ПЕТО ОТДЕЛЕНИЕ

РЕШЕНИЕ

Жалба № 60445/15  
Христо Стойчев ДИМОВ  
срещу България

Европейският съд по правата на човека (Пето отделение), заседаващ на 4 декември 2018 г. в състав:

Габриеле Куцко-Щадлмайер (Gabriele Kucsko-Stadlmayer), *председател,* Йонко Грозев (Yonko Grozev),  
 Летиф Хюсеинов (Lәtif Hüseynov), *съдии,*  
и Милан Бласко (Milan Blaško), *заместник-секретар на отделението*

Като взе предвид горната жалба, подадена на 25 ноември 2015 г.,

Като взе предвид становищата, представени от ответното Правителството ответник и становищата, представени в отговор от жалбоподателя,

След проведено заседание, постанови както следва:

ФАКТИТЕ

1.  Жалбоподателят, г-н Христо Стойчев Димов, е български гражданин, роден през 1972 г. и живущ в Бургас. Той се представлява пред Съда от г-н С. Цонев, адвокат, практикуващ в Бургас.

2.  Българското правителство („Правителството”) се представлява от правителствения агент г-жа Р. Николова от Министерство на правосъдието.

А.  Обстоятелства по делото

3.  Фактите по делото, както са представени от страните, могат да бъдат обобщени по следния начин.

4.  С наказателно постановление от 21 септември 2006 г. Регионална здравна инспекция налага глоба на жалбоподателя от 500 български лева ( равностойността на 255 евро ) за нарушение на съответните хигиенни изисквания в ресторант, в който той работи.

5.  Наказателното постановление не е връчено незабавно на жалбоподателя, той го обжалва едва през 2011 г. Преди съд да се произнесе по жалбата му, на 8 септември 2011 г. той плаща глобата. Плащането е в полза на Националната агенция за приходите (наричана по-долу „НАП“) - органът, натоварен със събирането на публични вземания.

6.  С решение от 30 декември 2011 г. Районен съд - Несебър отменя наказателното постанолвение като намира, че административният орган, наложил глобата, не е представил доказателства, че жалбоподателят е бил управител на въпросния ресторант и така е бил отговорен за спазването на приложимите изисквания. Решението влиза в сила на неуточнена дата.

7.  На 22 март 2012 г. жалбоподателят отправя молба до НАП да му бъдат върнати неправомерно платените 500 лева. Той не се позовава изрично на чл. 128 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (вж. параграфи 18-19 по-долу). В писмо от 3 април 2012 г. НАП го съветва да се обърне към Министерство на здравеопазването, от което е част органът, наложил глобата.

8.  На 18 април 2012 г. жалбоподателят предявява деликтен иск срещу Министерство на здравеопазването съгласно Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (вж. параграф 15 по-долу).

9.  Искът е уважен с решение на Административен съд - Бургас от 8 ноември 2012 г. и на жалбоподателя са присъдени 500 лева.

10.  След обжалване обаче, с окончателно решение от 21 декември 2013 г., Върховният административен съд отхвърля иска, мотивирайки се, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди не е приложим за вреди, произтичащи от решения относно административни наказания като глоби.

11.  На 26 юни 2014 г. жалбоподателят предявява друг иск срещу Министерство на здравеопазването съгласно общото деликтно право.

12.  С решение от 16 февруари 2015 г. Районен съд - Бургас уважава иска, присъждайки на жалбоподателя 500 лева.

13.  След обжалване обаче, с окончателно решение от 5 октомври 2015 г., Окръжен съд - Бургас отменя решението на предходната съдебна инстанция и прекратява производството, като намира иска на жалбоподателя за недопустим. Позовавайки се на чл. 128 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (вж. параграфи 18-19 по-долу), той намира, че наличието на специална процедура за тази цел изключва възможността да се възстанови неправомерно платена глоба чрез деликтен иск. Освен това той отбелязва, че въпреки че жалбоподателят веднъж се е обърнал към НАП с молба да му върне неправомерно платените от него пари и НАП не е предприела действия, това не означава, че въпросната процедура е неприложима. Налице е правната възможност за жалбоподателя да отправи нова молба със същата цел и той може да поиска съдебен контрол на всеки отказ.

14.  С решение от 15 юли 2016 г., като се позовава на чл. 128 и чл. 129 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, НАП приема, че сумата от 500 лева е била неоснователно платена от жалбоподателя и че ще я приспадне от други дължими от него суми. Изглежда, че това решение е взето от НАП по нейна инициатива, след като е уведомена от правителството за настоящата жалба.

Б. Приложимо вътрешно право и практика

1.  Отговорност на държавата и общините за вреди

15.  Законът за отговорността на държавата и общините за вреди гласи в чл. 1, ал. 1, че 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 изпълнение на техните административни задължения. Такива искове се разглеждат от административните съдилища.

16.  Когато, от друга страна, деликтен иск се отнася до действия на държавата или общините, които не са свързани с упражняването на публична власт или които не се смятат за попадащи в обхвата на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, такъв иск може да бъде предявен пред гражданските съдилища съгласно общото деликтно право.

17.  До 2015 г. националните съдилища имат противоречива практика относно приложимостта на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди по искове за вреди, произтичащи от незаконосъобразни административни наказания. Въпросът е уреден в задължително тълкувателно решение от 19 май 2015 г., произнесено съвместно от Върховния касационен съд и Върховния административен съд (*Тълкувателно постановление 2/2014 г. на ОСГК на ВКС и I и II колегия на ВАС, 19 май 2015 г.*), в което се посочва, че исковете от описания по-горе вид попадат в обхвата на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди и следователно трябва да бъдат разглеждани от административните съдилища.

2.  Данъчно-осигурителният процесуален кодекс

18.  Разпоредбите на Чл. 128-132 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (в сила от 1 януари 2006 г.) уреждат процедурата, при която дадено лице може да възстанови недължимо платени суми в държавния бюджет на различни основания, изброени в чл. 128, ал. 1, които включват „наложени от органите по приходите глоби“. „Органи по приходите“, както са определени в чл. 7, ал. 1 от Закона за Националната агенция за приходите са органи на тази Агенция.

19.  Процедурата, предвидена в чл. 128-132 от ДОПК, може да бъде инициирана от заинтересованото лице или по молба на НАП (чл. 129 § 1). НАП може да извършва проверки и ревизии (чл. 129, ал. 2). Всяка недължимо платена сума се възстновява на заинтересованото лице или се приспада от други дължими суми (чл. 128 и чл. 129, ал. 4 и 5). Всяко решение на НАП в това отношение подлежи на съдебен контрол (чл. 129, ал. 7). Мълчаливият отказ може да бъде обжалван по съдебен ред. Ако това не бъде направено, заинтересованото лице може да отправи нова молба за връщане на недължимо платени суми (чл. 131).

20.  Върховният административен съд изрично е постановил, че описаната по-горе процедура е приложима за глоби, налагани от административните органи, въпреки че те не могат да бъдат строго считани за „органи по приходите“. Националният съд основава заключението си на факта, че всички глоби са събрани от НАП, като посочва, че „основен принцип на закона“ е, че „публичните вземания, събрани по един процесуален начин, трябва да бъдат възстановени чрез същите процесуални средства“ (*Решение № 4166 от 22.03.2012 г. на ВАС по адм. д. № 15280/2011 г., V о.*; *Решение № 15959 от 28.03.2012 г. на ВАС по адм. д. № 15951/2011 г.,VIII о.*).

ОПЛАКВАНИЯ

21.  Жалбоподателят, позовавайки се на чл. 6 § 1 и чл. 13 от Конвенцията, се оплаква, че националните съдилища са отказали да разгледат основателността на деликтния иск срещу Министерство на здравеопазването.

22.  Жалбоподателят се оплаква още по чл. 1 от Протокол № 1, че не е имал възможността да му бъде възстановена неправилно заплатената от него глоба.

ПРАВОТО

23.  Жалбоподателят се оплаква, че националните съдилища отказват да разгледат деликтния му иск срещу Министерство на здравеопазването. Съдът е на мнение, че това оплакване, повдигнато съгласно чл. 6 § 1 и чл. 13 от Конвенцията, е най-подходящо да се разгледа само по чл. 6 § 1, който гласи:

"Всяко лице, при решаването на правен спор относно   
неговите граждански права и задължения..., има право на справедливо ... гледане ... от ... съд ..."

24.  Жалбоподателят се оплаква освен това по чл. 1 от Протокол № 1, който гласи:

“Βсяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своите притежания. Никой не може да бъде лишен от своите притежания освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.

Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметнат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на притежанията в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.”

25.  Правителството счита, че жалбоподателят е разполагал с ефективно средство за искане на обезщетение, а именно процедурата, предвидена в чл. 128 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Това означава, че той не е имал правен интерес да предявява деликтен иск и че всяка грешка от страна на националните съдилища при разглеждането на този иск е без значение. Процедурата по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс също е посочена на жалбоподателя от Окръжен съд - Бургас в решението му от 5 октомври 2015 г. и именно по този начин през 2016 г. претенцията му е удовлетворена.

26.  Жалбоподателят настоява, че процедурата, предвидена в чл. 128 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, е неприложима в неговия случай, тъй като платената от него глоба не представлява „наложени от органите по приходите глоби“, както се изисква съгласно чл. 128 от ДОПК. Освен това през 2012 г. той прибягва до процедурата, но безрезултатно. Следователно няма алтернатива на деликтния иск, която да му позволи да си възстанови недължимо платената глоба. Въпреки това местните съдилища постановяват противоречиви решения и в крайна сметка отказват да разгледат предявените от него искове, като по този начин го лишават от достъп до съд.

27.  Съдът припомня, че чл. 6 § 1 включва „правото на съд“, от който правото на достъп до съд представлява един аспект (вж. *Golder v. the United Kingdom*, 21 февруари 1975 г., § 36, Серия A № 18, и *Lupeni Greek Catholic Parish and Others* *v. Romania* [GC], № 76943/11, § 85, ЕСПЧ 2016 г. (откъси)). Правото на достъп също включва правото на решение на спор по съдебен ред (вж. *Kutić v. Croatia*, № 48778/99, § 25, ЕСПЧ 2002‑II).

28.  Жалбоподателят води две съдебни производства срещу Министерство на здравеопазването, като иска обезщетение в размера на недължимо платената глоба. Първият му иск е отхвърлен от Върховния административен съд на основание, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди е неприложим, а вторият иск е обявен за недопустим от Окръжен съд - Бургас (вж. параграфи 10 и 13 по-горе). Така наистина националните съдилища отказват да разгледат основателността на иска на жалбоподателя срещу Министерство на здравеопазването.

29.  Съдът отбелязва, че първоначалният иск на жалбоподателя съгласно Закона за отговорността на държавата и общините за вреди е отхвърлен на основания, които изглежда противоречат на тълкувателното решение от 19 май 2015 г. (вж. параграфи 10 и 17 по-горе). Съдът обаче не е длъжен да разгледа дали отказът на националните съдилища да разгледат деликтния иск на жалбоподателя се дължи, както се твърди от него (вж. параграф 26 по-горе), на противоречива национална съдебна практика, тъй като такъв отказ сам по себе си не означава, че жалбоподателят е лишен от достъп до съд, за да поиска обратно недължимо платената от него глоба. Както се отбелязва от Окръжен съд - Бургас в неговото решение от 5 октомври 2015 г. и от правителството в неговото становище до Съда (вж. параграфи 13 и 25 по-горе), остава на разположение за жалбоподателя да прибегне до процедурата, предвидена в чл. 128 и сл. от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, който включва административна фаза пред НАП и възможност за съдебен контрол (вж. параграфи 18‑19 по-горе).

30.  Съдът не вижда причина да се съмнява, че при обстоятелствата по делото разглежданата процедура е била в състояние да предостави обезщетение на жалбоподателя, като отчита, че изрично заявената ѝ цел е да позволи на лица, извършили недължими плащания към държавата, да възстановят парите си (вж. параграф 18 по-горе). Всяко решение по тази процедура се взема от НАП, органът, специализиран в събирането на държавни вземания (вж. параграфи 5 и 19 по-горе). Както вече беше споменато, след приключването на процедурата има възможност за съдебен контрол (вж. параграф 19 по-горе). Жалбоподателят оспорва приложимостта й към неговия случай въз основа на формулировката на чл. 128, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, посочвайки „наложени от органите по приходите глоби“ (вж. параграфи 18 и 26 по-горе). Такива съмнения обаче, дори да са съществували след влизането в сила на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс през 2006 г., са отхвърлени от Върховния административен съд още през 2012 г. в подобни случаи (вж. параграф 20 по-горе). Следователно всякакви съмнения, които може да е имал жалбоподателят въз основа на стриктния прочит на чл. 128, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и първоначалния отказ на НАП да вземе решение по неговия иск (вж. параграф 7 по-горе), не може да бъдат смятани за достатъчно основателни след 2012 г. Съдът не открива други фактори, които биха могли да попречат на жалбоподателя да се опита да използва процедурата, като повторно направви искане за връщане на недължимо платената сума или като потърси осъществяването на съдебен контрол съгласно Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (вж. параграф 19 по-горе) върху евентуален мълчалив или изричен отказ, както има право На последно място следва да се отбележи, че именно въз основа на тази процедура НАП евнетуално е удовлетворил претенцията на жалбоподателя (вж. параграф 14 по-горе).

31.  Следователно Съдът заключва, че оплакването на жалбоподателя по чл. 6 § 1 от Конвенцията, отнасящо се до достъпа до съд, е явно необосновано и трябва да бъде отхвърлено в съответствие с чл. 35 §§ 3 (а) и 4 от Конвенцията.

32.  Съгласно чл. 1 от Протокол № 1 жалбоподателят се оплаква, че не е могъл да си възстанови обратно неправилно заплатената от него глоба (вж. параграф 21 по-горе). Съдът обаче отбелязва, че през 2016 г. той в крайна сметка си е възстановил парите, след като НАП признава, че са били недължимо платени (вж. параграф 14 по-горе). Предвид материалите в преписката и като взема предвид конкретните обстоятелства по делото, Съдът смята, че жалбоподателят вече не може да твърди, че е жертва на твърдяното нарушение.

33.  От това следва, че това оплакване е несъвместимо *ratione personae* с разпоредбите на Конвенцията по смисъла на чл. 35 § 3 (а) и трябва да бъде отхвърлено в съответствие с чл. 35 § 4.

По тези съображения Съдът единодушно

*Обявява* жалбата за недопустима.

Изготвено на английски език и съобщено писмено на 10 януари 2019 г.

Милан Бласко Габриеле Куцко-Щадлмайер  
 заместник-секретар председател