

## Европейски съд по правата на човека

### Тре Тракторер Акциебулаг срещу Швеция (Tre Traktorer Aktiebolag v. Sweden)

Жалба № 10873/84, А.159

Решение от 7 юли 1989 г.

(резюме)\*

**Чл. 6, т. 1:** достъп до съд за произнасяне по спор относно граждански права и задължения; **чл. 13:** ефективно вътрешноправно средство за защита; **чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1:** контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес

Полученият лиценз за сервиране на алкохолни напитки е “собственост” по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, когато е едно от основните условия за осъществяването на съответния бизнес и неговото отнемане има неблагоприятни последици за доброто положение и стойността на този бизнес.

В резултат на отнемането на лиценза дружеството-жалбоподател вече не може да осъществява ресторантьорски бизнес в заведението си, но е запазило някои икономически интереси, свързани с наема на помещенията и имуществото, намиращо се в тях, които са били продадени. Следователно, не е налице лишаване от собственост по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Отнемането на лиценза представлява мярка на контрол върху ползването на собствеността, която трябва да се преценява съобразно с ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1.

#### Факти по делото

Жалбоподателят Тре Тракторер Акциебулаг (ТТА) е шведско дружество с ограничена отговорност със седалище в Хелзингборг, областта Малмьо. Единствен притежател на дяловете в дружеството била г-жа Олга Фленман.

На 30 юли 1980 г. ТТА поело управлението на ресторант “Кардинал” в същия град и получило лиценз за сервиране на бира, вино и разнообразни алкохолни напитки.

Ресторантът “Кардинал” бил открит на 6 март 1980 г. от друго дружество – Ситикаларен, което било получило лиценз на 29 февруари с.г. Това дружество, основано през 1960 г., било закупено на 1 юли 1977 г. от г-жа Олга Фленман. Тя била единствен негов собственик до 1 юни 1982 г., запазила по-голямата част от

---

\* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

дяловете до 1987 г. и била член на борда до 19 декември 1983 г. дружеството било продадено през 1987 г.

Лицензът на ТТА за “Кардинал” останал в сила до 25 септември 1981 г., когато бил заменен от нов лиценз, издаден под условие, че бизнесът ще запази характера на ресторант. От своя страна, той бил заменен на 9 ноември 1981 г. от нов лиценз, който бил издаден при определени ограничения за сервиране на алкохол на младежи.

Данъчните власти при областната администрация на Малмьо направили проверка на Ситикаларен за периода 1 юли 1979 г. – 30 юни 1980 г. Били констатирани редица нередности при воденето на счетоводството, най-значителните от които били свързани с продажбата на алкохолни напитки в периода март - юни 1980 г. В резултат на това размерът на личния облагаем доход на г-жа Фленман за 1980 г. бил увеличен със 100 000 крони. На 1 февруари 1988 г. обаче, областният съд намалил тази сума наполовина.

Същевременно срещу г-жа Фленман било образувано наказателно производство на основание Закона за данъчните нарушения, за това че като представител на Ситикаларен умишлено или при груба небрежност е нарушила задължението си за надлежно водене на счетоводството на дружеството и с това сериозно е попречила на контрола на данъчната администрация. Г-жа Фленман била оправдана. Съдът намерил, че няма данни за умисъл или груба небрежност.

През м. април 1982 г. ТТА поискало от областната администрация да бъдат увеличени часовете, през които в заведението може да се сервира алкохол. Искането било препратено на Социалния съвет и на полицията в Хелзингборг за становище. Полицията дала негативно мнение, на основание на оплакването срещу г-жа Фленман от страна на данъчните власти. Социалният съвет също изразил отрицателно становище. След като на г-жа Фленман била дадена възможност да изложи своите съображения и областната управа получила доклада от финансовата проверка, тя заявила, че обсъжда отнемане на предоставения лиценз и поканила ТТА да даде становището си. От дружеството сторили това и представили счетоводните си книги, като заявили, че несъответствията при продажбата на алкохол се дължат на кражби. На 7 януари 1983 г. областната администрация решила да не отнема лиценза на ТТА и постановила само мярката "сериозно предупреждение" по чл. 64 от Закона от 1977 г. за продажбата на алкохолни напитки.

На 14 януари 1983 г. издаденият на 9 ноември 1981 г. лиценз бил подновен. На 18 януари Социалният съвет на Хелзингборг обжалвал това решение пред Националната служба по здравеопазване и социални грижи и поискал отнемане на лиценза. Той се обосновал с резултата от направената данъчна проверка и с неспазване на условията, поставени при издаването на лиценза.

На 13 юли 1983 г. Националната служба по здравеопазване и социални грижи отменила решението на областната администрация от 7 януари 1983 г. Тя отбелязала, че разпоредбата на чл. 64, ал. 2 от Закона от 1977 г., предвиждаща отнемане на лиценза или други по-леки мерки, ако лицето вече не отговаря на условията за издаването му, е свързана между другото и с изискването на чл. 40 от същия закон за лична пригодност на представителите на дружеството, които имат значително влияние върху бизнеса, да продават алкохол – дейност, свързана с голяма обществена отговорност. Лошото стопанско управление, макар и да не

съставлявало престъпление, било пример за липса на такава пригодност. Съгласно чл. 70 от Закона от 1977 г. счетоводството на предприятие, продаващо алкохол, трябвало да позволява контрол върху този бизнес, а в случая в това отношение били констатирани нередности. Поради това Националната служба приела, че констатираните нарушения касаят съобразността с чл. 70 и, що се отнася до пригодността, са от такова естество, че не може да се наложи друга мярка, освен отнемане на лиценза. Решението ѝ не подлежало на обжалване.

С решение от 18 юли 1983 г., подлежащо на незабавно изпълнение, областната администрация отнела лиценза на ТГА за сервиране на алкохолни напитки. Дружеството поискало от Националната служба по здравеопазване и социални грижи да отложи изпълнението му до 1 март 1984 г., тъй като в противен случай то ще бъде изправено пред сериозни финансови проблеми, поради законовите срокове за предизвестие на персонала. Искането не било уважено.

На 23 януари 1984 г. дружеството предявило пред правителството искане за обезщетение, основано на решението за отнемане на лиценза му за продажба на алкохол. То твърдяло, че решението на областната администрация нарушава правата му по Конвенцията, както и че шведското право е приложено неправилно.

На 16 февруари 1984 г. правителството решило да препрати искането за обезщетяване на министъра на правосъдието и да не предприема никакви мерки по другите въпроси. На 5 март министърът на правосъдието изразил становище, че това искане трябва да бъде отхвърлено – нямало данни, че който и да било държавен орган е извършил нарушение, което може да ангажира отговорността на държавата.

През м. юни 1984 г. ресторантът “Кардинал” бил продаден за 1 500 000 шведски крони.

## **Резюме на решението на Европейския съд**

### I. Относно твърдяното нарушение на чл. 6 от Конвенцията

Дружеството-жалбоподател се оплаква, че съгласно шведското право то не е имало възможност да обжалва пред съд отнемането на лиценза му да продава алкохолни напитки, което е в нарушение на чл. 6, т. 1 и т. 2 от Конвенцията.

Съдът констатира, че е налице спор за “право”, тъй като условията, при които такъв лиценз може да бъде отнет, са установени в закона. Макар и едно от тях да предоставя на властите известна дискреция, тя следва да бъде упражнена в рамките на този закон. Дружеството е имало защитимо основание да твърди, че има право да продължи ресторантьорския си бизнес в съответствие с дадения му лиценз, и е оспорвало именно законосъобразността на отнемането му.

Съдът отбелязва, че отнемането на лиценза, който е съставлявал едно от главните условия за осъществяване на бизнеса на жалбоподателя, е имало неблагоприятно отражение върху доброто положение и стойността на този бизнес. Търговските дружества, получили лиценз за продажба на алкохол, извършват частна търговска дейност, която има за цел реализиране на печалба и се основава на договорни отношения между притежателя на лиценза и потребителите. Следователно, касае се за “гражданско” право по смисъла на чл. 6, т. 1 и той е приложим в случая.

Съдът намира, че отнемането на лиценза действително е строга мярка, но не може да бъде характеризирано като наказателноправна санкция. Макар и да е свързано с поведението на притежателя на лиценза, решаващото е той да отговаря на условията за продажба на алкохолни напитки. Следователно, чл. 6, т. 1 в наказателноправния си аспект, както и [чл. 6, т. 2](#) и [чл. 7](#) са неприложими.

Що се отнася до твърдяната от жалбоподателя несъобразност с чл. 6, т. 1 в гражданскоправния му аспект, Съдът отбелязва, че по спора са се произнесли областната администрация и – по пътя на обжалването – Националната служба по здравеопазване и социални грижи. Решението на последната не е подлежало на контрол за законосъобразност от съдилищата или от друг орган, който има характера на "съд" по смисъла на чл. 6, т. 1. Самите органи, разгледали спора, нямат този характер.

Правителството изтъква, че лицата, засегнати от грешка или незаконосъобразно решение на администрацията, могат да предявят пред съдилищата иск срещу държавата за обезщетение за вреди. Съдът подчертава обаче, че в случая спорът е касаел въпроса дали лицензът на ТГА следва да бъде отнет, а не отговорността на властите за недобросъвестност или небрежност. Той отбелязва и изразеното от министъра на правосъдието мнение, че няма основание за такава отговорност.

В заключение Съдът намира, че е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.<sup>1</sup>

## II. Относно твърдяното нарушение на чл.13

Жалбоподателят се оплаква, че не е разполагал с "ефикасно средство за защита пред национален орган". Това твърдение се основава на същите факти, които се изтъкват и във връзка с чл.6, т.1.

Като взема предвид, че изискванията на чл.13 не са така стриктни като тези на чл.6, т.1 и, следователно, се поглъщат от тях, както и че вече е констатирал нарушение на чл.6, т.1, Съдът намира, че не е необходимо да се произнася и от гледна точка на чл.13.

## III. Относно твърдяното нарушение на чл. 1от Протокол № 1

### *A. Приложимост на чл. 1 от Протокол № 1*

Според правителството, лиценз за сервиране на алкохолни напитки не може да бъде разглеждан като "собственост" по смисъла на тази разпоредба и тя не е приложима в случая.

"Подобно на Комисията обаче, Съдът намира, че икономическите интереси, свързани с функционирането на "Кардинал", са "собственост" по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1. Вече бе прието, че действието на лиценза е едно от основните условия за осъществяването на бизнеса на дружеството-жалбоподател и неговото отнемане има неблагоприятни последици за доброто положение и стойността на ресторанта. По този начин отнемането представлява при обстоятелствата по делото

---

<sup>1</sup> Решението е взето с мнозинство от 6 гласа срещу 1.

намеса при упражняването на правото на ТТА "мирно да се ползва от своята собственост".

*Б. Кое от правилата на чл. 1 е приложимо в случая*

Съдът припомня, че чл. 1 от Протокол № 1 по същество гарантира правото на собственост (вж. решението от 13.06.1979 г. по делото *Маркс*<sup>2</sup>, А.31, стр. 27-28, § 63) и съдържа три отделни правила, които, обаче, са свързани помежду си – второто и третото правило касаят особени случаи на намеса при осъществяване на правото на необезпокоявано ползване на собствеността и, следователно, трябва да се тълкуват в светлината на общия принцип, установен в първото правило (вж. напр. решението от 08.07.1986 г. по делото *Литгоу и др.*<sup>3</sup>, А.102, стр. 46, § 106).

"Колкото и да е сериозна, разглежданата намеса не попада в обхвата на второто изречение на ал. 1. Макар и вече да не може да осъществява ресторантьорски бизнес в "Кардинал", дружеството-жалбоподател е запазило някои икономически интереси, свързани с наема на помещенията и на имуществото, намиращо се в тях, които в крайна сметка са били продадени през м. юни 1984 г. Следователно, не е налице лишаване от собственост по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1.

Съдът намира обаче, че отнемането на лиценза на ТТА да се сервират алкохолни напитки в "Кардинал" представлява мярка на контрол върху ползването на собствеността, която трябва да се преценява съобразно с ал. 2 на чл. 1 от Протокол № 1.

*В. Съобразяване с изискванията на ал. 2 от чл. 1 на Протокол № 1*

*1. Законосъобразност и цел на намесата*

Дружеството-жалбоподател не оспорва легитимността на целта на Закона от 1977 г. и е съгласно с правителството, че тя е била да приложи дългосрочната политика в Швеция за ограничаване на консумацията и злоупотребата с алкохол. То критикува обаче практическите мерки по приложение на закона, предприети от Националната служба по здравеопазване и социални грижи и от административната управа на областта. Оплаква се, на първо място, че тези мерки са взети на основание чл. 64, ал. 2 в неговата редакция след изменението му в сила от 1 юли 1982 г. и следователно представляват приложение на тази разпоредба с обратна сила към факти, осъществили се през 1980-81 г. На второ място твърди, че те не са преследвали упоменатата цел, а са били предназначени да се постигне заплащане на данъци и по този начин са представлявали злоупотреба с власт.

Като е подчинило продажбата на алкохолни напитки на лицензионна система, шведското законодателство е взело мерки да приложи националната политика в тази област. Това е било в съответствие с шведската социална политика най-общо и Съдът не се съмнява, че така преследваната цел се заключава в контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес.

---

<sup>2</sup> *Marckx v. Belgium*

<sup>3</sup> *Lithgow and Others v. the United Kingdom*

Що се отнася до разглежданата конкретна мярка на отнемане на лиценз, Съдът отбелязва, че Националната служба по здравеопазването и социалните грижи се е позовала в своето решение от 13 юли 1983 г. на чл. 64, ал. 2 от Закона от 1977 г., заедно с чл. 40 и чл. 70 от същия закон.

Правомощието на Съда да контролира спазването на вътрешното право е ограничено. Задача преди всичко на националните власти е да тълкуват и да прилагат това право и нищо в споменатото по-горе решение не сочи на негово противоречие с шведското право. Не са налице и факти, подкрепящи твърдението на дружеството-жалбоподател, че отнемането на лиценза му не е преследвало същата цел като Закона от 1977 г. В посоченото решение Националната служба се е позовала на “голямата обществена отговорност”, свързана с продажбата на алкохолни напитки, и е заключила, вземайки предвид обясненията на ТГА за кражби на такива напитки, че “тези, които имат решаващо влияние върху бизнеса, не са показали достатъчна компетентност както при воденето на счетоводството, така и при упражняването на вътрешен контрол”.

Така, отнемането на лиценза на ТГА е било законосъобразно и е обслужвало общия интерес.

## *2. Пропорционалност на намесата*

Както бе посочено в решението от 21 февруари 1986 г. по делото *Джеймс и др.*<sup>4</sup> (А.98, стр. 17, § 37), ал. 2 от чл. 1 на Протокол № 1 трябва да се тълкува в светлината на общия принцип, закрепен в първото изречение на този текст. Това изречение е тълкувано от Съда като включващо изискване мярката, с която се осъществява намеса, да постига “справедлив баланс” между изискванията на общия интерес и на защитата на основните права на индивида (вж., наред с други, решението по делото *Спорунг и Лонрот*<sup>5</sup>, А.52, стр. 26, § 69). Търсенето на този баланс е отразено в структурата на чл. 1 от Протокол № 1 като цяло, а следователно и в неговата алинея 2. Трябва да съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.”

Правителството твърди, че при прилагането на чл. 1 от Протокол № 1 компетентните власти имат широка свобода на преценка, особено голяма за парламента, чието становище относно необходимостта от определено законодателство и относно неговите цели и последици трябва да бъде приета от институциите по Конвенцията, стига да не е явно необосновано и да не налага на засегнатото лице “прекомерна тежест”. Дружеството-жалбоподател не е доказало, според правителството, че затварянето на ресторант “Кардинал” е било резултат от отнемането на лиценза, следователно от това не произтичат имуществени щети.

Във връзка с последния въпрос Съдът не изключва ресторантът да е бил затворен като резултат от подлежащото на незабавно изпълнение решение на областната администрация за отнемане на лиценза за сервиране на алкохолни напитки. Нещо повече, след като изпълнението на това решение не е било отложено от Националната служба, финансовите последици от отнемането на лиценза са били

---

<sup>4</sup> James and Others v. the United Kingdom

<sup>5</sup> Sporrung and Lonroth v. Sweden

сериозни. Съдът споделя становището на Комисията, че при тези обстоятелства взетата мярка е била строга.

Вярно е, че тази мярка е можела да бъде предвидена, особено след като областната администрация е уведомила ТТА на 4 ноември 1982 г., че възнамерява да я предприеме. Трябва обаче да се има предвид, че след посочената дата компетентните власти са взели три решения в полза на дружеството – първоначално лицензът не е бил отнет, а е било постановено само "сериозно предупреждение"; на 14 януари 1983 г. лицензът е бил подновен; г-жа Фленман е била оправдана по повдигнатото ѝ обвинение.

"От друга страна, нередностите при воденето на счетоводството на Ситикаларен, що се отнася до продажбата на алкохолни напитки, са били значителни, с оглед на общия оборот на дружеството. Фактът, че според представителите на ТТА тези несъответствия са се дължали на кражби, не лишава от основание заключението на Националната служба по здравеопазване и социални грижи, че това демонстрира ненадлежно водене на счетоводството и лошо упражняване на вътрешен контрол, макар и [по наказателното дело] районният съд да е намерил, че не се установяват умисъл или груба небрежност.

Тежестта, която дружеството ТТА е понесло като резултат от оспорваното решение, трябва да бъде съпоставена с общия интерес. В тази връзка държавата се ползва с широка свобода на преценка.

Дори и областната административна управа и Националната служба по здравеопазване и социални грижи да са могли да предприемат по-леки мерки по чл. 64 от Закона от 1977 г., Съдът, като има предвид легитимната цел на шведската социална политика относно консумацията на алкохол, приема, че държавата-ответник е намерила "справедлив баланс" между икономическите интереси на дружеството-жалбоподател и общия интерес на шведското общество.

Поради това Съдът заключава, че не е извършено нарушение на чл. 1 от Протокол № 1."<sup>6</sup>

Съдът отхвърля претенцията на жалбоподателя за имуществени вреди. Отнемането на лиценза се е отразило неблагоприятно върху доброто положение и стойността на бизнеса му, но не може да се гадае какъв би бил изходът на производството, ако въпросът подлежеше на разглеждане от съд. От своя страна, увеличаването на облагаемия доход на г-жа Фленман не е в причинна връзка с отнемането на лиценза. Съдът уважава частично претенцията за разноски.

---

<sup>6</sup> Решението е взето с единодушие както по отношение на приложимостта на чл. 1 от Протокол № 1, така и по отношение на отсъствието на нарушение.