

105

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

изх. 53
 23.04.99

ДО

На встъпване в съдебна процедура

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

26.04.99

СТАНОВИЩЕ

от ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

по к. д. № 4/1999 година

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 30 март 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г. Върховният административен съд е конституиран като заинтересована страна по делото, образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност и за несъответствие с международни договори, по които Република България е страна, на разпоредбите на § 5е от ЗППДОБП и на § 17 ПЗР на ЗИДЗППДОБП.

Становището на Върховния административен съд по съществото на делото е следното:

В искането подробно и аргументирано са изложени съображения за противоречие на разпоредбите на § 5е от ЗППДОБП и по § 17 от ПЗР на ЗИДЗППДОБП с чл.120 и други текстове от Конституцията и за несъответствие на същите с международни договори, сключени от РБългария, които напълно се споделят от Върховния административен съд.

Допълнително, в подкрепа на изложените в искането съображения, Върховният административен съд намира за необходимо да изложи следното:

С решение № 22/24.IX.1998 г., конституционният съд "изрази безпокойство от честото прилагане от Народното събрание на изключение-то за необжалваемост на административните актове. В чл.120,ал.1 от

Конституцията ясно е изразена волята на конституционния законодател за съдебен контрол за законосъобразност на актовете и действията на административните органи. Изключения от това правило са възможни, само когато изрично са посочени в закон. Изключението не трябва да се превръща в правило, защото ще влезе в противоречие с чл.120, ал.1 от Конституцията”.

След постановяването на цитираното решение, законодателят отново изключи от кръга на съдебно-административното обжалване и актове по ЗЗЗБ и пакета административни актове на органите по чл.3 от ЗППДОП, без да се съобрази със становището на Конституционния съд.

Конституционният съд е единствената институция, компетентна да спре този процес, като обяви за противоконституционни и за несъответстващи на общопризнати норми на международното право, и на международни договори, по които РБългария е страна § 5е от ЗППДОП и § 17 от ПЗР на ЗИДЗППДОП.

I. Конституционният съд в редица свои решения (така реш.№ 13/93 г. по к.д.№ 13/93 г. до реш.№ 4/99 г. по к.д.№ 31/98 г.) почти последователно е приемал, че при упражняването на правото на чл.120, ал.2 от Конституцията законодателят е длъжен да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава, защитата на основните човешки права и интересите на обществото. Конкретно по настоящето дело:

1. При прилагането на изключението по чл.120,ал.2 от Конституцията винаги се нарушава защитата на основно човешко право, защото самото право на защита е основно право на гражданите, въведено като конституционен принцип с разпоредбата на чл.56 от Конституцията: всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси.

Посочената разпоредба се намира в глава втора от Конституцията - основни права и задължения на гражданите и следователно правото на защита е основно право.

Съгласно чл.57,ал.1 от Конституцията, основните права на гражданите са неотменими. Те могат да бъдат ограничавани само със закон

и единствено в случаите на чл.57,ал.2 от Конституцията, който не допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други.

Това тълкуване на посочените конституционни принципи и основни човешки права дава основа за непревръщането на изключението по чл.120,ал.2 в правило. При прилагане от законодателя на изключението по чл.120,ал.2 от Конституцията, винаги следва да се изследва дали упражняването на правото на обжалване накърнява права или законни интереси на други, т.е. да се следи за наличието на необходимост от защита на обществен интерес, която защита би могла да дерогира защитата на ограничен кръг от граждани, засегнати от необжалваемостта на изрично посочените административни актове.

Отговорът на въпроса какъв обществен интерес охранява разпоредбата на § 5 е от ЗППДОП може да се изведе от мотива на законодателя за приемането на посочената разпоредба, разгледан във връзка с предложението последно от нея, препращащо към общия исков ред защитата на накърнените от административните актове права.

Ако мотивът на законодателя е необходимостта от бързина при реализирането на приватизационния процес, то становището на ВАС е, че той не е избрал най-удачния път за постигането на тази цел.

Съдебно-административното производство е двуинстанционно, докато общото исково производство е триинстанционно и съответно споровете ще се разрешават по-бавно, а не по-бързо.

ЗППДОП е специален закон, предвиждащ специална уредба на определен вид обществени отношения-приватизационните отношения, приет в съответствие с разпоредбата на чл.11,ал.2 от Закона за нормативните актове.

Приватизацията във всички бивши соц. страни от Централна и Източна Европа цели структурна промяна на отношенията на собственост, водеща до промяна на цялото обществено-икономическо устройство на страната. Тя е способ за смяна на държавната и общинска собственост с частна собственост на физически и юридически лица и поради огромното си значение е нормативно регламентиран способ за прехвърлянето на тази собственост.

Приватизационните сделки не могат да се приравнят на класическите правни сделки, а се различават съществено от тях.

Актовете на органите по чл.3 от ЗППДОП са административни актове, съдържащи елементи на гражданско волеизявление. Те са крайният продукт на нормативно уредени правила по издаването им, неспазването на които ги опорочава. Съответно покупко-продажбите по ЗППДОП се осъществяват чрез сложни фактически състави, изискващи наличието на влезли в сила административни актове и сключени гражданско-правни договори.

Приватизационните продажби са изключение, което не може да се вмести в рамките на общите правила, регламентиращи класическите покупко-продажби. Естеството на обществените отношения, регламентирани от ЗППДОП налага и специална уредба, относно защитата на нарушените права.

Специалната уредба на защитата на засегнатите от тези актове права се изразяваше именно във възможността те да бъдат обжалвани по реда на ЗАП и ЗВАС.

С § 5 е от ЗППДОП специалната уредба е отменена, без да бъде заместена от регламентиран специален исков ред за защита на нарушените права, които не могат да бъдат защитени изобщо в отделни случаи и цялостно - в други, от общата нормативна уредба на класическите сделки.

Липсата на специална регламентация по специалния закон ще доведе до допълнително забавяне на приватизационния процес, както и до затруднения в работата на гражданските съдилища.

Съответно целта на законодателя - бързина на приватизационния процес не може да бъде постигната и не е налице засегнат обществен интерес, който да се охранява от необжалваемостта на актовете на органите по чл.3 от ЗППДОП.

Разпоредбата на § 5 е от ЗППДОП бави процеса на приватизация, нанася вреда на обществото като цяло и в частност - на засегнатите от административните актове лица, които са лишени от право на защита срещу административен произвол.

Не са налице условията по чл.57,ал.2 от конституцията и не е приложимо изключението по чл.120,ал.2 от нея.

Уважаеми господа конституционни съдии,

За да разберете как е стоял на практика въпроса с бързината при разглеждане на дела по приватизацията във ВАС, прилагаме писмо наш изх.№ 153/25.09.98 г. до Изпълнителния директор на Агенцията за приватизация и протокол от съдебно заседание на 19.01.99 г., предхождащи приемането на ЗИДЗППДОБП.

2. Възстановяването на накърнените права по исков път ако не е невъзможно, е неефективно, т.е. нито може да се осъществи правото на защита, нито ограничението на съдебния контрол е в обществен интерес.

Нарушени са изискванията на чл.8 от Всеобщата декларация за правата на човека: Всеки човек има право на ефективно възстановяване на права от компетентни национални юрисдикции за действия, нарушаващи неговите основни права, признати му от Конституцията и закона.

Още по-категорични са изискванията на чл.6,т.1 от Европейската конвенция за правата на човека и чл.14 от Международния пакт за граждански и политически права.

Съгласно чл.6,т.1 от Европейската конвенция за правата на човека, всяко лице при определяне на неговите граждански права и задължения има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

Проблемите, свързани с приложението и обхвата на тази разпоредба към административните процедури са намерили разрешение в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

Европейският съд, при тълкуването на чл.6,т.1 от Конвенцията е приел, че той е приложим към "всички процедури, чийто резултат е решаващ за частните права и задължения". Разпоредбата гарантира правото на съдебен контрол за законност на административните решения, засягащи граждански права от вътрешното законодателство /делото Рингайзен/.

Следователно, разпоредбата на чл.6,т.1 от Конвенцията е приложима, относно административните актове на органите по чл.3 от ЗППДОП, засягащи посочените права на гражданите.

§ 5 е и § 17 несъответствуват на чл.6,т.1 от Европейската конвенция за правата на човека.

3. Предложение последно на § 5 е от ЗППДОП, което гласи "участниците в приватизационните процедури, чиито права са накърнени, могат да ги защитят по общия исков ред" е ненужно, заблуждаващо допълнение, което не създава права, а противоречи както на чл.124, така и на чл.125 от Конституцията.

Същността на разпоредбата е, че се изключва обжалваемостта на административните актове.

Административните актове не променят характера си само с една декларация, че правото може да се защити и по исков ред.

Декларативното пожелание правата да се защитят по исков път не е гаранция за действителното му осъществяване, при липса на специален регламен.

Според Европейският съд, правото на съд включва възможността едно лице да отнесе въпроса за разрешаване от съд и за решение, без по пътя му да се поставят никакви некоректни правни или практически пречки.

С решение № 21/1995 г. конституционният съд е приел, че подлежат на съдебен контрол за законност всички административни актове, освен изрично посочените в закон, които нарушават или застрашават права и законни интереси на граждани и юридически лица, независимо от авторите, вида и характера на тези административни актове.

Решаващ е само правният ефект върху правата и интересите на гражданите и юридическите лица. Ако актът не засяга права и законни интереси, той не подлежи на обжалване поради липса на правен интерес и не е необходимо законодателят да го изключва от съдебно-административно обжалване изрично. Всеки съд при разглеждането на всяко конкретно дело преценява дали той засяга или не права и законни интереси.

Ако правният ефект е налице, характерът на административния акт не е основание за изключване на обжалваемостта му по реда на ЗАП.

До същия извод е стигнал и Европейският съд при тълкуването на чл.6, т.1 от Европейската конвенция за правата на човека, при разглеждането на посоченото дело: характерът на законодателството, съгласно което се решава спорният въпрос, т.е. е гражданско, търговско, административно и т.н. не е от значение. От значение е резултатът, решаващ за частни права и задължения.

За да е приложим чл.6, публичноправното решение следва да има гражданскоправни последици.

Актовете на органите по чл.3 от ЗППДОП отговарят на посочените изисквания.

При решаване на делото Кьониг, Европейският съд е възприел още по-широко тълкуване на приложимостта на чл.6, т.1 от Конвенцията. Постановил е, че "когато едно дело засяга спор между индивид и държавен орган, не е решаващ въпросът дали последният е действувал като частно лице или като суверен", а е решаващ единствено "характерът на правото, за което става въпрос", т.е. дали решението засяга определени граждански права.

Това решение на Европейския съд по тълкуването и прилагането на чл.6, т.1 от Конвенцията отразява съвременните тенденции в административноправната доктрина на европейските държави, които обосновават един по-широк модел на съдебен контрол и върху правилността на актовете издадени при условия на дискреция.

Независимо от горното актовете на органите по чл.3 не са актове на абсолютна дискреционна власт.

II. Нарушават се основни конституционни принципи на правовата държава:

1. Защитата на гражданите по чл.120, ал.2 от Конституцията се изразява в право да подават жалби, а не да водят искиви процеси.

2. Компетентната правораздавателна институция, упражняваща върховен съдебен надзор за законност в административното правораздаване е Върховният административен съд.

С атакуваните разпоредби от ЗППДОБП се отнемат конституционно определените компетенции на Върховния административен съд и се вменява контролът за законност над административните актове в задължение на Върховния касационен съд, осъществявано по косвен път, чрез искови процеси.

Разместват се компетенциите по чл.124 и чл.125 от Конституцията.

Нарушава се чл.125 от Конституцията. Не се изключват от обжалваемост само някои, а всички административни актове по този закон, което е пречка за упражняване правомощието на ВАС за надзор за точното и еднакво прилагане на закона. Изключено е както произнасянето по конкретни дела по жалби срещу тези актове, така и възможността чрез тълкувателни решения да се упражни контролът за законност. С тълкувателни решения ОС на ВАС се произнася само при наличие на противоречива или неправилна съдебна практика по даден закон, а такава може да се създаде само при обжалваемост на административните актове.

С решение № 27/98 г. Конституционният съд е приел, че "чл.124 от Конституцията трябва да се чете заедно с чл.125, тъй като според чл.125 от Конституцията, по административните дела върховен надзор за законност упражнява Върховния административен съд. Наред с казаното трябва да се има предвид, че както ВКС, така и ВАС осъществяват своите правомощия по чл.124 и чл.125 от Конституцията преди всичко чрез своята тълкувателна дейност".

Законодателната власт е изключила Върховния административен съд от участие в приватизационния процес, като му е отнела компетенциите за надзор за законност върху него.

За съжаление това не е изолиран случай, а тенденция в поведението на законодателя, при което изключението по чл.120,ал.2 от Конституцията започва да се превръща в правило.

Върховният административен съд е конституционно регламентирана висша съдебна инстанция, с точно и ясно определена в чл.125 от Конституцията компетентност за упражняване на върховен съдебен надзор за законност в административното правораздаване, която не може

да бъде изземвана и предоставяна на други инстанции. Прекият контрол на ВАС над актовете на администрацията е заменен с непълен, неефективен, косвен контрол на ВКС, осъществяван по общия исков ред.

III. На последно място с текстовете на § 5 е и § 17 се нарушава и изискването на чл.120,ал.2 от Конституцията за изрично посочване на актовете, които се изключват от съдебен контрол. Тази противоконституционност на атакуваните параграфи е отделна и независима от вътрешното противоречие, което създават неотменените чл.18,ал.3 и чл.38, ал.2 от ЗППДОБП.



ПРЕДСЕДАТЕЛ

/Вл.Славов/