



СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека

по конституционно дело № 9/2010 г.С определение на Конституционния съд на Република България (КС) от 22.04.2010 г. по конституционно дело № 9/2010 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Омбудсмана Република България за установяване на противоконституционност **на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския Процесуален Кодекс**. Съдът, наред с други, е конституирал като заинтересувана страна и Фондация "Български адвокати за правата на човека".

СТАНОВИЩЕ

Изцяло подкрепяме изложените в искането на Омбудсмана на Република България аргументи, отнасящи се до противоконституционалността на двата текста от ГПК, като извън представената аргументация предлагаме и няколко допълнителни аргумента. Нашето мнение е че двата текста, по които съдът следва да се произнесе, са противоконституционни по три групи причини

От една страна намираме противоречие от гледна точка на неприкосновеността на правото на собственост и свободната стопанска инициатива или противоречие с **чл. 17 и 19 от Конституцията**.

Чл. 17. (1) Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона.

(2) Собствеността е частна и публична.

(3) Частната собственост е неприкосновена.

(4) Режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон.



(5) Принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон, при условие че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Чл. 19. (1) Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива.

(2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

(3) Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

(4) Законът създава условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък.

От друга страна намираме противоречие на двата текста от гледна точка на процесуалните гаранции и процесуалното равенство, прокламирани в **чл. 120, 121 и 122 от Конституцията**.

Чл. 120. (1) Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

(2) Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Чл. 121. (1) Съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес.

(2) Производството по делата осигурява установяването на истината.

(3) Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.

(4) Актовете на правораздаването се мотивират.



Чл. 122. (1) Гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса.

(2) Редът за упражняване правото на защита се определя със закон.

Доколкото прокламираното от Конституцията неприкосновено право на собственост е формулирано и защитавано по идентичен начин с **чл. 1 от Протокол 1 на Европейската Конвенция за Правата на Човека**, задължителното тълкуване на тези понятия, осъществено в практиката на Европейския съд, следва да се прилага и при тълкуването на чл. 17 от Конституцията, като в този смисъл двата текста не задоволяват изискването за конституционсъобразност.

Относно противоречието с чл. 17 и чл. 19 от Конституцията

В практиката си Конституционният съд вече се е произнасял по дела относно опити със закон да се създават привилегии и неравенство между частните и публичните субекти. Пример за това са следните решения :

Решение № 19 от 21 декември 1993 г. по конституционно дело № 11 от 1993 г

„Частната собственост е основа на всяко пазарно стопанство. (...) И двете алинеи на чл. 19, чието тълкуване се иска, са доразвитие на първата алинея, според която икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. Тази инициатива не може да се осъществи пълноценно, без да се осигури простор за създаването и развитието на частната собственост. Затова и двете алинеи, чието тълкуване се иска, се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, които са изрично споменати, но и за държавата и общините, когато те действат при пазарни условия, т. е. като частни собственици. В подкрепа на това разбиране е и нормата на чл. 137, ал. 2 от Конституцията.

(...) При упражняването на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени. Член 19, ал. 2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините.”

Решение № 3 от 8.07.2008 г. на КС по к. д. № 3/2008 г.

„Заплащането на такса се свързва не само с възмездяване на тази услуга, но и с мотивиране на гражданите и юридическите лица към добросъвестно упражняване на процесуалните права, като завеждат иски, които са потенциално основателни, и се предотврати увеличаване на броя на неоснователните съдебни спорове.

(...) С това изменение се създава привилегия за държавната собственост, въпреки променената ѝ същност при действащата Конституция - нарушение на чл. 19, ал. 2 от нея. Държавата като носител на права върху вещи - частна държавна собственост, и права върху частни държавни вземания (...) се явява субект на частното право. В това



качество тя е равнопоставена на физическите и юридическите лица, носители на правото на частна собственост, участник на пазара според посочения текст от Конституцията, който предвижда гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност, включително и когато тя се осъществява от държавата или от общините.

Тази равнопоставеност е относима не само към материалното съдържание на частните права на държавата, но и към процесуалните гаранции за тяхната защита, която включва и достъпа до съд за нейното осъществяване. В този контекст е общият принцип на чл. 17, ал. 1 от Конституцията за гарантирана от закона защита на собствеността и конкретното му прилагане чрез предявяване на иски за права върху вещи и вземания, частна държавна собственост.”

Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г.

„При упражняването на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени. Член 19, ал. 2 и 4 се отнасят не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините. Съдът не намира основание да се отклони от тази своя принципна позиция. Тук следва да се доуточни, че упражняването на правото на частна собственост по смисъла на цитираното решение по необходимост включва установената със закон процедура за събирането на вземанията.

(...) Практическото значение на определението "частна" се изразява на първо място в действието на принципа на равнопоставеност между носителите на правото на частна собственост. Тази равнопоставеност се отнася както до материалното съдържание на правото на собственост, така и до процесуалните гаранции за неговата защита - чл. 17, ал. 1 от Конституцията. Тя е необходима предпоставка за участието на държавата като равноправен субект на стопански отношения в условията на пазарно стопанство. Освен това изравняването на държавата с другите частноправни субекти създава в последните конституционно оправдани правни очаквания. Тези очаквания обхващат и реда за събиране на възникналите частни държавни вземания. Едностранното му променяне от държавата и подчиняването на тези вземания на привилегированния режим на публичните държавни вземания премахва конституционно установеното различие между тях. Заличаването на това различие (създаването на неравнопоставеност между титулярите) лишава от практически смисъл разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от Конституцията.

(...) Ето защо съдът приема, че конституционният принцип на равнопоставеност на титулярите на правото на частна собственост изключва създаването на специален, различен от общия ред за събиране на частните държавни вземания. Създаването на такъв ред нарушава чл. 17, ал. 1 и 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията и следва да бъде обявено за противоконституционно.”

От логиката на конституционните текстове и практиката по тях смятаме привилегиите, създадени в полза на публичните субекти в чл. 519 и чл. 520 от ГПК за пряко противоречащи на прокламираната неприкосновеност на правото на собственост и свободната стопанска инициатива.

Притежанията на частните субекти, установени със съдебен акт без съмнение представляват собственост по смисъла на чл. 17 от Конституцията. Употребата им по



свое усмотрение също така е пряка функция на свободната стопанска инициатива. В атакуваните текстове от ГПК пряко се посяга на конституционно предоставените гаранции за собствеността, предоставени в чл. 17 и чл. 19 на основния закон.

Общата философия на новия ГПК е изградена върху концепцията за бързо и ефективно съдебно изпълнение, със значителни права в полза на вискателя и минимални, в полза на длъжника, разполагал с всички необходими процесуални гаранции в рамките на съдебното производство. Този принцип е драстично нарушен в редакциите на чл.519 и чл.520, в които дългоочакваното и постигнато след многогодишен съдебен процес вземане попада в капана на доброволно изпълнение при системата на бюджетно планиране за следващата година. При това без срокове, без система на контрол над това изпълнение и дори без възможност да се подсигури задължителното планиране за следващата година се създава неоправдан юридически дисбаланс между частния и публичния интерес.

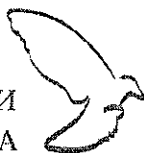
Относно противоречието с чл. 120, чл.121 и чл. 122 от Конституцията, както и с принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4 от Конституцията.

В практиката си Конституционният съд вече се е произнасял и по дела относно опити със закон да се създават процесуални привилегии и процесуално неравенство между частните и публичните субекти. Пример за това са следните решения :

Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конституционно дело № 18 от 1995 г.

„Съдът вече е имал възможност да отбележи, че конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото - Решение на Конституционния съд № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г. (ДВ, бр. 65 от 1993 г.). Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

Едновременно с това чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица - чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Правозащитната функция на правовата държава в този случай ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи - явление, срещано и в държави с развита конституционна демокрация.”



Решение № 9 от 14.04.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 6/98 г.

„Правото на защита на гражданите е едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава - чл. 56 от Конституцията. То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията.

(...) Текстът на чл. 121 от Конституцията създава задължение за съдилищата да осигурят равенство и условия за състезателност в съдебния процес, но това те не могат да сторят, щом самият процесуален закон създава положение на неравенство на страните в процеса, а това води и до нарушаването на принципа за състезателност, залегнал в същия текст.”

Решение № 3 от 8.07.2008 г. на КС по к. д. № 3/2008 г.

„В случая със създаване на привилегия на държавата и държавните учреждения чрез освобождаването им от заплащане на държавна такса за всички категории искове, при което по еднакъв начин се третират публичните и частните права на държавата, тя се поставя в процесуално привилегировано положение спрямо останалите частноправни субекти - граждани и юридически лица, включително общините, с което се нарушава чл. 121, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен текст изисква страните в гражданското производство да са подчинени на общ процесуален режим с оглед осигуряване на тяхното равенство в процеса. Това изискване се нарушава, когато на държавата се предоставя облекчен процесуален ред за защита в хипотезата, когато тя е страна в гражданския процес в качеството си на субект на частното право.

(...) Съображенията за бюджетна целесъобразност, в какъвто смисъл са мотивите към законопроекта (...) са неотносими към конституционосъобразността на § 1 от закона. Размерът на разходите за завеждане на искове не може да бъде съображение за освобождаване на държавата от тяхното заплащане, тъй като това я поставя в привилегирована позиция в сравнение с гражданите и юридическите лица като ищци по гражданските дела, макар че тя разполага със значително по-голям финансов ресурс от тях да завежда такива дела.”

Решение № 2 от 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г.

„Определянето на срокове, в които правните субекти могат да упражнят свое право, включително правото на обжалване, е насочено към създаване на определеност и завършеност на правните отношения. Всеки срок се основава на мълчаливото предположение, че в предоставения му период от време носителят на съответното право разполага с действителната възможност да упражни правото си. Наличието на действителна възможност за упражняване на правото на защита е условие за



ефективността на това право и може да бъде определено като конститутивен (и конституционен) елемент на последното - чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.”

Като част от целия съдебен процес изпълнителният процес следва да се подчинява на гаранциите за достъп до съд, разумен срок и законосъобразността на процедурите. Настоящата уредба на чл. 519 и 520 от ГПК наместо процедура създава правен вакуум и на практика лишава кредитора на държавата (или общината) от възможност за упражняване на правата му, както и от гаранциите на съдебен контрол.

Видно от посочените решения на Конституционния съд изричните гаранции на Конституцията на съдебен контрол за законност над актовете и действията на административните органи (чл. 120), равенството и условията за състезателност на страните в процеса (чл. 121) и правото на защита във всички стадии на процеса (чл. 122) са несъвместими с текстовете на чл. 519 и чл. 520 от ГПК. Подобен подход, освен всичко друго е притеснителен, тъй като би създал тенденция за все по-широко гарантиране на публичните интереси, което няма място нито в правовата държава, нито в развитото гражданско общество. В подкрепа на това наше становище е и цитираното решение, в което Конституционният съд, обсъждайки дадената със закон привилегия на публични субекти при заплащане на държавна такса, категорично приема, че процесуалните привилегии са противоконституционни.

Гаранцията за съдебен процес в разумен срок, обхваща и продължителността на изпълнителното производство. Макар и в друг контекст (тълкувайки чл. 56 от Конституцията) Конституционният съд вече е посочвал, че *„държавата има задължение чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията”*. (решение 9 от 1998г.) Това по същество е съдържанието на правото на справедлив процес, неразделна част от което е и правото на приключване на делото в разумен срок. Отлагането на изпълнението на едно влязло в сила съдебно решение срещу държавен или общински орган поставя изцяло в ръцете на администрацията правото да прецени кога да изпълни задължението, лишавайки кредитора от процедурни гаранции за изпълнение в разумен срок. Това положение е в пряко нарушение на нормите на Конституцията, гарантиращи ефективно правосъдие.

Проблемът също така би могъл да се постави и на плоскостта на дискриминацията. Законите привилегии са вид различно третиране на лица в еднаква ситуация. В случая длъжникът-държавно учреждение (община или бюджетно субсидирано учреждение) е в съществено по-благоприятно положение от всеки друг длъжник и за това няма разумно обяснение, тъй като и двамата дължат пари за причинени материални щети на кредитора си.

Допълнително искаме да наблегнем и на това, че санкциите от неоснователно воден процес или неоснователно оспорване на предявен иск са принципно три – санкцията от разноси в съдебна фаза, начисляване на законна лихва и разноси в съдебно



изпълнение. „Спестяването“ на една от трите санкции води до процесуален комфорт от страна на публичните субекти, за които е много по лесно да образуват дела и да оспорват като ответници предявените срещу тях искове.

Относно противоречието с тълкуването на защитата и неприкосновеността на правото на собственост съобразно чл. 1 от Протокол 1 на ЕКПЧ и чл. 17 от Конституцията и процесуалните му гаранции

С определението си от 22 април 2010 г. по настоящото дело Конституционният съд е отклонил като недопустимо искането на Омбудсмана за произнасяне по съответствието на оспорваните норми с Хартата за основните права на ЕС и Европейската Конвенция за защита правата на човека.

Като част от българското законодателство (чл.5, ал.4 от Конституцията) тези два международни акта също могат да бъдат тълкувани от Конституционния съд, доколкото техните норми не противоречат на Конституцията и на практика отразяват на международно ниво принципите, въплътени в българската Конституция (правото на справедлив процес, защита на собствеността, забраната на дискриминацията, върховенство на закона и т.н.). Считаме, че макар Конституционният съд да не може да се произнася по искане на Омбудсмана за съответствие на български закон с международен договор, съдът, тълкувайки нормите на Конституцията може да се позовава на практиката на Европейския съд в Страсбург по тълкуването Конвенцията, не на последно място и защото тези решения са задължителни за България и несъобразяването на законодателството ни с тях е нарушение на ангажиментите на страната ни. Именно с тази цел насочваме вниманието ви към решения на Европейския съд по правата на човека, пряко свързани с разглежданата тема, постановени включително и по български дела:

Дело Манчева срещу България¹ – През май 1996 г. жалбоподателката се снабдила с изпълнителен лист по съдебно решение, с което ѝ били присъдени 15 000 лв. като обезщетение за вреди от държавно учреждение. На основание чл.399 ГПК (отм.) съдия изпълнителят отказал да образува изпълнително производство.

Съдът е разгледал оплакването на жалбоподателката, че не е могла да получи плащане на сумите, дължими ѝ от държавно учреждение по силата на влязло в сила съдебно решение, и че българското право не предвиждало ефикасен механизъм за събиране на вземания от държавни институции.

В светлината на правото на достъп до съд (чл.6, т.1 от Конвенцията) Съдът е подчертал, че това право „би било илюзорно, ако националната правна система на

¹ Решение от 22.04.2004 по жалба № 39609/98



договарящата държава позволява едно влязло в сила и задължително съдебно решение да остане без последствия във вреда на една от страните” (§54) и е приел, че има нарушение на правото на жалбоподателката на достъп до съд, тъй като „българският закон не предвижда съдебен или друг институционализиран контрол над изпълнението на съдебни решения срещу държавни учреждения ... [нито е] предвиждал някаква ясно определена процедура за обжалване пред независим орган, овластен да издава задължителни предписания в случай на неизпълнение от държавни учреждения на издадени срещу тях съдебни решения.” (§59-60).

В решението си Съдът е коментирал чл.399 ГПК (отм.) - чийто текст в частта относно изпълнението срещу държавни учреждения е пренесен в чл.519, ал.2 от новия ГПК – и по-конкретно аргумента на правителството, че българският закон не задължава държавните учреждения да плащат незабавно дължимите от тях суми с оглед осигуряване на гаранции за правилното им функциониране. В §58 от решението Съдът изрично е посочил „недопустимо е държавен орган да се позовава на липса на парични средства като извинение за неплащане на парично задължение, определено със съдебно решение”.

Наред с нарушението на чл.6, т.1 Съдът е намерил и нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, тъй като е безспорно, че едно подлежащо на изпълнение вземане представлява „собственост” по смисъла на Конвенцията.

Аналогично, по делото **Ангелов**² - където присъденото на жалбоподателя обезщетение срещу Върховния съд и Плевенски военен съд му е било изплатено две години и 4 месеца след предявяване на изпълнителния лист - Съдът е намерил нарушение на правото на жалбоподателя на зачитане на собствеността му (чл.1 от Протокол 1), дължащо се на закъснение в изпълнението на съдебното решение. Съдът отново е изтъкнал, че „липсата на средства в бюджета на съответните институции или преструктурирането на съдилищата, не биха могли да оправдаят едно такова забавяне” (§37)

По делото **Рахбар-Пагар**³ – Съдът е намерил нарушение на чл.6, т.1 от Конвенцията, тъй като вземането на жалбоподателката е било изплатено година и осем месеца след предявяването на изпълнителния лист на длъжниците (Окръжна следствена служба и Окръжен съд). Пзовавайки се на решението по делото *Хорнсби срещу Гърция*⁴ Съдът е подчертал, че „ефективната защита на ищеца налага задължението на административния орган да се подчини [на постановеното съдебно решение]; ако

² Ангелов с/у България, решение от 22.04.2004 по жалба № 44076/98

³ Рахбар-Пагар с/у България, решение от 6.04.2006 по жалби № 45466/99 и 29903/02

⁴ Hornsby c. Grece, решение от 19 март 1997 г.



администрацията откаже или пропусне да изпълни, а също и се забави да го стори, предвидените в чл. 6 гаранции, които защитават ищеца в съдебната фаза на производството, биха били безпредметни.” Съдът посочва, че „известно забавяне при извършването на плащане от страна на публична институция може да се приеме за необходимо”, но приема, че в случая година и осем месеца е прекомерно дълъг период.

По делото **Сирманов срещу България**⁵ – жалбоподателят е получил пълно изпълнение повече от 4 години след предявяване на изпълнителния лист пред Плевенския окръжен съд. Аналогично на посочените по-горе дела Съдът намира нарушение на чл.6, т.1 и чл.1 от Протокол 1. Съдът отново подчертава: „Върховенството на закона, един от основните принципи на всяко демократично общество, неотклонно присъства във всички разпоредби на Конвенцията и налага задължение за държавата като цяло и за всеки държавен орган поотделно да изпълняват съдебните заповеди или решения, издадени срещу тях” (§31) и още „Държавният орган няма право да оправдава неизпълнението на присъден дълг с липса на средства” (§33)

До този момент Съдът не се е произнасял по оплакване по чл.13 (липса на ефикасно вътрешноправно средство за защита) по отношение на продължително неизпълнение на осъдително съдебно решение срещу държавно учреждение. Такова решение има постановено обаче срещу Русия (дело **Бурдов**(2)⁶ ж.№33509/04, решение от 15.01.2009). Режимът за изпълнение на съдебни решения срещу държавни органи в Русия е аналогичен на този в България – съдебният изпълнител не може да принуди държавно учреждение да изпълни дадено съдебно решение. Съдебният изпълнител няма правомощието да запорира основната банкова сметка на институцията-длъжник (*лицевой счет*), дори и ако в разплащателната сметка на длъжника (*расчетный счет*), която съдебният изпълнител може да запорира, няма средства.

Според практиката на Съда „изискването от чл.13 средство трябва да е „ефикасно” както на теория така и на практика така че да може или да предотврати твърдяното нарушение и/или продължаването на нарушението или да предвижда адекватна обезвреда за всяко нарушение, което вече е причинено”. В случая по делото Бурдов законът не е предоставял на жалбоподателя „превантивни средства” чрез които да принуди държавата да изпълни задължението си (§§101-104), жалбоподателят не е имал средство, чрез което да бъдат компенсирани имуществените и неимуществените вреди, причинени му от забавеното изпълнение на решението (§§105-116).

От разгледаните по-горе решения могат да се изведат следните принципи, върху които се основава постоянната практика на Европейския съд по правата на човека по повод създаването на гаранции за изпълнение на съдебните решения:

⁵ Решение от 10.05.2007, жалба № 67353/01

⁶ Burdov v. Russia (No2), жалба № 33509/04, решение от 15.01.2009



- 1) законът следва да предвижда съдебен или друг институционализиран контрол над изпълнението на съдебни решения срещу държавни учреждения;
- 2) недопустимо е държавен орган да се позовава на липса на парични средства като оправдание за неплащане на парично задължение, определено със съдебно решение;
- 3) макар известно забавяне при извършването на плащане от страна на публична институция да може да се приеме за необходим, срок от година и три месеца е неприемливо дълъг;
- 4) всяко лице, което по силата на съдебно решение се явява кредитор на държавно учреждение по закон следва да разполага с ефективни вътрешно правни средства, чрез които да може да ускори изпълнението на съдебното решение, а при натрупано забавяне на изпълнението да получи адекватна обезвреда за претърпените от закъснението имуществени и неимуществени вреди.

Изложението на тази практика показват противоречието на чл. 519 и чл.520 от ГПК с тълкуванията, мотивирани в практиката на Европейския съд на принципите, прокламирани и в Българската Конституция по отношение на собствеността и процесуалните и гаранции на защита.

Поради изложените съображения Фондация "Български адвокати за правата на човека" смята, че разпоредбите на чл. 519 и 520 от ГПК *противоречат* на, чл. 4, ал. 1, чл. 17, чл. 19, чл. 120, чл. 121 и чл. 122 от Конституцията на Република България.