

ПРОЕКТЪТ ЗА РАЗШИРЯВАНЕ НА ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ПРАВОМОЩИЯ НА ПРОКУРОРА ЗА ВОДЕНЕ НА ГРАЖДАНСКИ ДЕЛА*

Проф. д-р Валентина Попова

Преди лятната ваканция на парламента в медиите доста се разискваше предложението на депутата Л. Корнезов за изменение на чл. 27, ал. 1 ГПК, предвиждащо **разширяване на процесуалните правомощия на прокурора за водене на граждански дела**. Това на практика представлява връщане на редакцията на текста преди изменението му от 1997 г. Повод за исканото изменение на чл. 27, ал. 1 ГПК е сегашната невъзможност на основание чл. 27, ал. 1 ГПК прокурорът да атакува незаконосъобразните приватизационни сделки¹.

I. Според сегашния текст на чл. 27, ал. 1 ГПК прокурорът може да започва предвидените в ГПК производства в интерес на друго лице или да встъпи като страна във вече започнато производство, в случаите, определени със закон. При предишната редакция на текста прокурорът може да започва предвидените в ГПК производства в интерес на друго лице или да встъпи като страна във вече започнато производство, **в случаите определени със закон, както и когато намери, че това се налага за защита на държавен или обществен интерес**. Изменението на чл. 27, ал. 1 ГПК от 1997 г. изглежда е с цел да се приведе текстът в съответствие с чл. 127, т. 4 от Конституцията, както и чл. 118, т. 4 ЗСВ, според които **в предвидените със закон случаи прокурорът участва в граждански² и административни дела**. Волно или неволно обаче, сегашният текст не възпроизвежда точно текста на чл. 127, т. 4 от Конституцията и чл. 118, т. 4 ЗСВ. Съществува едно на пръв поглед малко разминаване. В сегашния текст на чл. 27, ал. 1 е казано **“в интерес на друго лице”**. Този израз **липсва в текста на чл. 127, т. 4 от Конституцията и чл. 118, т. 4 ЗСВ**. От друга страна, волно или неволно в сегашния текст на

* Статията е публикувана в сп. „Български законник“, бр. 10, 2002 г.

¹ Впрочем в някои от тазгодишните публикации и изявления в медиите погрешно това правомощие се отъждествява с правомощие за разваляне на тези договори. Вече десетилетия наред обаче, няма съмнение, нито в теорията, нито в практиката, че договорът, който противоречи на закона, е нищожен на основание чл. 26 ЗЗД и той не може да породи целените с него правни последици. Искът за установяване на нищожността е установителен и съгл. чл. 97, ал. 1 ГПК всяко лице, което има правен интерес от установяване на нищожността, може да предяви иска. Развалянето се отнася до непротиворечащите на закона двустранни договори. Съгл. чл. 87, ал. 1 ЗЗД когато длъжникът по един двустранен договор не изпълни задължението си по причина, за която отговаря, кредиторът може да развали договора. Това потестативно право в зависимост от предмета на договора се упражнява чрез извънсъдебно волеизявление по реда на чл. 87, ал. 1 ЗЗД, респ. чрез конститутивен иск в случаите на чл. 87, ал. 3 ЗЗД. Съотношението между тези права, респ. искове, е извън рамките на настоящото изследване.

² Впрочем тази промяна в законодателството твърде вероятно се дължи и на обстоятелството, че при предишната редакция понякога се случваше прокурорът да упражнява правомощията си и с цел да обслужи на някое лице. В тези случаи, макар и съгл. чл. 29, ал. 1 ГПК прокурорът да има правомощията на страна в процеса, се получаваше фактическо неравенство между ищеца и ответника.

чл. 27, ал. 1 ГПК е изоставен изразът “за защита на държавен или обществен интерес”. **А участието на прокурора в граждански дела намира оправдание повече в случаите, когато се налага защита на държавен или обществен интерес.**

Както се посочи вече, сегашната **невъзможност на основание чл. 27, ал. 1 ГПК** прокурорът да атакува незаконосъобразните приватизационни сделки е повод за исканото изменение на чл. 27, ал. 1 ГПК. Следва да се отбележи още, че **в ЗПСК не е предвидено правомощие на прокуратурата да предявява иски за обявяване нищожността на приватизационните сделки, когато това се налага в защита на държавен или обществен интерес. В същото време такова правомощие не е предвидено и за Агенцията за следприватизационен контрол (вж. чл. 19 ЗПСК).** Не е ясно дали този пропуск е случаен или нарочен³, но легитимирана остава **Агенцията за приватизация**⁴ като страна по приватизационната сделка. Естествено е обаче бездействието на тази агенция. **Малко вероятно е тя да атакува собствените си сделки поради незаконосъобразност, при положение че незаконосъобразността често се дължи на собствените ѝ действия.** При това положение практически законодателят не е предвидил правна възможност за защита на държавния и обществен интерес от незаконосъобразните приватизационни сделки, която да се реализира по реда на гражданския процес⁵. Ето защо законодателното

³ Вероятно съображение би могло да бъде например, че подобно правомощие би превърнало АПК в орган на изпълнителната власт, който контролира законосъобразността на действията на друг орган на изпълнителната власт, а именно АП, като при това и двете агенции са с еднакъв ранг - пряко подчинени на МС.

⁴ Съгл. чл. 97, ал. 1 ГПК установителният иск може да бъде предявен от всяко лице, което има правен интерес от установяване на съществуването или несъществуването на едно право или правоотношение. В разглеждания случай, когато нищожността на сделката засяга държавен интерес, може да се обосновава и легитимацията на държавата, която по граждански дела, се представлява от министъра на финансите, респ. от министъра на благоустройството и регионалното развитие (чл. 18, ал. 2 и 3 ГПК). С оглед на предоставените на Агенцията за приватизация функции - като държавен орган да организира и осъществи приватизационната процедура, както и да упражни правомощията на държавата като собственик (вж. опр. № 1262/2001 г. по адм.д. № 922/2001 г. на ВАС, IV отд.), би могло обаче да стои въпросът дали не сме изправени в случая пред хипотезата на процесуална субституция при условията на процесуална суброгация (вж. Ж. Сталев. Българско гражданско процесуално право. С., 2000, 79, както и съответния параграф в предходните издания, отнасящ се до процесуалната субституция. При това тези министри са представители на изпълнителната власт и е малко вероятно да се ангажират с атакуване на приватизационните сделки, сключени от орган на същата изпълнителна власт. Затова впрочем прави впечатление, че въпросът за атакуване на приватизационните сделки, се поставя обикновено при смята на властта, а в впоследствие той се изоставя).

⁵ В медиите впрочем имаше откровени изявления на представители на изпълнителната и законодателната власт, според които държавата няма интерес от подобни правомощия, тъй като след сделката предприетието обикновено вече е източено (за съжаление, това източване не е рядко явление). Държавата няма нищо да получи, както и че не е желателно запазването на сделката да зависи от преценката на прокурор, независимо че той е държавен орган, който по Конституцията е плъжен да осъществява надзор за законност. Тук е мястото обаче да отбележим, че ако сделката е незаконосъобразна, не прокурорът, а съдът е правораздавателният орган, който с решението си ще обяви нищожността на сделката. Освен това Република България е правова държава (чл. 4 от Конституцията). Принципът за законност е конституционен принцип, важащ за всички клонове на правото, в т.ч. и за приватизацията. Освен това липсата на правна възможност за атакуване на приватизационните сделки като незаконосъобразни, когато това се налага за защита на държавен и обществен интерес, би могло да стимулира незаконосъобразната приватизация.

признаване на правомощието на прокурора да атакува приватизационните сделки, когато те противоречат на закона, изгледа наложително. Струва ми се обаче, че това не би трябвало да се прави в чл. 27 ГПК⁶, а в самия ЗПСК. Противното би означавало неоправдано разширяване на правомощията на прокурора и липсата на синхрон в подхода на законодателя (вж. чл. 65, 75, 97 СК; чл. 42, ал. 1, т. 3 ЗГС; чл. 75, ал. 2, чл. 155, т. 2, чл. 252, т. 4 ТЗ; чл. 275, 431, 445 ГПК), както и непоследователност и нестабилност в законодателните решения, което, за съжаление, е често явление в законодателството ни през последните години.

II. Вече е утвърдено разбирането, че приватизационната процедура е сложен фактически състав, обединяващ в себе си административни и граждански правоотношения. Тази специфика произтича от двойствения характер на органа по приватизацията, който, от една страна, действа в качеството си на държавен орган, оправомощен да проведе приватизационната процедура, а от друга страна - упражнява правата на държавата на собственик, като сключи самата приватизационна сделка. Постановените от Агенцията за приватизация в приватизационната процедура актове (предхождащи сключването на приватизационната сделка): по определяне на метода на приватизация, организиране и провеждане на самата приватизационна процедура, определянето на купувача (актът за определяне на участник, спечелил търга или конкурса) имат характера на административен акт (вж. реш. на Конституционния съд № 8 12.05.1999 г., по конст. д. № 4/1999 г. обн. ДВ, бр. 47/21.05.1999 г.; опр. №1262/ 27.01.2001 г., по адм.д. № 922/2001 г., IV отд. на ВАС, сп. „Административно правосъдие“, 2001 г. бр. 2, № 35; реш. № 166/40.07. 1997 г. по адм. д. № 201/1997 г. 5 чл. състав на ВАС, сп. “Съдебна практика на ВКС и ВАС”, 1998, кн. 9-10, № 28; реш. № 9714/14.12.2001 г. по адм. д. № 7480/2001 г., 5 чл. състав на ВАС, сп. “Административно правосъдие”, 2001. бр. 6, № 6).

Съгласно чл. 127, т. 4 от Конституцията и чл. 118, т. 4 ЗСВ прокурорът следи за спазването на законността, като в предвидените в закон случаи участва в административни дела. Съгласно чл. 119, ал. 5, изр. II ЗСВ при изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може да протестира и да иска отмяната на незаконосъобразните административни актове в срока и по реда, предвидени в закона.

Тъй като Агенцията за приватизация е ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, на основание чл. 5, т. 1 ЗВАС постановените от нея административни актове подлежат на протестиране пред Върховния административен съд.

⁶ Текстът на чл. 27, ал. 1 ГПК в подобна редакция не би бил в противоречие с чл. 127, т. 4 от Конституцията, защото ГПК е закон, и няма конституционна пречка в него да се предвиди правомощие, съобразно цитирания конституционен текст.

В чл. 8 ЗВАС изрично е предвидено, че производството пред Върховния административен съд може да започне по протест на главния прокурор. Нещо повече, съгл. чл. 119, ал. 5, изр. II ЗСВ прокурорът може да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от Върховния административен съд и по този начин да възпрепятства сключването на незаконосъобразна приватизационна сделка. Доколкото ми е известно обаче, на практика, очертаните правомощия, когато става дума за приватизация, не се упражняват. Впрочем незаконосъобразността на приватизационната сделка в по-големия брой от случаи се дължи именно на незаконосъобразност на постановените от Агенцията за приватизация в хода на приватизационната процедура административни актове, а Агенцията за приватизация се възползва от правото си, произтичащо от чл. 15, ал. 2, изр. II ЗВАС, и допуска предварително изпълнение на актовете си. От друга страна, тази незаконосъобразност засяга не само правни и икономически интереси на конкретни лица, но също и обществените и държавните интереси. При това положение остава открит въпросът защо не се упражняват предвидените в чл. 119, ал. 5 ЗСВ правомощия, а в същото време се търси разширяване на правомощията по чл. 27, ал. 1 ГПК.