане по реда на Глава трета „а“ на ЗСВ на „[...] заявления на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт“. Законът не прави разграничение между спорни и безспорни граждански производства. Заповедното производство е типична правосъдна дейност; същото е уредено като строго формално производство, целящо бърза съдебна защита, с оглед на която са предвидени кратки срокове за произнасяне на съда. Предвид продължителността на конкретните производства и залога за заявителите, заявленията следва да се приемат за основателни.

Дали спрямо заповедното производство следва да се прилагат гаранциите на чл. 6, и по-специално тази относно разглеждане на делото в разумен срок, зависи по какъв начин ще се погледне на него. От една страна, заповедното производство цели да създаде изпълнително основание – каквото е заповедта за изпълнение. Въз основа на нея се издава изпълнителен лист, който е абсолютна предпоставка за допустимостта и инициирането на принудително изпълнение (аргумент от чл. 426, ал. 1 ГПК). В хипотезата на чл. 410 от ГПК изпълнителният лист се издава след като заповедта за изпълнение влезе в сила, а в случаите на чл. 418 във връзка с чл. 417 от ГПК – едновременно с издаването на самата заповед за изпълнение. Предвид факта, че това производство на практика замести съществуващата по отменения ГПК система от извънсъдебни изпълнителни основания, то то би могло да се характеризира като предварителна фаза на същинското изпълнително производство. Този извод може да

⁸⁸ Заявителката по това заявление се оплаква от продължителността на производството по заявление за издаване на заповед за изпълнение по чл. 410 от ГПК. Тя е била поръчител по договор за кредит, който е изплатила. Производството е продължило 1 г., 1 м. и 11 дни.

⁸⁹ Вж. Мотивите към ЗИД към ЗОДОВ.

бъде направен и от систематичното място на заповедното производство в частта „Изпълнително производство” на ГПК. Още повече, в случаите на издадена заповед за незабавно изпълнение е налице и започнало принудително изпълнение (аргумент от чл. 420, ал. 1 ГПК).

В своята практика ЕСПЧ прилага чл. 6 и спрямо изпълнителни производства, които не следват искиво производство, а са започнати въз основа на извънсъдебни изпълнителни основания,⁹⁰ към каквото всъщност би могло да се причисли заповедното производство. В подобни случаи Съдът приема за начална дата на производството момента на подаване на заявление за издаване на изпълнителен лист,⁹¹ а като край – получаването на съответното плащане. Освен това, Съдът отхвърля правителствените аргументи, че при изпълнителното производство липсва спор.⁹² Според ЕСПЧ по Конвенцията понятието „спор” не следва да се тълкува твърде технически и формално, а по-скоро трябва да се търси неговото съдържателно значение. Също така, „определянето на граждански права и задължения” продължава докато съответното право на практика стане ефективно,⁹³ без значение от изпълнителното основание.⁹⁴ От тази гледна точка, разглеждайки заповедното производство като един от възможните способи за получаване на изпълнителен лист, въз основа на който може да бъде иницирано същинското изпълнителното производство, то спрямо него следва да се прилагат гаранциите на чл. 6, и по-специално изискването за разумна продължителност на производство.

Възможен е друг поглед към заповедното производство – а именно като предварителна фаза на общото искиво производство, в случаите в които е налице оспорване от страна на длъжника. В случаите, в които заявителят предяви положителния установителен иск по чл. 422 от ГПК, заповедното производство се трансформира в общо искиво производство. МП приема за основателни заявленията с оплакване за неразумен срок на такова производство, но при определянето на началния му момент не взема предвид развитото се като предварителна фаза заповедно производство. Този въпрос ще бъде анализиран на систематичното място по-долу (виж III.2.2.1 – начален момент на производството).

Трети вариант би бил заповедното производство да се разглежда самостоятелно, какъвто подход е възприело и МП, но предвид функционалната му обвързаност и възможност да се трансформира в производство по общия исков ред или в изпълнително производство, би следвало да се провери дали евентуално чл. 6 би бил

⁹⁰ Вж. *Estima Jorge v. Portugal*, no. 24550/94, 21.04.1998, *Comingersoll S.A. v. Portugal*, no. [35382/97](#), 6.04.2000.

⁹¹ *Comingersoll S.A. v. Portugal*, no. [35382/97](#), свързано с принудително изпълнение по менителница.

⁹² Вж. *Estima Jorge v. Portugal*, no. 24550/94, 21.04.1998, § 33.

⁹³ *Di Pede v. Italy*, 26.09.1996, Reports 1996-IV, §§ 22–24, и *Zappia v. Italy*, 26.09.1996, §§ 18–20.

⁹⁴ *Ramadhani and others v. Albania*, no. 38222/02, § 46.

приложим съобразно установените в *Micallef v. Malta* критерии. В този случай общото исково или съответно изпълнително производство⁹⁵ биха могли да се разглеждат като главни, а заповедното като привременно. Предмет на двете производства са безспорно граждански права по смисъла на Конвенцията, предвид факта, че заповедното производство се прилага за парични задължения и за задължения за предаване на движими вещи, докато предмет на главното общо исково производство е свързано с установяване съществуването на самото вземане (право), а на изпълнителното – осигуряване на принудително му изпълнение. На второ място, от значение за приложението на чл. 6 е дали привременното производство по същество „определя“ въпросното гражданско право. Целта на заповедното производство е да се избегне исковия процес, в случаите в които вземането не се оспорва, и съответно да се създаде съдебно изпълнително основание за по-бързото му и лесно събиране. Ако длъжникът не подаде възражение, заповедта за изпълнение влиза в сила, като придобива пълен стабилитет, който наподобява стабилитета на влязло в сила решение⁹⁶ и от тази гледна точка може да се приеме, че заповедното производство по същество определя твърдяното притезание (гражданско право). Предвид това би могло да се заключи, че и в този случай заповедното производство попада в обхвата на чл. 6.

Разбира се, липсата на изрична практика на ЕСПЧ по българско дело, в което се разглежда оплакване за продължителност на заповедно производство, прави направените разсъждения условни, макар те до голяма степен да подкрепят извода за включването на заповедното производство в обхвата на чл. 6, и съответно на ЗСВ. Още повече, че заповедното производство се развива пред съд, за разлика от същинското изпълнително производство, при което оплакванията за неразумна продължителност не са от действия или бездействия на органи на съдебната власт. Затова и подходът възприет от МП да изключи заповедното производство от обхвата на ЗСВ, заради възприемането на този тип производства като едностранни и безспорни (каквито до голяма степен те са) не би могъл да бъде критикуван, макар и да не може да бъде споделен. Ето защо, би било добре избраният подход на МП да се подложи на по-детайлен и задълбочен анализ, вземайки предвид и предложените в доклада други възможни посоки на разсъждение. По наше мнение, най-подходящ би бил първият вариант, в който заповедното производство се разглежда като част от изпълнителното производство. Той, според нас, в най-голяма степен съответства на практиката на ЕСПЧ относно изпълнителни производства, инициирани въз основа на извънсъдебни изпълнителни основания.

⁹⁵ *Imobilije Marketing D.O.O. and Ivan Debelić v. Croatia* (dec.), no. 23060/07, 3.05.2011.

⁹⁶ Кюркчиев, Стефан, Заповедното производство. Европейската заповед за плащане, Сиела, 2009 г., стр.90.

Препоръка: Най-добре би било въпросът, че заповедните производства влизат в предметния обхват на ЗСВ да се уреди по законодателен път. Възможно е при натрупана противоречива или неправилна съдебна практика и чрез тълкувателно решение по реда на чл. 124 във връзка с чл. 125 ЗСВ.

(г) Етапи на производството, в които чл. 6 намира приложение в гражданскоправния си аспект

Съгласно практиката на ЕСПЧ чл. 6 е приложим и към обезпечителните производства. От разгледаните преписки не беше констатиран случай на подадено заявление срещу продължителността на такова производство.

1.1.2. Наказателноправен аспект

В практиката по Глава трета „а“ ЗСВ ИВСС и МП са разглеждали оплаквания за прекомерна продължителност на наказателни производства. Сред разглежданите преписки не бяха установени заявления относно административнонаказателни производства. Оплакванията са били както във връзка с продължителността само на досъдебни производства, провеждани по наказателни дела от общ характер, така и спрямо – досъдебната и съдебната фаза на наказателния процес. Интерес представляват заявленията, подадени относно прокурорски преписки, завършили с **отказ да се образува досъдебно производство** (РС-14-303, РС-14-442). ИВСС и МП намират, че подобни заявления са недопустими, тъй като ЗСВ се прилага за „прекратени досъдебни производства“. В случая според ИВСС и МП производството въобще не е образувано, за да бъде прекратено. Тази практика не поставя проблеми, тъй като чл. 6 от Конвенцията не гарантира право на наказателно преследване срещу други лица.

Друг е въпросът когато МП обявява за недопустими заявления на пострадали или ощетени юридически лица по **прекратени досъдебни производства**. Тази практика не поставя проблем по Конвенцията, но не е съобразена с текста на чл. 60а, ал. 2, т. 2 от ЗСВ (виж повече в II.1.2 - Персонален обхват).

1.1.3. Производства извън обхвата на чл. 6

Член 6 от Конвенцията не се прилага за производства, свързани с упражняване на публичноправни функции на държавата като например данъчни производства, споровете свързани с експулсиране или принудително отвеждане на чужденци до границата. За разлика от чл. 6, ЗСВ не поставя подобно ограничение, макар чл. 60а, ал. 3 да посочва, че по реда на тази глава се определя и изплаща обезщетение в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека.

МП е приело за допустимо, но неоснователно оплакване от продължителността на производство по жалба срещу заповед за принудително настаняване в специален дом за временно настаняване на чужденци (заявление РС-14-488 МП).

От тази практика следва, че производствата, свързани с обжалване на данъчни ревизионни актове, също биха попаднали в обсега на закона. Подобна практика съответства на предметния обхват на ЗСВ и може да бъде приветствана, тъй като предоставя по-всеобхватна защита на граждани и юридически лица, пострадали от бавно правораздаване.

1.2. Персонален обхват

Съгласно чл. 60а, ал.2 ЗСВ заявления с оплакване за прекомерна продължителност на производство могат да подават граждани и юридически лица. Тези лица следва да са **страни** по приключени граждански, административни и наказателни дела, а по прекратени досъдебни производства – обвиняеми, пострадали или ощетени юридически лица. Персоналният обхват на административния механизъм е разширен в сравнение с чл. 6, който, както беше посочено, се прилага за пострадали и ощетени юридически лица единствено при предявен и допуснат за разглеждане граждански иск.

В персоналният обхват на ЗСВ не попадат лицата, от които по наказателно производство е бил иззет предмет като веществено доказателствено средство. Съгласно Решение № 210 от 15.06.2015 г. на ВКС по гр.д. 3053/2014 тези лица обаче са надлежни ищци по иска по чл. 26 от ЗОДОВ. От гледна точка на Конвенцията и практиката на ЕСПЧ правото на лицата, от които е бил иззет предмет като ВДС е по-скоро гарантирано от чл. 1 от Протокол 1 (защита на правото на собственост), а не толкова от чл. 6 на Конвенцията. Въпреки това смесване обаче, цитираното решение е постановено по реда на чл. 290 ГПК и то е задължително за всички съдилища до постановяването на тълкувателно решение⁹⁷ или прецизирането на нормата по законодателен ред .

Предвид това следва да се реши дали за тези заявители не трябва да отпадне задължителното изискване при приключило съдебно производство да изчерпат административната процедура по ЗСВ преди предявяване на иска по чл. 26 ЗОДОВ.

При анализ на практиката на ИВСС и МП се установи интересен подход спрямо преписки, образувани по сигнал или жалба на **пострадало лице** срещу **неизвестен извършител** и прекратени поради изтичане на абсолютната погасителна давност без откриване на извършителя. Тези преписки се обявяват за недопустими и не се разглеждат по същество (РС-14-428 и РС-14-236). Мотивите на административния

⁹⁷ Виж чл. 280, ал. 1, т. 1 от ГПК и постановеното Тълкувателно решение № 1/2009 от 19.02.2010 на ВКС ОСГК и ТК.

орган са, че заявлението се отнася до досъдебно производство, което е приключило без в хода на разследването да са били повдигнати обвинения. Поради това оплакването не е срещу неразумната продължителност на производството като период от време, а е оплакване от бездействие на държавните органи, за което министърът на правосъдието не притежава материална компетентност. Доколкото според практиката на ЕСПЧ пострадалите от престъпления не могат да претендират за статус на жертва по чл. 6 от Конвенцията, освен ако не са били конституирани като страна по граждански иск за обезщетение в съдебната фаза на процеса, то тази практика не повдига проблем по Конвенцията. Дали обаче подобно тълкуване и преформулиране на искането на заявителя съответства на буквата на закона, който гарантира изрично право на „пострадали или ощетени юридически лица по прекратени досъдебни производства” (чл. 60а, ал. 2, т. 2 от ЗСВ) да подадат заявление, което съответно да бъде разгледано по същество, е спорно. Към настоящия момент съдилищата не са се произнесли по подобен казус. Ние сме по-склонни да приемем тезата, че заявленията от пострадали лица следва да бъдат разгледани по същество, като в случаите, в които се окаже, че въпреки усилията на досъдебните органи, извършителят не бъде разкрит, то заявлението ще се окаже неоснователно, тъй като все пак държавата не отговаря за действия на частноправни субекти. Важни при преценката на разумността на подобно производство ще бъдат не само поведението на органите на досъдебното производство, но и поведението на пострадалия – дали е обжалвал постановлението за прекратяване и дали лицето е демонстрирало интерес към начина, по който се е водило производството. Такова тълкуване, според нас, в по-голяма степен съответства на разпоредбите и целта на ЗСВ и би създавало мотивиращ ефект спрямо органите на досъдебното производство. То също така е в съответствие с чл. 53 от ЕКПЧ, който изисква разпоредбите на Конвенцията да не се тълкуват като ограничаващи или накърняващи права или основни свободи, гарантирани в националното законодателство на съответната страна.

Препоръка: *С оглед изричните разпоредби на ЗСВ да се преосмисли практиката на ИВСС и МП по заявления, подадени от пострадали или ощетени юридически лица по прекратени досъдебни производства, образувани срещу неизвестен извършител с цел разглеждане на тези заявления по същество.*

Във връзка с пострадалите лица, като субекти на правото да подадат заявление по реда на ЗСВ, беше констатиран и следния проблем: преписка РС-14-186 касае подадено заявление от пострадал. Лицето е било конституирано като пострадал на досъдебната фаза, но в хода на съдебната фаза, гражданският му иск за вреди не е бил допуснат за разглеждане от съда. При подаване на заявлението пострадалият се оплаква от цялата продължителност на наказателното производство. МП оставя заявлението без разглеждане, като приема, че 1) на съдебната фаза – лицето не е било конституирано като страна, следователно не е легитимирано по смисъла на чл.60а, ал.2, т.1 от ЗСВ; 2)

на досъдебната фаза – лицето има качеството на пострадал по смисъла на чл.74, ал.1 от НПК, но заявлението е подадено извън срока по 60а, ал. 4 от ЗСВ, защото последното постановление за частично прекратяване и спиране на производството е от 23.09.2010 г. Заявителят обжалвал отказа за разглеждане на заявлението пред Административен съд – гр. София,⁹⁸ който го отменил и върнал преписката на МП за произнасяне по същество. Съдът е постановил, че доколкото наказателното производство включва както досъдебната, така и съдебната фаза, е било достатъчно жалбоподателят да е бил страна в една от тези фази – в случая пострадал на досъдебната фаза, за да има качеството на страна в наказателното производство. Затова и шестмесечният срок следва да се изчислява от приключване на наказателно производство, а не на неговата досъдебна фаза. След връщането, заявлението е разгледано по същество, но е отхвърлено като неоснователно.

Подходът на административния съд съответства на практиката на ЕСПЧ, съгласно която оплакванията за продължителност на приключили производства следва да обхванат общата продължителност на производството. За преценката дали продължителността на производството е била прекомерна е важен целият период. Подходът на МП не само не съответства на практиката на ЕСПЧ, но и води до изкуствено разделяне на двете фази на наказателното производство и *де факто* прегражда пътя на защита на заявителите, доколкото изчерпването на административната процедура по същество е абсолютна процесуална предпоставка за завеждането на иска по чл. 2б от ЗОДОВ.⁹⁹

Преки жертви

Към момента на изготвяне на настоящия доклад повечето заявления за прекомерна продължителност са подадени от физически лица, включително от еднолични търговци, но не липсват и такива, подадени от юридически лица – търговски дружества, кооперации и неправителствена организация. В този аспект не са констатирани никакви проблемни въпроси.

Непреки жертви

Има подадени заявления с оплакване за прекомерна продължителност на производството от наследници на починали лица. Тук следва да се разграничат следните хипотези: 1) заявления, подадени от наследници (правоприемници), при които пряката жертва е починала след приключване на съответното производство, но преди подаване на заявлението по Глава трета „а“ ЗСВ; 2) заявления, подадени от наследници

⁹⁸ Определение №5311 на Административен съд – София-град подело № 9694/2014 г.

⁹⁹ Виж повече в цитираната съдебната практика в частта, касаеща прегледа на приложението на чл. 2б ЗОДОВ, § IV.

(правоприемници), при които пряката жертва е починала след подаване на заявлението по Глава трета „а“ ЗСВ; 3) заявления, при които пряката жертва е починала в хода на производството и нейният наследник (правоприемник) е встъпил във висящото производство; 4) заявления, подадени по § 8, ал. 2 от ЗОДОВ от наследници, встъпили в производството пред ЕСПЧ; 5) заявления по § 8, ал. 2 от ЗОДОВ, подадени от наследници, които не са встъпили в производството пред ЕСПЧ.

1) заявления, подадени от наследници, при които пряката жертва е починала след приключване на съответното производство, но преди подаване на заявлението по Глава трета „а“ ЗСВ

Заявление РС-13-762, подадено от наследник на пострадалия от забавеното производство, е било обявено за недопустимо с мотива, че е подадено от лице, което не е било легитимирано да претендира обезщетение за нарушаване правото на разглеждане на делото в разумен срок. Според ИВСС и МП подаването на заявлението от наследник по ред на Глава трета „а“ от ЗСВ изисква конституирането му като страна в производството преди приключване на същото с окончателен акт. В конкретния случай наследодателят на заявителя е починала след приключване на съдебното производство и преди подаване на заявлението пред ИВСС. Затова заявителят няма качеството на страна по приключилото гражданско производство и не е легитимиран да търси обезщетение по реда на Глава трета „а“ ЗСВ.

Възприетата практика от ИВСС и МП до голяма степен следва практиката на ЕСПЧ, според която по правило преките жертви са тези, които могат да търсят обезщетение за нарушение на правото на разглеждане на делото в разумен срок. При все това, от разгледаните преписки не става ясно дали в такава хипотеза ИВСС и МП биха допуснали до разглеждане заявление, подадено от непреки жертви, които съгласно практиката на ЕСПЧ, ако могат да докажат личен интерес от делото (например материален интерес, защита на личната или семейната репутация), в някои случаи имат правото да търсят обезщетение за бавно правораздаване.

Препоръка: Във Вътрешните правила на МП следва да се регламентира възможността в особени случаи наследниците на страни по приключили граждански, административни и наказателни производства, които не са участвали в съответно производство, да могат да подадат заявление по Глава трета „а“ от ЗСВ. В тези случаи заявителите следва да посочат и обосноват личен интерес от производството и по какъв начин то е засегнало техни права, както и да представят доказателства в подкрепа на своите твърдения.

2) **заявления, подадени от наследници, при които пряката жертва е починала след подаване на заявлението по Глава трета „а“ ЗСВ**

РС-13-775 (гражданско дело по ЗОСОИ) и РС-13-246 (наказателно дело) са подадени от заявителите, които след подаване на заявлението са починали. В тези случаи МП отчита желанието на наследниците да продължат производството и съответно ги приема за легитимирани лица по смисъла на ЗСВ. Тази практика изцяло съответства на практика на ЕСПЧ – наследниците на починали жалбоподатели да имат право да встъпят в производството пред Съда и да го продължат от тяхно име.

Препоръка: *За по-голяма яснота би било добре да се запише във Вътрешните правила на МП, че наследниците и универсалните правоприменници имат право да продължат производството по Глава трета „а“ от ЗСВ.*

3) **заявления, при които пряката жертва е починала в хода на основното производство и нейният наследник (правоприменник) е встъпил във висящото производство**

В такава хипотеза ИВСС и МП¹⁰⁰ приемат наследниците (правоприменниците) за страна по смисъла на чл. 60а, ал.2 от ЗСВ и те са легитимирани да подадат заявления по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ. В съответствие с практиката на ЕСПЧ при определяне размера на обезщетението МП отчита цялата продължителност на производството.

4) **заявления, подадени по § 8 (2) от ПЗР на ЗОДОВ от наследници, встъпили в производството пред ЕСПЧ**

В Решение по допустимост от 27.05.2014 г. на ЕСПЧ по жалба № 30474/05 – *Ташев срещу България*, Съдът е приел, че оплакването по чл. 6 § 1 от Конвенцията от твърдяна прекомерна продължителност на гражданско производство, в което първоначалният жалбоподател е бил страна, следва да бъде отхвърлено поради неизчерпване на новосъздадените вътрешноправни средства за защита. При липсата на административна и съдебна практика, ограничаваща достъпа до новите средства за защита на наследниците или други правоприменници на първоначалните страни в производствата, те следва да опитат да се възползват от тях.

Отчитайки практиката на ЕСПЧ, при която при смърт на първоначалния жалбоподател, неговите наследници имат право да встъпят в производството по Конвенцията, ИВСС и МП, въпреки липсата на изрична законова разпоредба в тази посока, разглеждат

¹⁰⁰ Вж. например заявления РС-13-139.

заявления, подадени от наследници, изявили желание да продължат производството пред Съда в Страсбург и чиито жалби са били обявени за недопустими на основание неизчерпване на новоприетите средства за защита.¹⁰¹

Предвид, макар и ограничената възможност, в бъдеще да се появят жалби, в които наследници на първоначалните страни, изявили желание да продължат жалбата на техния наследодател, и която впоследствие е отхвърлена от ЕСПЧ като недопустима поради неизчерпване на новоприетите средства за защита относно прекомерна продължителност на съдебното производство, е препоръчително да се предвиди законодателна промяна на § 8 (2) от ПЗР на ЗОДОВ.

Препоръка: *Вътрешните правила на МП (или § 8 (2) от ЗОДОВ) да се допълнят в смисъл, че и встъпилите в производството пред ЕСПЧ наследници, чиито жалби са били отхвърлени поради неизчерпване на новоприетите средства за защита, имат правото да подадат заявление по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ в рамките на шестмесечен срок от получаване на уведомлението от Регистратура на Съда.*

5) заявления по § 8 (2) от ЗОДОВ, подадени от наследници, които не са встъпили в производството пред ЕСПЧ

Заявление РС- 13-716 е било подадено от съпругата на жалбоподател, починал в хода на производството пред ЕСПЧ. В разглеждания случай, преди съпругата да заяви желание да продължи производството, Съдът е разгледал подадената жалба и в частта, касаеща дължината на производството, я е отхвърлил като недопустима поради неизчерпване на новоприетите средства за защита. Макар производството да е продължило повече от 13 години за три инстанции, МП е обявило заявлението за недопустимо на основание, че съпругата не е участвала като страна в производството пред ЕСПЧ.

Тази практика съответства на практиката на ЕСПЧ и не повдига проблеми, доколкото задължение на жалбоподателите (заявители) е да уведомяват Съда за всякакви относими към производството промени.

Загуба на статуса на жертва

Според установената практика на ЕСПЧ, намаляване на наказанието по наказателни дела като компенсация за прекомерния срок на процеса по изричен и измерим начин, съпроводено с изрично признаване на извършено нарушение от страна на националните власти на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, води до изгубване на статуса на жертва. Тази практика е прилагана от ИВСС и МП в редица преписки (РС- 13-203, РС-13-123, РС- 13-272, РС- 14-98, РС- 14-117, РС- 14-177, РС- 14- 381). Прави

¹⁰¹ Вж. например заявления РС-13-309 и РС-13-450.

впечатление, че невинаги е ясно дали тези заявления се разглеждат като недопустими или като неоснователни. В някои от уведомителните писма (РС- 13-203, РС- 14-98, РС- 14- 381) изрично се отбелязва, че на лицето е била предоставена непарична компенсация и затова не е налице основание за претендиране на парично обезщетение по реда ЗСВ. В други (РС-14-117, РС-14-177) след посочване, че лицето е било компенсирано от съда за допуснато нарушение на правото на разглеждане на делото в разумен срок, се отбелязва, че заявлението следва да се отхвърли като неоснователно на основание чл. 60е, ал. 1, т. 1 от ЗСВ, тъй като продължителността на производството не надхвърля разумния срок. С оглед изчерпване на административната процедура, за лицето се поражда възможност да предяви иск по ЗОДОВ.

Посочената нееднородна практика би следвало да се уеднакви, предвид различните последици от обявяването на дадено заявление за недопустимо и неоснователно, и различния ред за търсене на защита за заявителите – в първия случай чрез обжалване по административен ред, а във втория по реда на ЗОДОВ.

Считаме, че спецификата на критерия за недопустимост – загуба на статуса на жертва, използван от ЕСПЧ, налага разглеждането на такива заявления по същество. МП следва да преценява дали осъдителната присъда съдържа признаване на нарушението на правото на обвиняемия на разглеждане на делото му в разумен срок и изрично и измеримо намаляване на наказанието. При липса на такава непарична компенсация на заявителя трябва да бъде предложено обезщетение.

Препоръка: *Необходимо е да се предвиди във Вътрешните правила на МП, че когато осъдителната присъда не съдържа признаване на нарушението на правото на обвиняемия на разглеждане на делото му в разумен срок и липсва изрично и измеримо намаляване на наказанието, лицето има право на парично обезщетение.*

Други критерии за допустимост

Преписка № РС-14-186, разгледана по-горе, е интересна в друг аспект. По нея са били откраднати касетофон и две дистанционни управления. В хода на обжалването пред административния съд в своето становище МП е въвело и допълнителен аргумент, а именно, че заявлението е недопустимо и предвид малозначителността на материалната вреда, претърпяна от заявителя. Според МП подобно заявление пред ЕСПЧ също би било недопустимо.

Прилагането на критерия „липса на значителна вреда” като основание за недопустимост не беше констатиран по други преписки измежду избраните за преглед по настоящия анализ. Дори и изолиран случай, е важно да се отбележи, че подобен подход не следва да се допуска и може да бъде критикуван не само поради липсата на подобно изискване за допустимост в ЗСВ. Отчитайки факта, че ресурсът на една

международна юрисдикция следва да бъде използван по най-пълноценен начин, „липсата на значителна вреда” по чл. 35, § 3, (b) ЕКПЧ като критерий за допустимост е въведен с цел намаляване натовареността на Съда. Този критерий обаче не се прилага, ако оплакванията не са били надлежно разгледани от национален съд.¹⁰² Прилагането му при разглеждане допустимостта на заявленията, разглеждани по реда на ЗСВ, ще постави бариера при упражняването на правото за търсене на обезщетение от бавно правосъдие, което рискува да постави под съмнение ефективността на административното средство. Отделен е въпросът за отчитането на размера на претърпяната вреда и нейната значителност при определяне размера на обезщетението.¹⁰³

Препоръка: При проверка на допустимостта на заявленията, подадени по Глава трета „а“ от ЗСВ, не следва да се взема предвид критерият „липса на значителна вреда”.

2. ОСНОВАТЕЛНОСТ НА ОПЛАКВАНЕТО

Задължението на държавите членки по чл. 6 § 1 от Конвенцията налага последните да организират съдебните си системи по начин, който гарантира изпълнението на изискването за разумен срок на производството.

Практиката на административните органи е в унисон със стандартите, които ЕСПЧ поставя по отношение изчисляването на продължителността на производството.

2.1. Начален момент на производството

При гражданските производства за начален момент се счита датата на подаване на документа, с който се сезира съдът. Това правило е спазено и не се наблюдава противоречиво прилагане. Не се наблюдават проблеми и при определянето на началния момент, когато заявителят, който се оплаква от неразумна продължителност на производството, е имал качеството на ответник или друга встъпила в производството страна. В тези случаи ИВСС и МП приемат, че за него началният момент е датата, на която е бил уведомен официално за заведеното спрямо него производство или съответно от встъпването като страна в производството. Този подход се наблюдава например в преписка № РС-14-137, в която това обстоятелство е правилно съобразено.

¹⁰² Виж по-горе II.1. „Допустимост на оплакванията пред ЕСПЧ“ и цитираното решение на КС.

¹⁰³ Вж. по-долу Основателност на оплакването за нера разумен срок (III.2). Вж. и Заявление 14-383, свързано досъдебно производство за противозаконно отнемане на автомобил, който впоследствие е бил върнат на заявителя. Предвид липсата на вреди за лицето и с оглед факта, че последният не е обжалвал постановлението за спиране на производството, заявлението е отхвърлено като неоснователно на основание чл. 60е, ал. 1, т.1 ЗСВ.

Констатирахме проблем при определянето на началния момент на производството по реда на чл. 422 ГПК – иск за съществуване на вземането в заповедното производство. В тази хипотеза МП разглежда заявленията по същество, но приема, че началният момент на производството е моментът на подаване на исковата молба в съда, съответно не включва в общата продължителност развитото се преди това заповедно производство (вж. преписка № РС 14-539). Считаме този подход за неправилен. На първо място, безспорно производството по чл. 422 ГПК е гражданско, т.е. попада в обхвата на чл. 60а, ал. 2, т. 1 ЗСВ. Съгласно ГПК искът се смята предявен от момента на подаването на заявлението за издаване на заповед за изпълнение (чл. 422 (1) ГПК), а не от момента на постъпването на исковата молба, при условие че искът се предяви в едномесечния срок по чл. 415 от ГПК.¹⁰⁴ Освен това, заявителят дължи единствено довносяне на държавна такса, а не заплащането на нова такса. Следователно в тези случаи при калкулирането на продължителността на производството за начална дата би следвало да се приеме датата на подаване на заявлението за издаване на заповед за изпълнение, тъй като производството се трансформира в класическо гражданско производство, за което следва да се прилагат гаранциите на чл. 6 от Конвенцията.

При прегледа на приключилите преписки разгледахме и няколко изцяло административни производства, като за тях важи същият принцип – началният момент е датата на инициране на административното производство или моментът, в който възникне „спор“ между заинтересуваното лице и административния орган.¹⁰⁵

Принципът е, че производството по оспорване на административен акт пред по-горестоящ (или друг) административен орган се включва в общата продължителност, ако по закон преди подаването на жалба до съда трябва да бъде изчерпан административният ред за оспорване. Например производството по ЗОСОИ (преписка № РС-13-777).

Това правило важи и в случаите, когато преди да се обърне към съда, жалбоподателят оспори акта по административен ред, въпреки че не е бил длъжен да го направи.

При наказателните производства началният момент съгласно стандарта на ЕСПЧ е повдигането на обвинение, а когато липсва официално обвинение, чл. 6 е приложим от момента, в който положението на заподозрения е съществено засегнато по един или друг начин. Изпълнение на това правило се наблюдава в преписка № РС-14-241, където за начален момент е преценен именно денят, в който лицето е било задържано за 24 часа от органите на МВР, като официалното обвинение е било повдигнато по-късно; в преписка РС-14-479 за начален момент е била определена датата, на която лицето е

¹⁰⁴ Кюркчиев, Стефан, Заповедното производство. Европейската заповед за плащане, Сиела, 2009 г., стр.19.

¹⁰⁵ Božić v. Croatia, № 22457/02, 29 юни 2006 г., § 26.

било разпитано като заподозряно лице; подобна е и преписка РС-14-359. Правилен подход е приложен и при определянето на началния момент - иницирирането на предварителната проверка, а не привличането като обвиняем - в преписка № РС-14-321. При тези преписки се наблюдава последователност и пълно съобразяване с разписания стандарт в практиката на ЕСПЧ¹⁰⁶.

В случаите, в които едно лице първоначално е било разпитано като свидетел и впоследствие е привлечено като обвиняем, практиката на ИВСС сочи, че инспекторите по-скоро прилагат подхода, установен с *Асенов срещу България*,¹⁰⁷ а не стандарта по делото *Янков и други*¹⁰⁸, където Съдът е постановил, че чл. 6 се прилага от момента, в който жалбоподателят е бил разпитан от полицията в качеството му на свидетел, макар обвинението да му е било повдигнато на по-късен етап. В преписка № РС-13-131 например срокът е отброен от датата на предявяване на постановлението за привличане на обвиняем – 6 месеца по-късно от датата на разпита, тъй като ИВСС намира, че „разпитът като свидетел на едно лице, което на по-късен етап от разследването бива привлечено като обвиняем, сам по себе си не може да се счита за достатъчно основание да се приеме, че му е отправено „обвинение“ по чл. 6., [...] в конкретния случай се касае за първоначален разпит на лице, което е пряк участник в ПТП”.

В преписка № РС-14-098 ИВСС е изпълнил задължението си да анализира кое от предприетите по отношение на заявителя действия е засегнало съществено правната му сфера. Инспекторатът е приел, че в конкретния случай даването на обяснения по извършената предварителна проверка през 2000 г. не е засегнало интереса на заявителя. Всички призовки са получавани от баща му, тъй като заявителят е бил в чужбина и поради това привличането на заявителя като обвиняем през 2011 г. е релевантният начален момент на периода, подлежащ на изследване, в контекста на разумния срок по Конвенцията. Същите са мотивите и подхода в преписка № РС-14-058, където е аргументирано защо, въпреки практиката на ЕСПЧ, в конкретния случай първоначалният разпит на заявителя не представлявал намеса в личната му сфера.

Противоречив подход при преценяване на началния момент бе констатиран при заявленията, подадени от пострадали лица. Например в преписка № РС-14-111 за начален момент е приета датата, на която е образувано досъдебното производство, а не датата на входиране на сигнала до СРП, с който пострадалото лице заявява, че е станало обект на измама. Точно обратно е възприетото решение по преписка № РС-14-186. Подобен несистематизиран подход би могъл да доведе погрешното прилагане на механизма, доколкото правилното определяне на началния момент на производството е от ключово значение.

¹⁰⁶ За повече виж по-горе II.2.2.2 – „Начален и краен момент на производството по Конвенцията“.

¹⁰⁷ *Asenov v. Bulgaria*, no. 42026/98, 15.07.2005 г., § 102.

¹⁰⁸ *Yankov and Others v. Bulgaria*, no. 4570/05, 23.09.2010 г., §§ 20-23.

Препоръка: *Да се промени практиката на МП при изчисляването на началния момент на относимия срок при дела по чл. 422 ГПК. При противоречива или неправилна съдебна практика този въпрос може да бъде поставен пред Върховните съдилища за тълкувателно решение по реда на чл. 124 във връзка с чл. 125 ЗСВ.*

Предвид нееднородната практика на ЕСПЧ, преценката за началния момент при производства, при които лицето е било разпитвано като свидетел, а впоследствие е привлечено като обвиняем, следва да се извършва внимателно във всеки конкретен случай, като е важно ИВСС и МП да изложат достатъчно мотиви кой момент приемат за начало на производството. Да се уеднакви практиката по определяне на началния момент на периода относно заявления, подавани от пострадали и оцетени юридически лица.

2.2. Краен момент на производството

Изведеното в практиката на ЕСПЧ правило за определяне на крайния момент на производството е приложимо към всички видове производства – граждански, административни, наказателни.¹⁰⁹

Считаме, че при изчисляването на броя на инстанциите, разгледали делото, следва да се включва и касационната инстанция, дори и в случаите, когато по реда на чл. 288 ГПК ВКС не е допуснал жалбата до касационно разглеждане. Аргументите за това са, че касационната инстанция е редовна инстанция и преценката дали да се изчерпва или не зависи от страната по делото.

Не е в хармония с практиката на ЕСПЧ обаче неясният и необоснован подход, приложен в преписка № РС-14-178, където от общата продължителност в наказателно производство е приспаднал периодът, в който делото не е било на разположение на разследващите органи. Подобен аргумент не би следвало е основание за намаляване продължителността на производството. Задължението на държавите членки да организират съдебните си системи, така че да осигурят правораздаване в разумен срок, изключва възможността делото да не е на разположение на разследващите органи в продължителен период и това да е основание за намаляване на общата продължителност.

¹⁰⁹ Виж по-горе „Основателност на оплакването за неразумен срок на производството“, II.2.1.

2.3. Отклонения от нормалния ход на производствата, извънредни способности

Периодът, чиято продължителност следва да се преценява обхваща и времето, в което е било разгледано искане за допълване или изменение на съдебното решение. В този смисъл е и становището на ИВСС и МП по преписка № РС-13-719, където правилно е било прието, че последвалото производство по допълване на решението в частта за разносните е част от общата продължителност на основното производство. Съответно 6-месечният срок за подаване на заявлението по Глава трета „а“ на ЗСВ започва да тече от датата, на която е влязло в сила определението, с което съдът се е произнесъл по искането за разносните¹¹⁰.

При възобновяване на гражданско или административно производство периодът, който е изминал между двете производства не се включва при преценката на продължителността, тъй като в промеждутъка няма висящ спор. За изчисляване на общата продължителност се събират периодът от началото на първото производство до приключването му с влязъл в сила акт и периодът след възобновяването до приключването на възобновеното производство с влязъл в сила акт. Този принцип се следва без изключение при прилагането на административния механизъм (преписки № РС-14-228, РС-14-312, РС-14-095).

Възобновяването на наказателно дело е предвидено в чл. 422 НПК. ЕСПЧ е приел, че при възобновяване на наказателни дела, които са завършили с непроверени по касационен ред присъди, решения и определения (чл. 422, ал. 1, т. 5 НПК) подаването на искане за възобновяване представлява нормално изчерпване на вътрешноправните средства, а не ползване на извънредно средство за защита.¹¹¹ В този случай продължителността на първото производство се прибавя към тази на последващото и се изчислява общо. Такъв подход е възприет и при прилагането на административния механизъм по ЗСВ. В преписка № РС-14-359 напълно правилно е изчислен срокът по двете отделни производства. Промеждутъкът не е взет предвид, така както е направил и ЕСПЧ по дело срещу Австрия¹¹². Доколкото обаче производството по чл. 422, ал. 1, т. 5 НПК се приема за редовно средство, би следвало, според нас, промеждутъкът да се включва в общата продължителност на производството.

2.4. Критерии за преценка на дължината на производството и размера на обезщетението

¹¹⁰ Виж и преписка № РС-14-014.

¹¹¹ Paraskeva Todorova c. Bulgarie, no. 37193/07, 25 март 2010 г., §§ 24-30.

¹¹² Löffler v. Austria, (no. 30546/96), 3.10.2000.

По правило ИВСС и МП спазват стриктно стандартите изведени в практиката на ЕСПЧ и посочени по-горе. Съобразяват се и критериите изведени в Тълкувателно решение № 35/1990 по н.д. № 26/1990 г., ОСНК на ВС относно фактическата и правната сложност на делото. Следва да се отбележи, че при отчитане на броя на инстанциите в производството не се взимат предвид броя на връщанията на делото на по-долна инстанция каквато е практиката на Страсбург.

Елемент при преценка на процесуалното поведение на страните и на техните процесуални или законни представители е дали са използвали възможността да подадат жалба за бавност, когато е имало процесуална възможност за това. Неизползването на този инструмент е ставал причина поведението на заявителя да се прецени като недостатъчно активно (преписка № РС-14-137), съответно за намаляване на присъденото обезщетение, но не и за отхвърляне на заявлението като неоснователно. Тази практика може да бъде подкрепена.

Позоваването на две референтни дела от практиката на ЕСПЧ при определяне размера на обезщетението също може да се определи като позитивен аспект.

Измежду разглеждани преписки не бяха констатирани случаи на присъждане на обезщетение за имуществени вреди за прекомерна дължина на производство. Материалният интерес на заявителя от съответното производство обаче е бил отчетен по преписка РС- 13-764, където МП е приело, че независимо от продължителността на производството от 8 години и 7 месеца, както и неговата фактическата и правната сложност, заявлението е неоснователно. Според МП материалният интерес на заявителя от 100 (сто) лева е незначителен и не е била налице информация, от която да може да се заключи, че загубата на подобна сума би имала каквото и да било значително отражение върху личния ѝ живот.

Вярно е, че критерият „претърпените от заявителя имуществени и/или неимуществени вреди” е предвиден във Вътрешните правила на МП при определяне на сумата за обезщетението. Дотолкова доколко по действащата правна уредба не изглежда МП да може да отхвърля дадено заявление като неоснователно, поради факта, че вредите, претърпени от заявителя са незначителни, би било добре този въпрос да се уреди изрично в ЗСВ.

Препоръка: *Да се регламентира на законодателно ниво, че обезщетение за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок може да не се присъди, ако се установи, че въпреки продължителността на производството, заявителят е претърпял незначителни вреди. В тези случаи е достатъчно установяването на самото нарушение.*

3. ПРАКТИКАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЪДИЛИЩА ПО ГЛАВА ТРЕТА „а“ ЗСВ

От влизането в сила на административното средство за обезщетение за оплаквания спрямо продължили неоправдано дълго производства досега се е натрупала, макар и неголяма по обем, съдебна практика на административните съдилища. Въпреки че Глава трета „а” не предвижда изрична процедура по обжалване на актовете, постановявани в това производство, няма съмнение, че тези, с които се засягат права на граждани и юридически лица, могат да бъдат обжалвани пред съд (чл. 120, ал. 2 от Конституцията).

3.1. Правна характеристика на актовете, издавани в производството по Глава трета „а” ЗСВ

ЗСВ посочва, че процедурата по Глава трета „а” започва с подаване на заявление от физическото или юридическо лице, което трябва да отговаря на изискванията на чл. 60б. Към заявлението се подава и декларация по чл. 60б, ал. 2, че лицето не е правило искане за обезщетение за същото нарушение и обезщетение не му е изплатено по друг ред. Ако заявлението не отговаря на изискванията чл. 60б, ал. 1 и 2, ИВСС изпраща на заявителя съобщение за отстраняване на допуснатите нередовности в 7-дневен срок от получаване на съобщението. Ако заявителят не отстрани нередовностите, заявлението заедно с приложенията се връща.

Не беше констатирана съдебна практика във връзка с обжалвания срещу актове за отстраняване на нередовности, но доколкото не би имало пречка, ако не е изтекъл преклузивния срок, лицето да подаде наново заявление, тази разпоредба не поставя проблеми.

За извършената проверка ИВСС съставя **констативен протокол**. По повод подадена жалба срещу констативен протокол, административните съдилища¹¹³ приемат, че той **не е индивидуален административен акт** (ИАА) по смисъла на чл. 21 АПК. Според съдиите констативният протокол е част от процедура по Глава трета „а” от ЗСВ, а съгласно чл. 21, ал. 5 АПК, не са ИАА волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване на ИАА. Решението относно основателността на заявлението се взема от министъра на правосъдието, а констативният протокол на ИВСС има характер на становище, което може да бъде възприето или не от МП. Това означава, че протоколът, сам по себе си, не засяга непосредствено законни права и интереси на жалбоподателя, нито създава права или

¹¹³ Вж. Определение № 6852 от 21.05.2014 г. на ВАС по адм. д. № 3613/2014 г., потвърждаващо определение № 47 от 6.01.2014 г. по адм. д. № 7164/2013 г., АСГГ.

задължения за него.¹¹⁴ Затова жалби срещу констативните протоколи на ИВСС са недопустими.

Докато съдебната практика относно характеристиката на констативния протокол е единна, не стои така въпросът с практиката по обжалвания на уведомленията за отказ, изпращани от МП. Според установената си практика, МП изпраща два вида уведомления за отказ, макар официално тези наименования да не присъстват в самите писма. Първият е **уведомление за отказ поради недопустимост**, вторият – **уведомление за отказ поради неоснователност**.¹¹⁵

В производството по обжалване на уведомителни писма, с които се указва, че заявленията са оставени без разглеждане поради неспазване на 6-месечния срок, административните съдилища е следвало да решат въпроса дали тези уведомления са административни актове, съответно какъв е редът за обжалването им. Съдилищата са единни, че преценката на административния орган относно спазването на срока по чл. 60а, ал. 4 от ЗСВ, касае **допустимостта** на административното производство, съответно не е акт по същество.¹¹⁶

Противоречива практика обаче се констатира относно същността на **уведомлението за отказ поради недопустимост**. Така например, по адм. д. № 281/2014 Административен съд – София град (АССГ) е приел, че отказът да бъде разгледано заявлението по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ не може да бъде предмет на съдебен контрол по реда на чл. 197 – чл. 201 от АПК. Според съда, крайният акт в производството по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ не съдържа белезите на административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, тъй като волеизявлението в него има гражданскоправен характер и не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по реда на АПК. След като крайният акт не представлява административен акт, то и отказът съответно за издаване на такъв също не подлежи на административен контрол по реда на АПК.¹¹⁷

В друго дело АССГ е постановил, че административната процедура по Глава трета „а“ съдържа характеристики на медиация, т.е. на добра воля и цели извънсъдебно разрешаване на спорове, при което министърът на правосъдието подпомага постигането на споразумение между заявителя и органите на съдебната власт, но не е длъжен винаги да предложи такова споразумение. Следователно обжалваният акт – „уведомление за отказ за разглеждане на заявление по същество“ – не съдържа белезите на административен акт, тъй като волеизявлението в него има гражданскоправен характер и не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по реда на АПК.

¹¹⁴ ВАС по адм. д. № 3613/2014 г.

¹¹⁵ Вж. за повече за отделните основания за недопустимост и неоснователност в Одитен доклад, изготвен от Дирекция “Вътрешен одит”, март 2015 г., София.

¹¹⁶ Вж. Определение № 1000 от 25.02.2014 г. на АСГГ по адм. д. № 281/2014 г.

¹¹⁷ Определение № 6969 от 18.11.2013 г. на АССГ, адм. д. № 6676/2013 г.

Според съда, в случая не намира приложение и общата клауза за обжалване, визирана в разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КРБ, според която на обжалване подлежат всички административни актове, освен изрично посочените в закон, а обжалваното писмо не носи белезите на административен акт. Поради това подадената жалба е отхвърлена като недопустима, а производството по делото прекратено на основание чл. 159, т.1 и т.4 от АПК.¹¹⁸

На друга позиция е Върховният административен съд (ВАС), който намира, че следва да се прави **разлика между отказ за разглеждане поради недопустимост и отказ поради неоснователност**. В случая, в който министърът на правосъдието или оправомощеното от него лице откаже да разгледа заявлението по чл. 60а от ЗСВ по съображения, че то е подадено след срока по чл. 60а, ал. 4 от ЗСВ, е налице **отказ да бъде разгледано по същество искане за издаване на административен акт по чл. 60е от ЗСВ**. В този случай не се касае за отказ да се издаде искания административен акт, а за отказ да бъде разгледано по същество подаденото заявление. В тази хипотеза съществува процесуална пречка за предявяването на иск по чл. 2б, ал. 2 от ЗОДОВ, защото не е изпълнено изискването по чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ за изчерпване на административна процедура. Съгласно чл. 197, ал. 1 от АПК изричният отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на ИАА може да се обжалва пред съда и това е и редът според ВАС за обжалване на оспореното пред АССГ писмо.¹¹⁹

Разлика в практиката между тази на АССГ и на ВАС се констатира и по жалби срещу **уведомления за отказ поради неоснователност**. Така например, в Определение № 3819 от 10.05.2013 г. на АССГ по адм. д. № 4432/2013 г. се приема, че и в случая не се касае за властническо волеизявление на административен орган, а за приемане или не на заявление с цел сключване на споразумение, което винаги зависи от волята на страните. В този смисъл съдът не можел да задължи министъра на правосъдието да предложи споразумение, ако отмени уведомлението, нито да задължи жалбоподателя да сключи такова, ако предложението за споразумение не го удовлетворява.

За разлика от административния съд, ВАС намира, че актът по чл. 60е от ЗСВ, независимо дали е позитивен или негативен за заявителя, **е административен по своя характер, защото представлява властническо волеизявление на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК, чрез което от името на държавата се признава, респективно се отрича, претендирано от заявителя и възникнало по силата на чл. 2б, ал. 1 от ЗОДОВ негово субективно право на обезщетение за вреди**. Предвид същността им тези актове представляват **декларативни**

¹¹⁸ Определение № 193 от 14.01.2014 г. на АССГ по адм. д. № 282/2014 г.

¹¹⁹ Определение № 3992 от 24.03.2014 г., ВАС, 3 чл. адм. Д. № 3558/2014 г. и Определение № 890, 22.01.2014г, ВАС, по адм. д. № 740/2014 г.

административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 2 от АПК. Според ВАС, когато заявлението е било отхвърлено като неоснователно по реда на чл.60е, ал.1 от ЗСВ или заявителят е отказал да сключи предложеното му споразумение, административната процедура е изчерпана и защитата на правото на обезщетение се осъществява по исков ред пред компетентния граждански съд. С разпоредбите на чл. 2б, ал. 1 и чл. 8, ал. 2 от ЗОДОВ се изключва съдебният контрол по реда на АПК. Контролът за законосъобразност на тези актове ще се осъществи по реда на чл. 17, ал. 2 от ГПК в исковото производство пред съответния компетентен съд.¹²⁰

Обобщение: Съгласно практиката на административните съдилища, при обжалване на актовете, издавани по реда на Глава трета „а” от ЗСВ, могат да се направят следните изводи: актовете, издавани **от МП** в хода на административната процедура, представляват отказ за разглеждане по същество на искане за издаване на административен акт / ИАА. Предвид характера на акта – по допустимост или по същество - е предвиден различен ред за защита. В случаите на издадено **уведомление за отказ поради недопустимост**,¹²¹ заявителят следва да обжалва уведомлението в 14-дневен срок от съобщаването му пред АССГ, по реда на чл. 197 и следващите от АПК. Когато издаденото уведомление е свързано с **отказ поради неоснователност** или заявителят откаже да сключи предложеното му споразумение, за него се отваря пътят на защита по реда на ЗОДОВ. Констативният протокол на ИВСС не подлежи на самостоятелен съдебен контрол.

3.2. Легитимирани лица при обжалване

Според практиката на ВАС, в случай на отменено уведомление за отказ поради недопустимост, определението на съда е необжалваемо, тъй като е изцяло благоприятно за жалбоподателя-заявител, а ответникът – МП – не разполага с активна процесуална легитимация да го обжалва, тъй като сезираният с искането административен орган не е страна, а **решаващ орган** в административното производство. Частната жалба, подадена от страна без активна процесуална легитимация, е недопустима и не подлежи на разглеждане, а образуваното съдебното производство следва да бъде прекратено.¹²²

¹²⁰ Определение № 3992 от 24.03 2014 г., ВАС, 3 чл. адм. Д. № 3558/2014 г.

¹²¹ За приеманите от МП основания за недопустимост виж по-горе – „Допустимост на оплакването“, § III.1.

¹²² Определение № 6584 София, 16.05.2014 г., ВАС, 3-членен състав, адм. дело № 5391/2014 г., потвърдено от Определение № 3668, 01.04.2015 г., ВАС, 5-членен състав, по адм. дело № 10723/2014 г.; Определение № 10959, 17.09. 2014 г., ВАС, 3-членен състав, адм. дело № 10597/2014 г. Определение № 10017, 16.07. 2014 г. ВАС, 3-членен състав, адм. дело № 7374/2014 г.

3.3. Начало и край на производството

В съответствие с практиката на ЕСПЧ, административните съдилища приемат, подобно на МП, че за окончателен акт и край на производството следва да се вземе влязлото в сила решение, с което дадено производство приключва, а не решението, с което се отхвърля искането за отмяната му.¹²³

Също така, по няколко жалби срещу обявени за просрочени от МП заявления, АССГ е следвало да реши въпроса кой е бил окончателният акт в наказателно производство, приключило с постановление за прекратяване, което не е било обжалвано от заявителя – обвиняем, а от друг участник в процеса – съзвършител или пострадал. В тези случаи, съдът намира, че МП неправилно е приело, че неоспорването на постановлението от страна на заявителя води до влизането му в сила спрямо него. Според съда, макар че заявителите не са оспорили постановленията за прекратяване, същите са били оспорени от свидетел (пострадал) или от друг обвиняем по делото. Така до произнасянето с влязло в сила определение, производството е било висящо – както за оспорващия, така и за жалбоподателя.¹²⁴

Коментар: Възприето от административния съд съответства на практика на ЕСПЧ доколкото Съдът приема, че една от целите на правото на съдебен процес в разумен срок е да се защитят хората от продължителното състояние на несигурност относно съдбата им (виж *Withey v. the United Kingdom (dec.)*, no. 59493/00, ECHR 2003 X; в което се цитира *Stogmuller v. Austria*, решение от 10 ноември 1969 г., Series A no. 9, стр. 40, § 5).¹²⁵ Така например, по делото *Иван Христов с/у България*¹²⁶ ЕСПЧ взема за край на производството, при липса на жалба от обвиняемия, но при наличие на такава от страна на пострадалия, решението на районния съд, с което жалбата е разгледана и е било потвърдено постановлението за прекратяване на наказателното производство.

3.4. Изчисляване на 6-месечния срок

С § 34 от ЗИД към ЗСВ се предвиди възможност за лица, подали жалби до ЕСПЧ, или да изчакат уведомление от Регистратурата на Съда, или сами да подадат заявление за обезщетение по реда Глава трета „а” от ЗСВ, в шестмесечен срок от влизане в сила на измененията на закона. Разпоредбата, която беше критикувана поради факта, че не

¹²³ Определение № 1170 от 11.03.2014 г., АССГ, адм. д. № 6676/2013 г., Определение № 1521, 23.03.2015 г., адм. д. № 8985/2014 г.

¹²⁴ Определение № 1670 от 7.04.2014 г., АССГ, адм. д. № 282/2014 г.; Определение № 1696 от 8.04.2014 г., АССГ, адм. д. № 280/2014 г., потвърдено с Определение № 10017, 16.07.2014 г., ВАС 3-членен състав, адм. д. № 7374/2014, Определение № 1000 от 25.02.2014 г., АССГ, адм. д. № 281/2014 г.

¹²⁵ *Kalrachka v Bulgaria*, no. 49163/99, 2.11.2006, § 66.

¹²⁶ *Ivan Hristov v Bulgaria*, no. 32461/02, 20.03.2008, § 50 във връзка с § 30.

съдържаше разграничение на основанието, на което дадена жалба е обявена за недопустима, беше впоследствие доуточнена с § 8 и от ЗИД към ЗОДОВ,¹²⁷ като предвиди, че такова право имат само жалбоподатели, чиито жалби са били отхвърлени поради неизчерпване на новоприетите средства за защита. Важно е обаче да се посочи, че § 34 от ЗИД ЗСВ се отнася единствено за лица, подали жалби до ЕСПЧ. Друго становище обаче е застъпил АССГ по повод жалба срещу уведомление за отказ за разглеждане на заявление поради просрочие.¹²⁸ В това дело административният съд е приел, че 6-месечният срок за подаване на заявление не се изчислява от постановяването на окончателното решение, с което е приключило производството по делото, а от влизане в сила на Глава трета „а“ от ЗСВ – 01.10.2012 г., предвид нормата на § 34, ал. 1 от ПЗР към ЗИД на ЗСВ.¹²⁹ Съдът обаче не е изискал доказателства, че лицето е подало жалба пред ЕСПЧ. В резултат, отказът на МП е отменен с указание делото да бъде разгледано по същество.

По друга жалба АССГ е приел, че щом по делото не са представени доказателства за подавани и регистрирани в ЕСПЧ жалби, §34, ал. 1 от ПЗР към ЗИД на ЗСВ не се прилага при преценката на допустимостта на заявлението.¹³⁰

3.5. Задължения на МП

Според административния съд МП е длъжно служебно да събере доказателства относно датата, на която заявителят е бил уведомен от Регистратурата на ЕСПЧ за постановеното решение по негова жалба, с оглед определяне дали е спазен срокът по § 8, ал. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОДОВ. Според съда, в случаите, в които липсват данни за датата, на която уведомителното писмо от Регистратурата на ЕСПЧ е било изпратено по пощата и респективно, получено от адресата, информацията относно датата на изпращане и получаване на писмото е следвало да бъде събрана чрез извършване на справка в Регистратурата на Съда, в „Български пощи“ ЕАД, в специализираното звено на МП и по всеки друг възможен начин. Датата на уведомителното писмо не може да се счита за дата, на която жалбоподателят е бил уведомен от Регистратурата ЕСПЧ за преценка за спазване на срока по § 8, ал. 2 от ПЗР към ЗИД на ЗОДОВ.¹³¹

Извод: *Практиката на административните съдилища играе важна роля на коректив, която гарантира по-добра ефективност на административното средство. При все това, е важно тя да бъде прилагана в съответствие със стандартите на практиката на ЕСПЧ. Ако се предвиди възможност за подаване на частна жалба от страна на*

¹²⁷ Balakirev v Bulgaria (dec.), no.65187/10, 18.06.2013, §§ 9-10 и §§ 32-34.

¹²⁸ Определение № 1170 от 11.03.2014 г., АССГ, адм. д. № 6676/2013 г.

¹²⁹ Пак там.

¹³⁰ Определение № 1521, 23.03.2015 г., адм. д. № 8985/2014 г.

¹³¹ Определение № 1521 от 23.03.2015 г., АССГ, по адм. д. № 8985/2014 г.

МП срещу определенията на първоинстанционните съдилища, биха се осигурили още по-големи гаранции за правилното приложение на закона.

IV. СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ЧЛ. 26 ОТ ЗОДОВ¹³²

Със закона за изменение и допълнение на ЗОДОВ от 15 декември 2012 г., считано от тази дата, отговорността на държавата за вредите, причинени на граждани и на юридически лица от нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок съгласно чл. 6 § 1 от Конвенцията, вече може да бъде ангажирана по съдебен ред. Обезщетение за вреди, причинени при условията на чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ, може да се търси по този закон, а не по общия ред. (чл. 8, ал. 1 от ЗОДОВ).

Исковете се разглеждат по реда на ГПК, като искът за обезщетение може да се предяви както по време на висящо производство, така и след приключването му (чл. 26). Абсолютна процесуална предпоставка за предявяването на иск за обезщетение при приключило производство е изчерпването на административната процедура по ЗСВ (чл. 8, ал. 2)

Чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ изрично препраща към чл. 6 § 1 от Конвенцията, що се отнася до понятието „разумен срок“, съответно до критериите и стандартите, установени в практиката на ЕСПЧ. В разпоредбата са очертани обстоятелствата, които съдът взема предвид при решаване на спора. Неизчерпателно изброените критерии съответстват на изведените от ЕСПЧ. Въпреки че не се посочва изрично критерият „значението на делото за жалбоподателя“, той би следвало да се включва в „други факти, които имат значение за правилното решаване на спора“. В прегледаната практика не бе намерено изрично позоваване на съда на този критерий. Преценката, която решаващият орган следва да извърши, не обхваща въпроса дали разследващите органи или съда са спазили служебните си задължения.

От влизането в сила на ЗИД ЗОДОВ съдилищата се произнесоха по значителен брой иски по чл. 26 от Закона, което позволява да се разгледат основните проблеми и въпроси, които се повдигат при прилагането на това средство за защита. Могат да бъдат очертани следните аспекти, в които практиката на съдилищата е противоречива или непоследователна или които създават предпоставки за такава практика в бъдеще:

- Действие на нормата на чл. 26 от Закона във времето;
- Субсидиарен характер на тази норма спрямо механизма за обезщетяване на вреди за бавно правосъдие по ЗСВ;
- Активна и пасивна процесуална легитимация;
- Определяне на общата продължителност на производството;

¹³² В случаите, в които цитираните по-долу решения са влезли в сила това е отбелязано. Останалите или не са влезли в сила или няма данни за това.

- Прилагане на критериите за „разумен срок“ за разглеждане и решаване на делото;
- Доказване на претърпените вреди и причинно-следствената връзка с бавното разглеждане на делото;
- Определяне на размера на обезщетението;
- Погасителна давност.

1. Въпроси, свързани с действие във времето на чл. 2б от ЗОДОВ

Съгласно чл. 2б, ал. 3 искът за обезщетение за нарушаване на правото на разглеждане на делото в разумен срок, предявен преди приключване на производството, от чиято продължителност се оплаква ищецът, е допустим. В Решение № 661 от 8.07.2014 г. на РС Велико Търново по гр. д. № 611/2014 г., е разгледан въпросът за момента, от който се изчислява общата продължителност на наказателно производство, което към завеждането на иска по чл. 2б от ЗОДОВ още не е било приключило. Ответникът по делото е поддържал, че общата продължителност на производството и забавянията в него следва да се преценяват от момента на влизане в сила на чл. 2б от ЗОДОВ, т. е. от 15.12.2012 г. Съдът не споделя това становище, като приема, че нормата на чл. 2б ЗОДОВ има обратно действие и е достатъчно нарушението на правото да е налице към момента на сезиране на съда¹³³.

Противоречива е практиката по иски за обезщетение при производства, приключили с влязъл в сила съдебен акт повече от 6 месеца преди влизането в сила на ЗИД ЗОДОВ. Повечето от съдилищата прилагат § 9 от преходните и заключителни разпоредби на Закона, който гласи, че „право да подадат заявление за обезщетение по реда на глава трета „а“ от Закона за съдебната власт в 6-месечен срок от влизането в сила на този закон имат лицата, чиито национални досъдебни или съдебни производства са приключили към датата на влизане в сила на този закон и не са изтекли повече от 6 месеца от постановяването на окончателния акт“. Така в решение № 396 от

¹³³ Съдът посочва, че: „по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ Конвенцията е част от вътрешното право на страната от 07.09.1992 г. и правото на разглеждане на делото в разумен срок е възникнало тогава. С влизане в сила на чл. 2б ЗОДОВ е признато правото на обезщетение при нарушения, свързани с правото на разглеждане на делото в разумен срок, т.е. нормата на чл. 2б ЗОДОВ има обратно действие“. Решението е потвърдено с окончателно решение № 391 от 27.11.2014 г. по в гр. д. № 800/2014 г. на ОС Велико Търново.

Виж също и решение № 788 от 26.11.2013 г. по гр. д. № 430/2013 г. на ОС Русе, където съдът отбелязва, че „Правото на справедлив процес, приключил в разумен срок, регламентирано в чл.6, § 1, е пряко приложимо право, което подлежи на самостоятелна защита, въпреки липсата на законова разпоредба в ЗОДОВ. Предвид изложеното съдът намира, че предявеният иск е допустим за целия период от образуването на досъдебното производство до завеждането на иска. ... Гореизложеното обосновава извода, че срокът на все още продължаващото разследване като прекомерно дълъг и с периоди на пасивност, е неразумен по смисъла на чл.6, § 1 от Конвенцията.“. (решението е влязло в сила).

24.04.2014 г. по гр. д. № 3407/2013 г. на РС Велико Търново¹³⁴ съдът приема, че искът е недопустим, тъй като окончателният съдебен акт е постановен повече от 6 месеца преди влизане в сила на чл. 26 от ЗОДОВ, а освен това не бил изчерпан предвиденият в ЗСВ административен механизъм за обезщетение, което се явява положителна процесуална предпоставка за предявяване на иска по чл. 26 от ЗОДОВ в случаи на приключили производства.

Други съдилища, като например СГС, с решение № 16742 от 11.09.2014 г. по гр. д. № 11331/2013 г., приемат, че чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ не се прилага за случаи преди влизането му в сила, поради което приема иска за неоснователен и го отхвърля¹³⁵. В случая, актът по производството, от което ищецът се оплаква, е влязъл в сила през 2009 г. В аналогичен смисъл е и решение № 17612 от 22.10.2014 г. по гр. д. № 2101/2013 г. на СГС, в което съдът е отхвърлил иска като неоснователен и недоказан.

С решение № 18791 от 01.12.2014 г. по гр. д. № 5616/2013 г. СГС е разгледал по същество искане за обезщетение за нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок за производство, приключило през 2008 г. без да засяга въпроса за датата на влизане на измененията на ЗОДОВ¹³⁶.

В определение № 535 от 11.07.2014 г. по ч. гр. д. № 2927/2014 г. ВКС е приел, че когато производството е приключило с окончателен акт преди повече от шест месеца от влизане в сила на измененията в ЗОДОВ, лицата не могат да подадат заявление за обезщетение по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ, нито да предявят иск за обезщетение на основание чл. 26 ЗОДОВ. В тази хипотеза държавата отговаря на основание чл. 49 от ЗЗД за вреди от действия на правозащитни органи, които в нарушение на чл. 6 от ЕКПЧ

¹³⁴ В разглежданата част решението е влязло в сила.

¹³⁵ Съдът отбелязва, че „Нормата на чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ ... е материално-правна. Като такава тя няма обратно действие, освен ако изрично законът не и е придал такова. Следователно тя се прилага само за случаи, за които правото на обезщетение е възникнало след влизането в сила на изменението на ЗОДОВ, т. е. само когато правото на обезщетение е възникнало след 15.12.2012 г. ... Предвид приетото в т. 4 от ТР 4/2005 г. по т. гр. д. 4/2004 г. на ОСГК на ВКС, съдът приема, че това е моментът на влизане в сила на окончателния акт, с който се поставя край на производството. Ето защо съдът приема, че правото на обезщетение по чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ възниква към момента на влизане в сила на окончателния акт по съответното производство. ... В случая този акт е влязъл в сила през 2009 г. Съдът прие обаче, че чл. 26, ал. 1 от ЗОДОВ не се прилага за случаи преди влизането му в сила. Ето защо този иск е неоснователен и съдът го отхвърля.“ (от § 36 до § 38 от решението).

¹³⁶ Виж също Решение № 253 от 28.05.2014 г. по гр. д. № 172/2014 г. на ОС Хасково, обезсилено с Решение № 638 по въззивно гр. д. № 822/2014 г. на АС Пловдив. Във въззивното решение съдът не обсъжда възможна правна квалификация по чл. 49 от ЗЗД, а посочва, че ответникът „не е правил искане по реда на Глава трета „а ЗСВ ... При тези обстоятелства искът по чл. 26 от ЗОДОВ е недопустим поради липса на установената в чл. 8, ал. 2 от ЗОДОВ процесуална предпоставка“.

не са извършени в разумен срок. В този случай ищецът следва да внесе дължимата такса за разглеждане на иска по общия съдопроизводствен ред¹³⁷.

С решение № 210/15.06.2015 ВКС е постановил, че „[и]скът за обезщетение на вреди от нарушено право на разглеждане и решаване на приключило дело в разумен срок по чл. 6 § 1 Конвенцията се квалифицира и разглежда по общия ред на ГПК, когато делото, по което е допуснато нарушението, е приключило с окончателен акт към датата на влизане в сила на [изменението] на ЗОДОВ (ДВ бр. 98/ 2012 г.) и са изтекли повече от 6 месеца от постановяване на окончателния акт. Допустимостта на този иск не е обусловена от абсолютните процесуални предпоставки на чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ. Особеният ред на ЗОДОВ, който ги изисква, е изключен (аргумент от обратното на § 9 ПЗР на ЗОДОВ).“

Когато обаче производството е висящо, но е било образувано преди влизането на Закона за изменение и допълнение на ЗОДОВ, правната квалификация на иска за обезщетение на вреди от нарушение на правото по чл. 6 § 1 Конвенцията е чл. 2б ЗОДОВ.

Видно от цитираните по-горе решения, съществува противоречива съдебна практика и по въпроса дали искът в тази хипотеза е недопустим или неоснователен. В част от съдебните решения искът се приема за недопустим поради ненадлежно упражняване на правото на иск. С други съдебни решения подобни искове се отхвърлят като неоснователни. В трета група случаи съдът счита, че тези искове следва да се разглеждат по общия ред на основание чл. 49 от ЗЗД¹³⁸, като има и такива които посочват, че ищецът не е длъжен сам да извършва правната квалификация на иска си и

¹³⁷ Виж също Решение № 4341 от 16.10.2014 г. по в. гр. д. № 446/2014 г. на ОС Благоевград, където съдът посочва, че „... ЗОДОВ в редакцията преди изменението на закона -ДВ бр. 98/2012 г. не съдържа нормата, регламентираща отговорност на държавата чрез правозащитните органи за забавено правосъдие по приключили с влязъл в сила акт национални досъдебни или съдебни производства. Тази законова празнота в специалния закон - ЗОДОВ до въвеждането на чл. 2б не означава, че не следва да се носи отговорност от правозащитните органи при нарушено право за разглеждане и решаване на наказателно производство в разумен срок, което е обект на защита по чл. 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС. Нарушението на посоченото защитимо субективно материално право поражда отговорност за обезщетение от Държавата по общите правила за непозволеното увреждане. ...Отговорността на ответника ... следва да се определи по чл. 49 ЗЗД във вр. с чл. 6, ал. 1 от ЕКЗПЧОС.“ Решението е влязло в сила, като с Определение № 295 от 24.02.2015 г. по гр. д. № 599/2015 г., Г. К., IV Г. О. на ВКС не е допуснато касационно обжалване; също и Определение № 420 от 05.06.2014 г. по ч. гр. д. № 3252/2014 г., Г. К., IV Г. О. на ВКС.

¹³⁸ Все пак видно от цитираното решение *Фингър*, § 89, и цитираните в него повече от 20 решения срещу България, българското правителство в нито един момент не е успяло да убеди ЕСПЧ, че иск по ЗЗД би бил ефикасно средство за защита срещу неразумно продължителни производства. Съдът изрично посочва, че примери на успешно проведени дела с такъв предмет не са били предоставени.

това е работа на съда, който трябва да го квалифицира въз основа на предмета на делото, въведен от ищеца с исковата молба¹³⁹.

Що се отнася до случаите, при които към влизане в сила на чл. 2б от ЗОДОВ и чл. 60а и сл. от ЗСВ има висящо производство пред ЕСПЧ, интерес представлява решение на Окръжен съд Бургас, където съдът е приел, че макар ищецът да е бил уведомен от ЕСПЧ, че жалбата му е недопустима поради неизчерпването на новоприетите вътрешноправни средства за защита с писмо от 26.09.2013 г., той е бил длъжен да подаде заявление за обезщетение по реда на чл. 60а ЗСВ до 1.04.2013 г., когато е бил изтекъл преклузивният срок по § 34 ПЗР на ЗСВ. Съдът посочва *„Шестмесечният срок по чл. 60а от ЗСВ не може и не следва да се брои за ищеца считано от получаване на писмото от ЕСПЧ, точно защото с него жалбоподателят е уведомен, че жалбата му е недопустима. [...] Произнасянето на ЕСПЧ по жалбата на ищеца и обявяването и за недопустима е пречка за последващо провеждане на процедурата по чл.60а от ЗСВ – респ. по чл.2б от ЗОДОВ при положение, че жалбоподателят не е реализирал в срок предоставените му вътрешноправни средства за защита.“*¹⁴⁰

Това решение е в противоречие с нормата на § 8, ал. 2 ЗОДОВ, съгласно която в 6-месечен срок от влизането в сила на този закон или от уведомяването им от Регистратурата на Европейския съд по правата на човека лицата, чиито жалби пред Европейския съд по правата на човека са отхвърлени поради неизчерпване на новосъздадените вътрешноправни средства за защита и производствата по тях са приключили пред националните инстанции, могат да подадат заявления за обезщетение по реда на Глава трета „а“ от Закона за съдебната власт.

2. Въпроси, свързани с изчерпването на административната процедура по ЗСВ по приключили производства

Съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗОДОВ изчерпването на административната процедура по ЗСВ е процесуална предпоставка за предявяване на иска по чл. 2б от ЗОДОВ по приключени производства, като според голямата част от разгледаните съдебни решения неизчерпването ѝ прави иска недопустим¹⁴¹.

¹³⁹ Виж също Определение № 14094 от 22.07.2013 г. по в.ч.гр. д. № 4719/2013 г. на СГС, където съдът отбелязва, че: *„При положение, че отговорността на държавата ... не може да бъде реализирана по ЗОДОВ, отговорността за вреди се реализира на основание чл. 49 ЗЗД. Правната квалификация на предявените от ищеца искове е по чл. 49 ЗЗД и същите са допустими, а доколкото са основателни е въпрос по съществуването на делото“.*

¹⁴⁰ Решение № III-66 от 26.05.2015 г. по в. гр. д. № 657/2015 г. Срещу решението има подадена касационна жалба (гр.д. 404/15, ВКС, 4-то го).

¹⁴¹ Определение № 274 от 11.04.2014 г. по ч. гр. д. № 914/2014 г., Г. К., III Г. О. на ВКС, според което *„преценката на гражданския съд по допустимостта е императивно обусловена от условие[то], което е процесуално и изрично разписано в нормата на чл.8 ал.2 ЗОДОВ“*; виж също Разпореждане № 23307 от

Въпреки това, разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от ЗОДОВ повдига въпрос, който може да доведе до постановяване на противоречиви съдебни решения, а именно: кога се счита за изчерпана административната процедура за обезщетение по ЗСВ? Тази процедура представлява смесен фактически състав, включващ: (i) подаване на заявление за обезщетение до ИВСС; (ii) проверка за редовността на заявлението и даване на указания за отстраняване на нередовностите, ако такива са констатирани; (iii) изготвяне и представяне на министъра на правосъдието на протокола с констатациите относно направеното от заявителя искане; (iv) издаване на акт на министъра за отхвърляне на заявлението или за определяне на размера на обезщетението и (v) предложение за сключване на споразумение със заявителя.

При това положение при липсата на изрична законова норма възникват някои въпроси, на които съдилищата биха могли да отговорят по различен начин:

- Би ли се считала за изчерпана процедурата по ЗСВ, ако заявлението е върнато, защото заявителят не е отстранил в срок нередовностите в него или е подадено след изтичане на 6-месечния срок по чл. 60е от ЗСВ?
- Изчерпана ли е процедурата, ако е завършила с акт на министъра на правосъдието, с който се отхвърля заявлението, и този акт не е обжалван от заявителя по административен ред?
- В кой момент административната процедура по ЗСВ се счита за изчерпана, ако заявителят не отговори на направеното му предложение за сключване на споразумение?
- Има ли срок след изчерпване на процедурата по ЗСВ, в който да бъде предявен иск по чл. 2б от ЗОДОВ?

Както бе посочено по-горе, на част от тези въпроси Върховният административен съд е дал отговор – актовете, издавани **от МП** в хода на административната процедура, представляват отказ за разглеждане по същество на искане за издаване на административен акт / ИАА. Предвид характера на акта – по допустимост или по същество - е предвиден различен ред за защита. В случаите на издадено **уведомление за отказ поради недопустимост**, заявителят следва да обжалва уведомлението в 14-дневен срок от съобщаването му пред АССГ, по реда на чл. 197 и следващите от АПК. Когато издаденото уведомление е свързано с **отказ поради неоснователност** или заявителят откаже да сключи предложеното му споразумение, за него се отваря пътят

на защита по реда на ЗОДОВ¹⁴². Констативният протокол на ИВСС не подлежи на самостоятелен съдебен контрол¹⁴³.

Засега обаче няма яснота относно момента, в който административната процедура се счита за приключила, и какви са сроковете за предявяване на исковете по чл. 26 ЗОДОВ след приключването ѝ. Въпросът ще следва да се разреши на ниво Тълкувателно решение по реда на чл. 124 от ЗСВ или по реда на чл. 290 ГПК.

И още – необходимо ли е да се изчерпва административната процедура, когато претенцията на молителя надхвърля максимално допустимия по ЗСВ размер от 10 000 лв.? Безспорно в такава хипотеза спазването на изискването на чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ представлява излишно разходване на административен ресурс и време. Към момента на изготвяне на настоящия доклад не сме срещнали решение, което да разрешава този въпрос. Според нас обаче е добре проблемът да бъде изяснен на законодателно ниво.

С цитираното по-горе решение № 210/15 от юни 2015 г., постановено по реда на чл. 290 ГПК, ВКС е дал отговор и на въпроса допустим ли е искът с правно основание чл. 26 ЗОДОВ за обезщетение на вреди от нарушение на правото по чл. 6 § 1 Конвенцията по висящо производство, ако не са спазени изискванията на чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ. Съдът приема, че допустимостта на иска по чл. 26 ЗОДОВ в този случай не е обусловена от абсолютните процесуални предпоставки на чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ – да е изчерпана административната процедура за обезщетение на вредите по реда на Глава трета „а” от ЗСВ и да няма постигнато споразумение.

3. Активна процесуална легитимация на ищеца в производството по ЗОДОВ

Безспорно е, че активна процесуална легитимация в производството по ЗОДОВ имат всички юридически и физически лица, които имат право да подадат заявление по реда на ЗСВ. След влизането в сила на ЗОДОВ обаче искове са били предявявани и от лица, които не са страни по наказателни производства, или обвиняеми, пострадали или оцетени юридически лица по прекратени досъдебни производства, а лица, пострадали от престъпления, или лица, чиито вещи са били отнети като доказателство в наказателни производства.

Практиката по тези искове е противоречива. Има решения, в които съдът е приемал такива искове за неоснователни, позовавайки се на ЕКПЧ, отбелязвайки, че нормата на чл. 6 § 1 от Конвенцията не гарантира ефективното разследване и разкриване на престъпленията. Така например, в Решение № 2065 от 31.10.2014 г. гр. Бургас по гр. д.

¹⁴² Определение № 3992 от 24.03.2014 г., ВАС, 3 чл. адм. д. № 3558/2014 г., Определение № 890, 22.01.2014 г., ВАС, по адм. д. № 740/2014 г., Определение № 10563 от 07.11.2013 г. по адм. № 9171/2013

¹⁴³ Виж „Правна характеристика на актовете, издавани в производството по Глава трета „а“ - §III.3.1

№ 271/ 2014 г., относно висящо наказателно производство срещу неизвестен извършител, в което досъдебната фаза е продължила 7 години, съдът посочва, че чл. 6 § 1 „установява не абстрактното право на разглеждане на дело в разумен срок, а правото на достъп до съд за разглеждане в разумен срок на дело при нарушени граждански права. В случая нарушаване на така прокламираното право не е налице. [...] Въпреки образуваното наказателно производство, ищцата е имала възможност да предяви пред граждански съд иск за установеното от чл. 45 от ЗЗД право на обезщетение за причинените ѝ вреди от неправомерното деяние, от което твърди, че е пострадала. Такъв иск е допустим, без да е необходимо преди това да е установена наказателната отговорност на виновното лице.“¹⁴⁴. В друга група дела съдът е приемал, че подобни искове се недопустими и е прекратявал делото¹⁴⁵.

С решение № 210 от 15.06.2015 г. по гр. д. № 3053 от 2014 г. на ВКС е постановил, че лицето, от което по наказателното дело е иззет предмет като веществено доказателствено средство, също е надлежен ищец по иска по чл. 26 ЗОДОВ. С това решение ВКС е разширил обхвата на Закона в сравнение с приложното поле на чл. 6 от Конвенцията, но това по никакъв начин не засяга ефективността на защитата на правото на разумен срок.

Сега остава да бъде разрешен въпросът дали лицата, на които е била иззета вещ като ВДС по приключило наказателно производство, са задължени да изчерпат административната процедура преди да предявят иска си по ЗОДОВ. Възможностите са две – да бъде разширено по законодателен път приложното поле на ЗСВ или с решение на ВКС по реда на чл. 290 ГПК да бъде прието, че за тях допустимостта на иска по чл. 26 ЗОДОВ не е обусловена от абсолютните процесуални предпоставки на чл. 8, ал. 2 ЗОДОВ.

4. Пасивна процесуална легитимация

Съдът е имал поводи да се произнесе по въпроса за лицата, които могат да отговарят по чл. 26 от ЗОДОВ. Така например, ИВСС не е надлежен ответник по чл. 26 от ЗОДОВ. В съдебната практика са приема, че надлежен ответник по иск за обезщетение по ЗОДОВ е държавният орган, в чиято система бюджетно и организационно е включено длъжностното лице, пряк причинител на увреждането; но не и органът, който го назначава и упражнява дисциплинарна власт¹⁴⁶.

Според някои решения съответната дирекция на МВР не носи отговорност по чл. 26 от ЗОДОВ, тъй като искът по тази разпоредба може да бъде предявен срещу орган на

¹⁴⁴ Потвърдено с Решение № IV-28 от 21.03.2015 г. по въззивно гр. д. № 2183/2014 г. на ОС Бургас.

¹⁴⁵ Виж Определение № 8160/2014 г., по гр. дело № 8512/2014 г. на РС Пловдив, потвърдено с Определение № 3185 от 14.11.2014 г. по въззивно ч. гр. д. № 3014/2014 г. на ОС Пловдив.

¹⁴⁶ Виж Определение по ч. гр. д. № 529/2014 г. на Г. К. I Г. О. на ВКС.

съдебната власт, който носи отговорност за действията си във връзка с нарушаване правото на гражданите и юридическите лица, за разглеждане на делото им в разумен срок. Според тези решения такъв орган е прокуратурата, която ръководи разследването, повдига и поддържа обвинението, за престъпления от общ характер, и съдът, но иск срещу ОД на МВР би бил недопустим поради липсата на пасивна процесуална легитимация¹⁴⁷. Според други решения искът срещу дирекция на МВР не е недопустим, а е *„неоснователен само поради това, че СДВР не е орган на съдебната, а на изпълнителната власт, т.е. СДВР не е материално легитимиран ответник по предявения иск. Ето защо само на това основание искът против СДВР следва да се отхвърли“*¹⁴⁸. Има и примери от съдебната практика, съгласно които органи от структурата на МВР могат да бъдат надлежни ответници по чл. 26 от ЗОДОВ. Така например, в определение № 1032 от 28.04.2014 г. по в. ч. гр. д. № 999/2014 г. Софийски апелативен съд посочва, че *„[д]околкото в наказателното производство, в рамките на отделните му фази /досъдебна и съдебна/, е възможно да бъдат извършени отделни нарушения на правото на решаване и разглеждане на делото в разумен срок, разпоредбата на ал. 3 на чл. 26 от ЗОДОВ предвижда възможност за предявяване на иск за отделно нарушение в рамките на съответното производство /включително и на досъдебното/, като предявяването на такъв иск не преклудира правото да се търси обезщетение за нарушаване правото на съдебен процес в разумен срок в случаите, когато е забавено производството в цялост. [...] т.е. нормата на чл. 26 от ЗОДОВ предвижда отговорност на държавата и за нарушения, извършени от разследващите органи, включително и тези в структурата на МВР [...]“*

5. Въпроси свързани с определянето на общата продължителност на производството и с преценката дали тази продължителност е „разумна“

В чл. 26, ал. 2 от ЗОДОВ изрично са посочени критериите за преценка на „разумната“ продължителност на едно производство, така както те са изведени и в практиката на ЕСПЧ (виж по-горе II.2.2).

При прилагането на тази разпоредба обаче идентифицирахме две групи проблеми в практиката на съдилищата. Първо, не всички съдилища, разглеждащи иски по чл. 26 от ЗОДОВ, излагат подробни и отделни мотиви по всеки един от изброените в нормата обективни критерии. В някои случаи не могат да бъдат разграничени мотивите, касаещи общата продължителност на производството, и тези относно процесуалното поведение на участниците в процеса. Не се обсъждат конкретно периодите на

¹⁴⁷ Виж Решение № 66 от 12.03.2014 г. по въззивно гр. д. № 3/2014 г. на Апелативен съд Велико Търново, с което е обезсилено като недопустимо решение на ОС Велико Търново по отношение на ответника ОД на МВР.

¹⁴⁸ Виж Решение № 872 от 10.02.2014 г. на СГС по гр. д. № 17/2013 г.

бездействие и на кого се дължи това бездействие. Според нас при мотивирането на решенията по чл. 2б от ЗОДОВ следва да се възприеме подходът от административните процедури за определяне на обезщетение по ЗСВ, в които всички тези аспекти се разглеждат поотделно¹⁴⁹. Второ, в някои решения се правят изводи относно връзката между действията на ищеца, съответно на решаващите органи, и разумността на продължителността на производството, които са в противоречие с практиката на Европейския съд. Така например, в някои решения се приема, че ищецът е допринесъл за забавянето на делото като е упражнявал предоставеното му от закона право на жалба¹⁵⁰. Съгласно практиката на ЕСПЧ, ако страната упражнява добросъвестно своите процесуални права (например обжалва решение или определение), причинената по този начин допълнителна продължителност не се счита за забавяне, за което страната отговаря, а изтеклото време се включва в общата продължителност на производството¹⁵¹. Има и редица решения, в които съдът е приложил закона в съответствие с Конвенцията, като изрично е подчертал, че що се касае до поведението на ищеца, той не е създавал пречки за движението на делото: *„Съдът не приема за такива действията по исканията за изменение на мярката за неотклонение и обжалване на взетата такава от първоинстанционните съдилища, доколкото се касае за осъществяване на процесуално право, предоставено му от закона, а не за злоупотреба с права. Още повече, че и в тези периоди за органите на досъдебното производство е съществувала възможността за продължаване на действията по разследването...“*¹⁵².

При преценката на поведението на засегнатото лице някои съдилища приемат, че забавянията, причинени от неговото умишленото поведение следва да се разглеждат от гледна точка на общата продължителност на производството, като съдът счита, че те не са определящи и решаващи за общата продължителност, а ги взема предвид единствено при определяне на размера на дължимото обезщетение. В други случаи подобно поведение на ищеца се определя от съда като основание да бъде установено, че няма нарушение на изискването за разумен срок.

Срещат се също така решения, в които се приема, че продължителността на производството не надхвърля разумния срок поради обичайната прекомерна

¹⁴⁹ Виж например Решение № 737 от 24.10.2014 г. по гр. д. № 2341/2014 г. на РС Враца; Решение № 713 от 12.07.2013 г. по гр. д. № 5007/2012 г. на РС Велико Търново (решението е потвърдено от ОС Велико Търново и е влязло в сила).

¹⁵⁰ Виж Решение № I-45-21.08.2014 г., по гр. д. № 8016 по описа за 2013 г. на СРС.

¹⁵¹ Виж по-горе „Критерии за преценка на дължината“, § II.2.2.

¹⁵² Виж Решение № 377 от 17.10.2014 г. по гр. д. № 696/2014 г. на РС – Димитровград, потвърдено с Решение № 102 от 10.03.2015 г. по въззивно гр. д. № 28/2015 г. на ОС Хасково; Решение № 462 от 09.12.2014 г. по гр. д. № 811/2014 г. на РС Димитровград.

натовареност на съответния съд¹⁵³. В тази връзка следва да се отбележи, че съгласно практиката на ЕСПЧ, претовареността на съдилищата не е валидно извинение за забавяния, освен ако държавата не покаже, че проблемът е бил идентифициран навреме и са били взети навременни и ефикасни мерки за справяне с него. Не е извинение и това, че съдията, на когото е било разпределено делото, е бил зает с други, по-важни дела – държавата следва да организира съдебната система по начин, който да може да осигури разглеждането на всяко дело в разумен срок.

Що се отнася до началния момент на наказателното производство - в по-голямата част от прегледаните решения съдилищата приемат, че това е моментът, в който лицето е било привлечено като обвиняем. Макар определянето на тази дата да не е свързано с никакви трудности, според практиката на ЕСПЧ тя не винаги е началната дата на производството. В някои решения¹⁵⁴, въпреки че има данни за извършване на действия, преди датата на привличане като обвиняем, които съществено го засягат, като например извършено претърсване на обитавано от ищеца жилище, съдът погрешно прима, че не датата на извършване на тези действия, а датата на привличането като обвиняем се смята за начало на процеса. Срещат се обаче и решения, в които съдът приема като начална датата на образуване на досъдебното производство¹⁵⁵.

Правото по чл. 6 § 1 от ЕКПЧ е право на разглеждане на делото в разумен срок¹⁵⁶, а не право да се получи благоприятно за страната решение. Ето защо съдът, сезиран с оплакване, че делото не е било разгледано и решено в разумен срок, не би следвало да обосновава решението си с доводи, касаещи изгледите за благоприятен изход на делото, тъй като те не са относими към преценката относно разумната продължителност на производството¹⁵⁷ и не могат да оправдаят неприключването на делото в разумен срок.

6. *Погасителна давност*

¹⁵³ Виж Решение от 30.01.2014 г. на СРС по гр. д. № 33585/2013 г.; Решение № 6497 от 25.09.2013 г. на СГС по гр. д. № 314/2013 г.

¹⁵⁴ Виж Решение № 123 от 24.03.2015 г. по гр. д. № 955/2014 г. на РС Димитровград.

¹⁵⁵ Виж също и Решение № 788 от 26.11.2013 г. по гр. д. № 430/2013 г. на ОС Русе (влязло в сила).

¹⁵⁶ Виж Решение № от 29.12.2014 г. по гр. д. № 28210/2014 г. на СРС, в което съдът отбелязва, че нормата на чл. 6 § 1 „установява самостоятелно субективно право, което подлежи на самостоятелна защита - правото на процес, който да приключи в разумен срок“.

¹⁵⁷ Виж Решение № 1112 от 11.12.2014 г. по гр. д. № 2025/2014 г. на РС Велико Търново, в което се посочва, че: „Да се счете, че съдът носи отговорност за неприключване на производството с удовлетворяване на ищите, каквото е тяхното очакване като изход на производството, е равнозначно да се търси от съда отговорност за това, че работодателят е изпаднал в състояние на неплатежоспособност. Безспорно ищите са притеснени и неудовлетворени, но субективните им преживявания не произтичат от действията на съда, а от факта на изпадането на бившия им работодател в състояние на неплатежоспособност и оттам - невъзможността бързо и пълно да получат дължимите им вземания“.

Отделно внимание заслужават решенията, в които съдът се е произнесъл относно погасяването по давност на исковете за обезщетение за нарушено право на гледане на делото в разумен срок. В някои решения, постановени след влизане в сила на измененията в ЗОДОВ, отнасящи се до производства, започнали преди това, съдът приема, че въпреки че не е съществувала специална норма за защита, засегнатото лице е можело да предяви претенциите си по общите правила на деликтната отговорност по чл. 49 от ЗЗД. В тези случаи съдът приема, че за всеки ден от датата на започване на забавеното производство тече обща петгодишна давност. Давността спира да тече едва с предявяване на исквата молба за обезщетение¹⁵⁸. Дори подаване на заявление по реда на ЗСВ не спира изтичането на погасителната давност и тя продължава да тече, независимо че за приключили дела преди да се предяви иск по чл. 26 от ЗОДОВ задължително следва да се изчерпи административната процедура¹⁵⁹. Спорно е доколко налагането на подобна практика е в съответствие с принципите, установени в практиката на ЕСПЧ по чл. 6 § 1 и доколко подобен подход при прилагането на чл. 26 от ЗОДОВ може да се разглежда като ефективно вътрешноправно средство за защита, по смисъла на чл. 13 от ЕКПЧ при оплаквания за прекомерна продължителност на делата. Прилагането на общата петгодишна погасителна давност, считано от първия ден на делото, би довела до обезсмисляне на новосъздадения национален механизъм за обезщетение по реда по ЗСВ, тъй като лицата ще трябва да подават искове преди петата година от започване на делото, независимо че то още е висящо, с цел да не се погаси по давност правото им на иск. На следващо място, утвърждаването на този подход би довело до ситуация, в която независимо колко дълго е продължило едно производство, лицата да могат да искат обезщетение за максимум пет години назад.

7. Вина; причинно-следствената връзка между бавното производство и претърпените вреди; доказване на вредите; определяне и размер на обезщетението

¹⁵⁸ Виж Решение от 29.12.2014 г. по гр. д. № 28210/2014 г. на СРС, 29 състав, отнасящо се до производство по разглеждане на исква молба от 2007 г. до СРС за присъждане на обезщетение по чл. 122, ал. 3 от ЗДСл и за установяване съществуването на служебно правоотношение. Производството приключило с решение от 01.11.2013 г. на ВКС. На 06.11.2013 г. ищцата подала заявление до Инспектората на ВСС и МП за констатиране на нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок и обезщетяването за това. Ищцата не приела предложението за обезщетение и на 27.05.2014 г. подала исква молба по реда на чл. 26 ЗОДОВ. Съдът приема, че доколкото в случая е приложима общата петгодишна давност за вземането по смисъла на чл. 110 от ГПК, претенцията се явява погасена по давност за периода преди 26.05.2009 г.

¹⁵⁹ Виж в противния смисъл Решение № 788 от 26.11.2013 г. по гр. д. № 430/2013 г. на ОС Русе, относно висящо продължително производство, където „съдът намира, че предявеният иск е допустим за целия период от образуването на досъдебното производство до завеждането на иска“.

В някои съдебни решения по чл. 26 от ЗОДОВ се посочва че не са установени „неправомерни“ действия от страна на органа, причинил забавянето на производството¹⁶⁰.

От това решение непредубедения читател би могъл да изведе неверния извод, че за отговорността на органите в производството би могла да бъде ангажирана само при наличието на неправомерни действия. В подобно заблуждение би могло да ни вкара и решение № 210/15.06.2015 на ВКС, където съдът е отхвърлили възражението на касационния жалбоподател, че „в обжалваното решение чл. 26 ЗОДОВ е приложен неправилно, защото няма незаконен акт на прокурора в досъдебното производство, който да е нарушил правото на ответника по касация от разглеждане и решаване на висящото наказателно производство в разумен срок“, но е мотивирал решението си с извода, че в случая е имало незаконни действия на прокуратурата, а не с принципа, изведен в практиката на ЕСПЧ, че държавата носи отговорност за забавянето на производството без значение дали забавянията са виновни, умишлени или се дължат на лош процесуален закон или на неефективното му прилагане.¹⁶¹

В делата по чл. 26 от ЗОДОВ ищецът дължи пълно и главно доказване на претърпените имуществени вреди и причинно-следствената връзка между тях и неразумната продължителност на производството. Не е такъв случаят обаче при доказването на неимуществените вреди. Съгласно практиката на ЕСПЧ съществува силна, но оборима презумпция, че неразумната продължителност на производството причинява неимуществени вреди. И това се презюмира както относно вредите на физически, така и относно вредите на юридически лица. В част от решенията се отчита тази особеност на доказването на претърпените неимуществени вреди¹⁶². Има обаче и решения, с които се отхвърлят искове за заплащане на обезщетение, защото ищецът не е доказал, че за него са настъпили неимуществени вреди в резултат на нарушението или че тези вреди се намират в причинно-следствена връзка със забавеното производство¹⁶³. ЕСПЧ

¹⁶⁰ Виж Решение № 872 от 10.02.2014 г. на СГС по гр. д. № 17/2013 г., потвърдено с решение № 1146 от 2014 г. на САС по в. гр. д. № 1138/2014 г.

¹⁶¹ Виж по-горе „Критерии за преценка на дължината“, § II.2.2.

¹⁶² Виж Решение № 661 от 8.07.2014 г. на РС Велико Търново по гр. д. № 611/2014 г., потвърдено с решение № 391 от 27.11.2014 г. по в. гр. д. № 800/2014 Г. на ОС Велико Търново; Решение № 377 от 17.10.2014 г. по гр. д. № 696/2014 г. на Районен съд – Димитровград, потвърдено с Решение № 102 от 10.03.2015 г. по въззивно гр. д. № 28/2015 г. на ОС Хасково; Решение № 468 от 01.11.2013 г. по в. гр. д. № 962/2013 г. на ОС Велико Търново; Решение № 737 от 24.10.2014 г. по гр. д. № 2341/2014 г. на РС Враца, съответно постановеното по него въззивно решение № 81 от 25.02.2015 г. по въззивно гр. д. № 5/2015 г. на ОС Враца, което е влязло в сила; Решение № 123 от 24.03.2015 г. по гр. д. № 955/2014 г. на РС Димитровград. В Решение № 326 от 14.07.2015 г. по в. гр. д. № 385/2015 г. ОС Хасково се придържа към мотивите на РС Димитровград що се отнася до доказване на неимуществените вреди; Решение № 462 от 09.12.2014 г. по гр. д. № 811/2014 г. на РС Димитровград; Решение № 18791 от 01.12.2014 г. по гр. д. № 5616/2013 г. на СГС.

¹⁶³ Решение № 532 от 23.06.2014 г. на РС Пазарджик по гр. д. № 4083/2013 г., потвърдено с решение № 507 от 07.11.2014 г. по в. гр. д. № 681/2014 Г. на ОС Пазарджик; Решение № 17293 от 09.10.2014 г. по гр.

приема, че в някои случаи неразумната продължителност на производството може да причини минимални или дори да не причини неимуществени вреди. Когато обаче съдът присъди минимално или не присъди никакво обезщетение той е длъжен изрично да посочи защо приема, че ищецът не е доказал наличието на съществени вреди.

В Определение по гр. д. № 1243/2014 г., във връзка с определяне на размера на обезщетение за производство, чиято продължителност не отговаря на изискването за разумен срок, ВКС се позовава на решение на ВКС, IV г.о. по гр.д. № 1416/ 2012 г., в което е посочено кои са правнорелевантните обстоятелства, които са от значение за определяне на справедливо обезщетение за търпени неимуществени вреди, а именно *„продължителността на наказателното преследване, тежестта на обвинението, мерките за неотклонение и за процесуална принуда, упражнени срещу ищеца, както и всички данни за отражението на предприетото срещу него наказателно преследване върху личния му живот“*.

В Решение № 3293 от 29.07.2014 г. по гр. д. № 85/2014 г. на ОС Благоевград, във връзка с искане за обезщетение за незаконно обвинение, като отбелязва, че основанието по чл. 2б от ЗОДОВ не е съществувало към момента на пораждаване на правото на ищеца да иска обезщетение за причинените му вреди, съобразява продължителността на производството при изчисляване на размера на обезщетението¹⁶⁴. Съдът в този случай приема, че при определяне на размера на обезщетението следва да отчете и продължителността на наказателното производство срещу ищеца, „което само по себе си е свързано с негативни емоции, притеснения и стресови изживявания“¹⁶⁵.

д. № 9405/2013 г. на СГС, където съдът посочва, че „... дори да се възприеме тезата, че съдебният процес е надхвърлил т.нар. разумен срок ... не се събраха доказателства, които да установят, че ищецът е претърпял твърдените в исковата молба вреди, като пряка последица от поведението на ответника по забавяне на производството. ... Свидетелските показания не могат да установят и наличието на твърдения постоянен стрес и депресия, тъй като за доказване на подобни специфични психически състояния е необходимо становище на вецо лице - специалист. Искане от ищеца в тази насока не е правено и такива доказателства не са събрани“; Решение № I-45-21.08.2014 г., по гр. д. № 8016 по описа за 2013 година на СРС; Решение № 82 от 28.01.2015 г. по гр. дело № 2044 по описа за 2014 г. на РС Велико Търново; Решение № 463 от 16.03.2015 г. по гр. д. № 1156/2014 г. на ОС Пловдив – делото е разгледано по чл. 49 от ЗЗД.

¹⁶⁴ Искът е с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 3 ЗОДОВ за вреди претърпени от производство приключило през 2011 г. При преценката на вредите съдът постановява: *“Негативната реакция на ищеца е във връзка с продължителността на наказателното производство... Действително наказателното производство е протекло в рамките на повече от 3,5 години, който срок е извън представите за разумен по смисъла на чл.6 §1 от ЕКПЧ ... Следва да се отбележи, че основанието по чл.2б от ЗОДОВ е въведено едва с изменението на закона /ДВ бр.98/2012г./ и не е съществувало самостоятелно към момента на пораждаване на правото на ищеца да иска репарирание на вредите от прекратеното наказателно производство. Затова съдът намира, че при определяне на размера на обезщетението следва да отчете и продължителността на наказателното производство срещу ищеца, което само по себе си е свързано с негативни емоции, притеснения и стресови изживявания“*.

¹⁶⁵ Виж също Решение № 310 от 01.07.2013 г. по гр. д. № 268/2013 г. на ОС Пазарджик, в което съдът отбелязва: *„Последния, но не по значение факт, който съдът взема предвид при определяне размера на*

дължимото обезщетение, е продължителността на наказателния процес срещу ищеца. ... това е факт, който може да обоснове по-висок размер на обезщетението за незаконното обвинение, при положение че новата норма на чл. 2б от ЗОДОВ не намира приложение в конкретния случай.“ Размерът на обезщетението е намален с Решение №550 от 11.11.2013 г. по въззивно гр.д. № 967/13 г. на АпС Пловдив. Също и Решение № 253 от 28.05.2014 г. по гр. д. № 172/2014 г. на ОС Хасково, обезсилено с Решение № 638 по въззивно гр. д. № 822/2014 г. на АС Пловдив. Във въззивното решение съдът посочва, че продължаването на наказателното производство почти 10 години е отчетено от окръжния съд и от настоящия въззивен съд при определянето на обезщетението по чл. 2, ал. 1, т. 3, предл. 1 от ЗОДОВ.

V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

От влизането в сила през октомври 2012 г. до юли 2015 г. административният механизъм показва, че има потенциал да се превърне в пълноценно средство за защита при оплаквания за продължили неразумно дълго производства. От практиката на ИВСС и МП се вижда, че има стремеж новото средство да бъде прилагано съобразно стандартите, утвърдени от Съда в Страсбург. До голяма степен тези усилия са подкрепени от доброто сътрудничество между ИВСС и МП и Регистратурата на Съда. Позитивен ефект също оказва и двустепенният характер на производството, което позволява пропуските и неточностите, допуснати от ИВСС да бъдат „поправени” от МП. Установените от анализа несъвършенства в тълкуването и прилагането на новите разпоредби по ЗСВ, се дължат, от една страна, на непълнота на съществуващото законодателство, но от друга – на недостатъчния анализ на проблемите, които възникват във връзка със заявленията. Констатира се нееднородност на практиката, която следва да бъде отстранена. Препоръчва се също така ясно да се разпишат критериите за недопустимост, като в уведомленията, които се изпращат на жалбоподателите, би следвало да се посочва реда и срока за обжалването им.

Изведените в анализа изводи и препоръки могат да бъдат обобщение така:

1. Относно предметния обхват на Глава трета „а“ ЗСВ:

1. Доколкото липсва съдебна практика и засега съдилищата не са дали своето тълкувание на обхвата на нормата, е уместно въпросът дали оплакванията относно продължителността на охранителните производства влизат в предметния обхват на ЗСВ да се уреди по законодателен път, като се отчетат от една страна, минималните стандарти, установени в практика на ЕСПЧ, но от друга, българският контекст и характерът на охранителните производства като производства за съдействие за упражняване на граждански права.

2. Становището на върховните съдии отразено в Тълкувателно постановление № 2/2014 г. налага приемането на законодателни изменения, които да предвидят механизъм за защита от неразумна продължителност на изпълнителни производства, съответстващ на практика на ЕСПЧ.

3. Въпросът, че заповедните производства влизат в предметния обхват на ЗСВ да се уреди по законодателен път. Възможно е и чрез тълкувателно решение по реда на чл. 124 във връзка с чл. 125 ЗСВ.

2. Относно персоналния обхват на Глава трета „а“ ЗСВ:

1. С оглед изричните разпоредби на ЗСВ да се съобрази практиката на ИВСС и МП по заявления, подадени от пострадали или оцетени юридически лица по прекратени досъдебни производства, образувани срещу неизвестен извършител с цел разглеждане на тези заявления по същество.
2. Във Вътрешните правила на МП следва да се регламентира възможността в особени случаи наследниците на страни по приключили граждански, административни и наказателни производства, които не са участвали в съответно производство, да могат да подадат заявление по Глава трета „а“ от ЗСВ. В тези случаи заявителят следва да посочи и обоснове личен интерес от производството и по какъв начин то е засегнало негови права, както и да представи доказателства в подкрепа на своите твърдения.
3. Да се запише във Вътрешните правила на МП, че наследниците и универсалните правоприменници имат право да продължат производството по Глава трета „а“ от ЗСВ.
4. Вътрешните правила на МП (или § 8 (2) от ЗОДОВ) да се допълнят в смисъл, че и встъпилите в производството пред ЕСПЧ наследници, чиито жалби са били отхвърлени поради неизчерпване на новоприетите средства за защита, имат правото да подадат заявление по реда на Глава трета „а“ от ЗСВ в рамките на шестмесечен срок от получаване на уведомлението от Регистратура на Съда.
5. Да се предвиди във Вътрешните правила на МП, че заявителят има право на парично обезщетение, когато осъдителната присъда не съдържа признаване на нарушението на правото на обвиняемия на разглеждане на делото му в разумен срок и липсва изрично и измеримо намаляване на наказанието. От правото на обезщетение обаче не следва автоматично, че то трябва бъде присъдено, тъй като преценката относно дължимостта и размера на обезщетението се извършва съобразно всички относими елементи.
6. При проверка на допустимостта на заявленията, подадени по Глава трета „а“ от ЗСВ, да не се взема предвид критерият „липса на значителна вреда“.

3. Относно началния и крайния момент на производството

1. Следва да се промени практиката на МП при изчисляването на началния момент на относимия срок при дела по чл. 422 ГПК. При необходимост този въпрос може да бъде поставен пред Върховните съдилища за тълкувателно решение по реда на чл. 124 във връзка с чл. 125 ЗСВ.

2. Предвид нееднородната практика на ЕСПЧ, преценката за началния момент при производства, при които лицето е било разпитвано като свидетел, а впоследствие е привлечено като обвиняем, следва да се извършва внимателно във всеки конкретен случай, като е важно МП да изложи достатъчно мотиви кой момент приема за начало на производството. Да се уеднакви практиката по определяне на началния момент на периода относно заявления, подавани от пострадали и оцетени юридически лица.

3. Да се регламентира на законодателно ниво, че обезщетение за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок може да не се присъди, ако се установи, че въпреки продължителността на производството, заявителят е претърпял незначителни вреди. В тези случаи е достатъчно установяването на самото нарушение.

4. Относно съдебния контрол по административен ред

Практиката на административните съдилища играе важна роля на коректив, която гарантира по-добра ефективност на административното средство. При все това, е важно тя да бъде прилагана в съответствие със стандартите на практиката на ЕСПЧ. Ако се предвиди възможност за подаване на частна жалба от страна на МП срещу определенията на първоинстанционните съдилища, биха се осигурили още по-големи гаранции за правилното приложение на закона.

5. Относно практиката на гражданските съдилища по реда на чл. 2б ЗОДОВ

Като се има предвид, че разпоредбата е в сила едва от 2 г. и 7 м. все още няма достатъчно голям брой влезли в сила решения, за да се очертаят по-ясни и по-трайни тенденции в правоприлагането на нововъведения механизъм. Същевременно, за да бъде постигната основана цел, а именно осигуряване на вътрешноправно средство за защита в случаи на нарушено право на разглеждане на делото в разумен срок, според нас, следва практиката на съдилищата да се придържа като минимум към стандартите по прилагане на чл. 6 от Конвенцията и препоръките на Комитета на Министрите, включително и чрез провеждане на обучения.

Въз основа на анализа биха могли да бъдат изведени следните препоръки:

1. Необходимо е да се изясни по законодателен или съдебен път дали лицата, на които е била иззета вещ като ВДС по приключило наказателно производство, са задължени да изчерпат административната процедура преди да предявят иска си по ЗОДОВ.

2. Необходимо е да се прецизира по пътя на законодателни изменения в кой момент се счита, че процедурата по ЗСВ е изчерпана и в какъв срок, след уведомлението за

отказ, съответно предложението за споразумение, следва да бъде предявен искът по чл. 26 от ЗОДОВ.

3. Необходимо е да се уеднакви съдебната практика по въпроса за дължимия стандарт на доказване на понесените неимуществени вреди, като се съобрази постоянната практика на ЕСПЧ за наличието на "силна, но оборима презумпция, че прекомерната продължителност на делото причинява неимуществени вреди"..

4. Необходимо е съдилищата да излагат подробни мотиви при преценка дали е налице нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, като се съобразяват с дефинираните в Закона обективни критерии.

Приложения:

Списък с цитираните решения на Конституционния съд на Република България, на Европейския съд по правата на човека и Съда на ЕС, на Общия съд и на Съда на публичната служба на ЕС;

Таблица № 1 – Списък на разгледаните административни преписки по ЗСВ;

Таблица № 2 – Списък на практиката на административните съдилища по ЗСВ;

Таблица № 3 – Списък на практиката на гражданските съдилища по ЗОДОВ.