

СПРАВЕДЛИВОСТТА В КОНТЕКСТА НА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА ЗА ВРЕДИ ПРИЧИНЕНИ НА ГРАЖДАНИ И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА

Проф. д-р Надежда Йонкова

Институт за държавата и правото при Българска академия на науките

Резюме: Докладът разглежда справедливостта в правораздаването включително критериите за определяне на обезщетения за неимуществени вреди. Разглеждат се някои математически модели за оценка на ефективността на съдебните решения.

Ключови думи: справедливост, справедлив процес, ефективност на правоприлагането.

JUSTICE IN THE CONTEXT OF STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED TO CITIZENS AND LEGAL ENTITIES

Prof. Nadezhda Yonkova, PhD

Institute for the State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences

Summary: The report examines fairness in the administration of justice, including criteria for determining compensation for non-pecuniary damages. Some mathematical models for evaluating the effectiveness of court decisions are considered.

Keywords: justice, fair process, effectiveness of law enforcement.

„Нищо не ни възмуцава повече от несправедливостта:
всички други злини, които трябва да понесем, са нищо в сравнение с нея“

Имануел Кант

Справедливостта се възприема като един от основните принципи на правоприлагането, тъй като всички конфликти и противоречия се оценяват именно от гледна точка на този принцип. Справедливостта на правосъдието е принципът, по който обществото оценява дейността на съдебната система от една страна, а от друга ефективността на правосъдието се оценява по степента на справедливост на съдебните решения. В международното право справедливостта като изискване се среща в много конвенции, декларации и други правни актове. Както отбелязва проф. Ирена Илиева принципът за решаване на делата по справедливост и добросъвестност е уреден в чл. 38, ал. 2 от Статута на Международния съд по следния начин: „Тази разпоредба не ограничава правото на Съда да реши едно дело ex aequo et bono, ако страните се съгласят на това¹. Илиева ни припомня изводите на Ал. Драгиев:

¹ Колектив, Илиева, Зиновиева и др., Справедливостта – теория и емпирика С. ИДП-БАН, 2023 г. стр. 121

„Основната функция на правото на справедливостта е да не допусне прилагането на правни норми по делата да доведе до постановяването на несправедливо съдебно решение“².

Съгласно Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи „всеки, в случай на спор относно неговите граждански права и задължения... има право на справедливо и публично гледане на делото“. В тази връзка си струва да си припомним решението Голдър срещу Обединеното кралство³, в което се казва, че правото на справедлив процес предполага защита на правото да се обърнеш към съда. ЕСПЧ счита, че е немислимо текстът на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, като посочва подробно процесуалните гаранции, дадени на страните в един висящ процес, да не защитава най-напред това, което фактически прави възможно ползването на тези гаранции, т. е. достъпът до правосъдие. Такива характеристики на съдебното производство като справедливост, публичност и бързина нямат никаква стойност, ако липсва самото съдебно производство. Съдът стига до заключението, че чл. 6, т. 1 дава на всеки правото да заведе пред съд иск във връзка със свои граждански права или задължения. Разпоредбата включва „правото на правосъдие“, в рамките на което правото на достъп, т. е. правото да се заведе гражданско-правен иск пред съда, представлява само един от неговите аспекти. Към него се прибавят гаранциите, предвидени в чл. 6, т. 1, отнасящи се както до организацията и състава на съда, така и до протичането на производството. Всичко това като цяло съставлява правото на справедлив процес.

Справедливият, публичен и бърз процес не би имал никакъв смисъл, ако води до явно несправедливи резултати. С други думи правото на справедлив процес следва да има за резултат постановяването на краен справедлив акт, иначе е напълно безсмислено Конвенцията да гарантира съблюдаването на процесуалните правила без да гарантира реалната защита на правата на лицата потърсили защита и справедливост.

Принципът на справедливостта в българското законодателство е закрепен на най-високо ниво – във върховния закон. Още в преамбюла на Конституцията на Р България справедливостта е една от шестте общочовешки ценности верността към които е декларирана от нейните автори.

Но от процесуалноправна гледна точка както посочва проф. Д. Зинovieва принцип за справедлив процес, обективиран в правна норма, не съществува нито в АПК, нито в НПК. Обаче, и в двата процесуални акта може да се формират основни параметри на такъв принцип, обединявайки няколко елемента от други принципи, които са изрично регламентирани. Такива са правните норми в АПК на чл. 4 (принцип за законност), на чл. 6 (съразмерност), чл. 7 (истинност), чл. 10 (самостоятелност и безпристрастност). В Глава втора НПК, с наименование „Основни принципи“ могат да се обобщат елементи от следните норми – чл. 8 Участие на съдебни заседатели в състава на съда, чл. 10 Независимост на органите на наказателното производство, чл. 11 Равенство на гражданите в наказателното производство, чл. 12, ал. 2 Равни

² Илиева, И. цит. съч. стр. 125

³ вж. Голдър срещу Обединеното кралство, Серия А № 18 (1975 г.); 1 EHRR 524
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22BUL%22%5D,%22appno%22:%5B%224451/70%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-94669%22%5D%7D>

права на страните, чл. 13 Разкриване на обективната истина и чл. 14 Вземане на решения по вътрешно убеждение⁴.

Въпреки това са възможни някои отклонения в правораздаването породени от различни причини. Едно несправедливо съдебно решение може да е породено от невниманието на съда, некомпетентност или дори корупция. Ето защо справедливостта е един от основните принципи при постановяване на съдебно решение. В крайна сметка, ако този принцип не се спазва, тогава подобен акт на справедливост се превръща в незаконно действие. Теоретично погледнато едно законно и мотивирано решение би трябвало да е справедливо. Справедливостта на съдебно решение е универсално изискване, което се свързва с принципите на пропорционалност и съразмерност. Целта на спазването на изискването за справедливост е постигане на правен баланс, съобразен с конкретните обстоятелства по съдебното дело, за постигане на справедливост. Съдът понякога е изправен пред проблема за баланса между законсъобразността и справедливостта на съдебното решение. Именно в тази връзка също е възможно да настъпят някои девиации и да възникнат правни конфликти при вземането на окончателното решение от съда.

Например, възможна е ситуация при която има две или повече правни възможности, но те се различават по отношение на справедливостта. И тук възниква въпросът какво трябва да бъде съдебното решение? Изборът тук трябва да е очевиден, но съдията има две възможности за решение. Законът допуска всяка от тези възможности, но един от вариантите е по-справедлив от другия. И в такава ситуация съдията трябва да предпочете този вариант, който от гледна точка на обществото е най-справедлив. Изборът на такова решение обаче не винаги е лесна задача и трябва да се има предвид, че на практика в рамките на инстанционният контрол дори е напълно възможно да бъде отменено по-справедливото решение поради несъществени законови изисквания, което обаче да е несправедливо по отношение на някоя от страните. Такъв пример е решение на КЗД⁵, с което е постановено, че е осъществен акт на дискриминация срещу незряща съдебна заседателка. Решението е обжалвано и Административен съд – София-град (АССГ) с Решение № 6748/16.11.2017 г. по адм. дело № 3777/2017 г. потвърждава решението на КЗД. Решението на АССГ е обжалвано и е образувано адм. дело № 1084/2018 г. на Върховния административен съд. Отправено е преюдициално запитване до СЕС. СЕС постановява Решение от 21 октомври 2021 г. по дело С-824/19 от което е видно, че решението на българският независим орган по равнопоставеност е постановил едно справедливо решение, с което е констатирал неравно третиране на лице с увреждане. Въпреки това ВАС издава своето Решение № 7115/14.07.2022 г. по адм. дело № 1084/2018 г., с което отменя и решенията на АССГ и на КЗД и ВРЪЩА административната преписка на Комисия за защита-от дискриминация за ново произнасяне. Решението е окончателно. КЗД в изпълнение на съдебното решение възобновява производството, но не успява да стигне до краен акт, поради смъртта на жалбоподателката и отказ на наследниците да встъпят в процеса. Производството е прекратено. Решение № 7115/14.07.2022 г на ВАС ще ни послужи още веднъж за пример в настоящото изложение.

⁴ Вж. Зиновиева, Д. Тълкуване в публичното право, С., Сиела, 2023, стр. 54, вж. също Зиновиева, Д. И. Илиева и колектив, Справедливостта – теория и емпирика, С. ИДП-БАН, 2023г. стр. 39-40

⁵ Вж. Решение № 98//06.03.2017 г. на Комисията за защита от дискриминация.

Друга възможна ситуация е тази при която съдът може да постанови решение, което вместо от справедливостта да бъде повлияно от други фактори и в крайна сметка да е несправедливо спрямо частноправни субекти за сметка на публичноправен субект. Съдебната практика познава случаи в които съдът дава предимство на обществения интерес и постановява решение, което е несправедливо спрямо частноправните субекти. Тук можем да посочим пример Тълкувателно решение № 5 от 13.12.2016 г. по тълк. д. № 10/2016 г., ОСС на ВАС, I и II колегия. За мнозинството юристи работещи в областта на данъчното право беше пределно ясно, че решението е постановено единствено по фискални съображения. То беше предхождано и от добре обоснована теоретична статия на проф. Г. Минкова⁶.

Девиациите при подобни решения имат тежки последици когато решението е окончателно и няма следваща инстанция, която да осъществи контрол и въздаде справедливост. Разбира се, възможна е и обратната ситуация, когато се дава предимство на частните интереси /такъв пример ще посочим по повод прилагането на ЗОДОВ/. Ето защо е важно да се спазва пропорционалността на законността и справедливостта при вземане на решение. Не рядко тълкуването на правна норма е една от основните причини за вземане на несправедливи съдебни решения, тъй като при постановяване на съдебно решение съдията може да допусне неточности. Считаме, че ще е справедливо да се приеме, че ако две норми са много сходни по съдържание, тогава е необходимо да се даде предимство на тълкуването на нормата, което е най-справедливо. Зиновиева обръща внимание, че водещ критерий на правоприлагане и тълкуване е наложилия се принцип в юриспруденцията на съдилищата на ЕС – при тълкуване на правната норма да се търси основно целта на законодателя⁷.

Проблемът е как да се гарантира, че съдът взема информирани и справедливи решения. Все пак съдията е човек. Трябва да се признае, че справедливостта на едно съдебно решение зависи и от моралните и професионалните качества на съответния съдия. Само човек, който не е подложен на натиск, политическо влияние или други фактори, които могат да му въздействат при формирането на вътрешно убеждение за постановяване на съответното решение, може да разгледа делото компетентно и безпристрастно. Последното не цели да постави под въпрос интегритета и компетентността на съдиите, но обективността изисква да се отчитат и подобни влияещи на ситуацията фактори и да се обмисли подходящ превантивен механизъм. За това е важно професионалното съзнание на съдията, което включва не само високото правно съзнание, но и професионална компетентност и интегритет. Последните е препоръчително да се изследват периодично. На този етап проблемът не е изследван и би било полезно да се обмисли както изследване на професионалното съзнание на съдиите, както и анализ на съдебната практика. Това е изключително предизвикателство, което изисква оценка, статистика и анализ. Проблемът е, че подобно изследване би било не само трудоемко, а и за да бъде напълно обективно, всяко съдебно решение би следвало да се цени от безпристрастни арбитри, които е добре да не са от съдебната система, тъй като наведените примери показват, че едно решение, макар постановено от върховен съд не е невъзможно да е противоречиво или несправедливо

⁶ Минкова, Г. Проверки и ревизии в данъчно-осигурителния процес, сп. Счетоводство, данъци и право, 2014 г., кн. 06, стр. 50, вж. също Минкова, Г., Преглед на последните промени, извършени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, сп. Счетоводство, данъци и право, 2014 г., кн. 02, стр. 48.

⁷ Вж. Зиновиева, Д. Тълкуване в публичното право, София, Сиела, 2023, стр. 4,

во. Следователно изследователският подход не би могъл да се базира на традиционни подходи като отменени от горната инстанция решения.

Именно за да бъдат изправени т.нар. грешки допуснати в правораздаването е въведена отговорността на държавата за вреди причинени от нейни органи. Така съгласно чл. 7 от Конституцията на Република България, държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове и действия на нейни органи и длъжностни лица. По-конкретно и съгласно разпоредбата на чл.1, ал. 1 от ЗОДОВ⁸, държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове. В определени случаи държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от разследващите органи, прокуратурата или съда. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗОДОВ държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице. Тук е важно уточнението „които са пряка и непосредствена последица от увреждането“. Няма да се спираме в детайл на фактическия състав, но ще отбележим, че принципите и целите на ЗОДОВ могат да разделят в две категории⁹: 1) Материалноправна категория, представляваща именно възстановителната функция, с оглед на властническото волеизявление към правния субект. и 2) Процесуалноправна категория, представляваща реда и правилата, чрез които адресатите на издадения акт следва да докажат искането си.

В настоящото изложение няма да обсъждаме претърпените имуществени вреди от незаконосъобразни действия на органите, тъй като те се обезщетяват според стойността им така, както са извършени или трябва да бъдат извършени. Интерес за настоящото изложение са онези случаи при които са претърпени неимуществени вреди. Неимуществените вреди подлежат на обезщетяване, като размерът на това обезщетение се определя от съда, който съблюдава принципът на справедливостта. Неимуществените вреди, наричани в доктрината също вреди с „факултативен“ характер са вредите, които нямат финансово изражение. Степента на тяхната интензивност и проявление не може да се измери точно, както паричната стойност на имуществената загуба. Затова съдът определя паричната им стойност „по справедливост“. Понятието „определяне по справедливост“ няма общо с оперативната самостоятелност, тъй като този вид компетентност е характерна само за административния орган, от една страна, и от друга – самото понятие „по справедливост“ се използва легално в процесуалните закони както на публичното, така и на частното право.

Справедливостта като критерий при определяне на обезщетението за неимуществени вреди е разгледана в Постановление № 4/1968 г. на Пленума на Върховния съд, като в него е указано, че понятието „справедливост“ по смисъла на чл. 52 ЗЗД не е абстрактно и е свързано с преценката на редица конкретни обективно съществуващи обстоятелства, които трябва да се имат предвид от съда при определяне на размера на обезщетението. Цитираното постановление и до днес е отправна точка за съдебната практика включително на последващи тълкувателни решения.

⁸ Обн. ДВ. бр. 60 от 5 Август 1988 г.,...последно доп. ДВ. бр.36 от 23 Април 2024 г.

⁹ Зиновиева, Д. цит. съч. стр.134

Ако съдът само е изброи релевантните за определяне на обезщетението факти, но не ги свърже с мотивиран оценъчен извод за приноса им спрямо вида и обхвата на вредите или неправилно ги оцени или прецени то крайният акт чиято цел е възстановителна справедливост би бил несправедлив. В допълнение, съдът следва да отчита и общественото разбиране за понятието „справедливост”, при това каквото е то към момента на оценяваното събитие и което корелира и е формирано от обществено-икономическите условия към момента на настъпване на събитието. Ето защо за да постанови справедливо съдебно решение за понесени неимуществени вреди съдът следва да го обоснове и то да съдържа анализ, в който са отчетени всички факти от значение за определяне на размера на обезщетението, които разбира се са и доказани. За да не остава някоя от страните с чувство за неудовлетвореност и съмнение в справедливостта на решението от една страна в решението ясно да се проследява механизма по който съдът е достигнал до крайния размер на обезщетението за неимуществени вреди.

Всичко това поставя въпросът възможно ли е именно в това производство, което следва да изправи потенциални нарушения на съда да се стигне до ситуация при която съдът да наруши „справедливостта“? Ако се върнем към един от примерите, които вече разгледахме, но в контекста на ЗОДОВ: Решение № 8178/2024г. на ВАС по административно дело № 4047/2024 г., както и потвърденото с него решение № 930/13.02.2024 г., постановено по адм. дело № 9245/2023 г. по описа на Административен съд – София-град. е пример за две съмнения относно справедливостта, които не могат да бъдат изправени по пътя на инстанционния контрол, тъй като имаме окончателен влязъл в сила съдебен акт. Първоинстанционният съд е допуснал до разглеждане иск с правно основание чл. 1 ЗОДОВ, но всъщност нашето мнение, е че този иск е недопустим поради липса на отменен като незаконнообразен административен акт, който да е причинил твърдените неимуществени вреди, съответно да бъде обоснован правен интерес за ищеца. Въпреки това, съдът го е допуснал, а горната инстанция го е потвърдила. Вероятно това е повод за едно бъдещо искане на тълкуване. Вторият въпрос, който се поставя в това и подобни решения е въпросът за доказателствата и надеждността на свидетелските показания /например членовете на семейството достатъчно надеждни свидетели ли са?/. Едва ли е възможно да се даде обща формула на справедливостта. Изводът за справедливост трябва да се прави във всеки конкретен случай. Това е особено трудно, когато аргументите на противоположните страни са еднакво разумни и убедителни.

В хода на разсъжденията внимание заслужава и обезщетяването за неимуществени вреди на юридически лица. Това представлява интерес включително по причина, че в продължение на половин век тази правна възможност беше единодушно отричана и от теорията и от практиката. По тази причина искове от юридически лица по чл. 52 от ЗЗД се приемаха за недопустими. Днес поради противоречива практика се очаква произнасяне на Общото събрание на съдиите от Наказателна, Гражданска и Търговска колегии на ВКС и Първа и Втора колегии на ВАС по Тълкувателно дело № 1/2023 г. В светлината на очакваното тълкувателно решение и посоченото като пример несправедливо решение по ЗОДОВ, ще си позволим да предложим една екзотична идея. Коментираното решение оставя впечатлението, че е в конфликт със справедливостта с правото на ЕС. При положение, че решението на КЗД е изцяло в синхрон с отговора СЕС по преюдициалното запитване от една страна, а с Решенията на ВАС органа търпи репутационни и имуществени вреди не следва ли този орган да има път за защита? Такива ситуации са възможни и в други случаи. Не следва

ли обхватът на субектите по ЗОДОВ да бъде разширен и да се даде възможност за защита и на административни органи от незаконни съдебни решения, защото е възможно и спрямо тях съдът да постанови незаконосъобразно решение. Защото въпреки факта, че законодателството е разработено в съответствие с принципа на справедливостта, който е един от основните принципи, въпреки това съществува проблем със съдебните грешки.

От изложението няма как да не възникне въпросът за ефективността на правораздаването в светлината на справедливостта изхождайки от разбирането, че ефективността на правните норми е връзката между действителните резултати от тяхното действие и социалните цели, за които са приети тези норми. Това се отнася и за правоприлагането. Въпросът е кой е най-точният механизъм за оценка на ефективността на правоприлагането от гледна точка и на справедливостта, защо точно справедливостта е целта, за която е създадена цялата съдебна система. От провносоциологическа гледна точка като такъв критерий може да се разглежда ефективността на правоприлагащата дейност. Правоприлагането се счита за ефективно, ако се характеризира с: 1) едновременно постигане на правните и социалните цели; 2) минимизирани материални разходи; 3) постигане на резултати във възможно най-кратки срокове. Така, според Лазарев¹⁰, правоприлагането е ефективно, когато всички негови цели се постигат „с най-малко увреждане на различни социални ценности, с най-малко икономически разходи, във възможно най-кратко време“.

В зависимост от степента на съответствие с критериите за ефективност действията на правоприлагащите органи могат да бъдат признати за недостатъчно ефективни, неефективни или напълно неефективни. Някои автори, включително Лазарев признават наличието на отрицателна ефективност. Един от възможните варианти за такава ефективност той нарича ситуация, когато правната цел е изпълнена, „законосъобразността е спазена, но възниква нежелан социален ефект, причината за който е самата правоприлагаща дейност. Ефективното правоприлагане е проблем, чието решаване изисква използването на дългосрочни и целенасочени мерки от страна на обществото и държавата. Самата оценка на ефективността обаче също не трябва да бъде самоцелна, изолирана и формална. Считаме, че си заслужава да се обсъди прилагането на интердисциплинарни методи в това число математически с цел получаване на обективна картина на ситуацията. Ефективността на правораздаването математически може да се изчисли по следната формула разделим броя на справедливите решения на броя на всички решения. ако всички решения са били справедливи тогава ще се получи 1 това е и коефициентът спрямо който могат да се сравняват и отделните съдилища

$$E = \frac{\text{Справедливи решения}}{\text{Всички решения}} \rightarrow 1$$

Предложеното е само препратка към следващо изследване, защото самото селектиране на т.нар. „справедливи решения“ ще изисква максимално обективен механизъм за подбор.

В заключение ще отбележим само, че не трябва да се допуска дори и един човек да развива чувство за несигурност и недоверие в съдебната система в резултат на

¹⁰ Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975. – стр. 61.

неудовлетвореност от несправедливи решения. Последното влияе на правното съзнание, както на индивидуално, така и на групово ниво. Излишно е да припомним, че високото правно съзнание е ключов елемент за наличието на гражданско общество, а то от своя страна е основен фактор за сигурността и стабилността на държавата¹¹.

А ефективността¹² на правосъдието винаги ще се оценява по степента на справедливост на съдебните решения.

Литература:

1. Зиновиева, Д. Тълкуване в публичното право, София, Сиела, 2023.
2. Колектив: Зиновиева, Д., Илиева, И. и др., Справедливостта – теория и емпирика С. ИДП-БАН, 2023.
3. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975.
4. Минкова, Г. Проверки и ревизии в данъчно-осигурителния процес, сп. Счетоводство, данъци и право, кн. 06, 2014.
5. Минкова, Г., Преглед на последните промени, извършени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, сп. Счетоводство, данъци и право, кн. 02, 2014.
6. Нейкова, М. Гражданското общество – фактор на сигурността в държавата, 2018.
7. Нейкова, М. Децентрализацията – основен фактор за повишаване на ефективността на управлението, 2013.

¹¹ Повече по въпроса виж. Нейкова, М. Гражданското общество - фактор на сигурността в държавата, 2018.

¹² Не трябва да се забравя, че ефективността на правосъдието ще корелира и с ефективността на управлението на държавата въобще. Повече по въпроса за ефективността на управлението виж. Нейкова, М. Децентрализацията - основен фактор за повишаване на ефективността на управлението, 2013.