

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от**

**Министерския съвет на Република България**

**по**

**конституционно дело № 9 за 2010 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 22 април 2010 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 за 2010 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционността на чл. 519 и чл. 520 на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) като разпоредби, нарушаващи права и свободи на гражданите и конкретно противоречащи на чл. 17, ал. 3, чл. 19, ал. 1 и 2, чл. 57 и чл. 121 от Конституцията на Република България. Иска се също Конституционният съд да се произнесе дали посочените текстове на ГПК съответстват на чл. 17, ал. 1 (посочен като несъществуващ чл. 77) от Хартата за основните права на Европейския съюз, на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл. 1 -Защита на собствеността, от Допълнителния протокол към същата конвенция.

В определението Конституционният съд е приел, че омбудсманът на Република България съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията е компетентен да сезира Конституционния съд само за установяване противоконституционност на закони, но не и за установяване съответствието на закони с международни договори (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията). По тази причина съдът е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана за установяване на противоконституционността на чл. 519 и чл. 520 от ГПК и е отклонил като недопустимо искането на омбудсмана за установяване на противоречие на оспорените текстове с чл. 17, ал. 1 от Хартата за основните права на Европейския съюз, чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и чл. 1 - Защита на собствеността, от Допълнителния протокол към същата конвенция.

Най-общо мотивите в искането, които според вносителя обосновават твърдяните противоречия, са:

- нарушаване на принципа за неприкосновеност на частната собственост, закрепен в чл. 17 от Конституцията, тъй като държавата чрез атакуваните разпоредби на ГПК е установила различен режим на третиране на държавната и общинската частна собственост спрямо частната собственост на останалите частноправни субекти при прилагането на правото на принудително изпълнение на влезлите в сила съдебни решения;

- нарушаване на принципа за търсене на справедливото равновесие между изискванията на обществения интерес и изискването за защита на правото на собственост на частноправния субект;

- ограничаване на правото на принудително изпълнение срещу държавно учреждение или община, което води до откровено толериране на държавната и общинската собственост, поставя ги в положение на привилегировани стопански субекти и като резултат злепоставя частната стопанска инициатива, поставя изпълнението на влязлото в сила съдебно решение в зависимост от волята на задълженото учреждение или община и обезсмисля задължителната сила на съдебния акт;

- временно ограничаване със закон на неотменимите права на гражданите, съгласно чл. 57, ал. 3 от Конституцията, което е допустимо само при обявяване на война или друго извънредно положение, докато с ГПК е въведено перманентно ограничаване на конституционно право, необусловено от условие и срок;

- нарушаване на равенството на страните в съдебния процес, предвидено с чл. 121 от Конституцията, което включва в себе си осигуряването на гаранции за реално и ефективно изпълнение на съдебните актове, докато ограничаването на принудителното изпълнение на съдебните актове с релевираните разпоредби на ГПК противоречи на горепосочената конституционна норма.

Не споделяме доводите и изводите в искането на омбудсмана по следните съображения:

**1. Относно противоречието на чл. 519 и 520 от ГПК с принципа за неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията**

Защитата на неприкосновеността на частната собственост е конституционно задължение на законодателя, което той реализира чрез два основни способа: наказателно-правен и гражданско-правен. В искането на омбудсмана се оспорва само ефективността на гражданско-правната закрила на частната собственост на гражданите и юридическите лица, въведена със забраната по чл. 519 и чл. 520 от ГПК за принудително изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения и общини, както и върху средства по банковите сметки на другите бюджетно субсидирани заведения, постъпили като субсидия от републиканския бюджет. Според искането обемът на правата и задълженията на титуляра на частната държавна и частната общинска собственост не може да бъде различен от обема на правата и задълженията на частноправните субекти по отношение на притежаваното от тях имущество.

Считаме, че тези твърдения не могат да бъдат подкрепени. Собствеността на държавата и общините във всичките ѝ разновидности (изключителна държавна собственост, публична и частна държавна и общинска собственост) служи на обществените интереси, които не се удовлетворяват от собствеността на гражданите и юридическите лица. Властническите правомощия на държавата и общините обуславят използването на тяхната собственост винаги в обществен интерес, докато частната собственост на гражданите и юридическите лица няма за цел непосредствено да служи на обществените интереси, а е средство за икономическа стабилност и просперитет на отделния субект.

Анализът на оспорените разпоредби на чл. 519 и чл. 520 от ГПК показва, че законодателят не допуска изпълнението на парични вземания срещу държавни учреждения и общини, както и върху средствата по банковите сметки на бюджетно субсидирани заведения, постъпили като субсидия. Закрилата е предоставена на средствата по бюджетните кредити, определени със закона за държавния бюджет за съответната година или с постановлението на Министерския съвет за изпълнение на този закон и решенията на органите на местната власт. Законодателят е изпълнил конституционната повеля, че бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функционирането на установените с Конституцията държавни институции, като държи сметка за разделението на властите и правомощията им (Решение № 17 от 1995 г. по конст.дело № 13 за 1995 г., Решение № 9 от 1999 г. по конст. дело № 8 за 1999 г., Решение № 16 от 2001 г. по конст. дело № 6 за 2001 г.). Закрилата на субективния интерес е осигурена с разпоредбата на ал. 2 на чл. 519 от ГПК със задължението на държавните учреждения и общините да платят паричните си задължения за сметка на съответния кредит по бюджета им, а при отсъствие на такъв - не по-късно от следващия годишен бюджет. Съгласно чл. 520, ал. 2 от ГПК изпълнението на паричните вземания срещу бюджетно субсидираните заведения може да бъде насочено по общия ред на ГПК върху друго тяхно имущество - частна собственост. Държавната власт със закон задължава органите на МВР, прокуратурата и кметовете да съдействат за принудителното изпълнение. Със закон са уредени и правомощията на държавния съдебен изпълнител и на частния съдебен изпълнител. Критерият за диференцирането на правата на публичната власт и на частноправните субекти при принудителното изпълнение е общественият интерес за гарантиране на нормалното функциониране на държавата.

Липсата на подобна уредба в закона в определени случаи би имала за последица под въздействието на външни фактори (например световна икономическа или финансова криза) или на вътрешни фактори (неправилни управленски решения) да се стигне до финансова невъзможност за изпълнение на парични задължения от държавата, да се създадат условия за блокиране на дейността на определени държавни или общински институции вследствие на принудително изпълнение на влезли в сила съдебни решения против държавата или общината. След като държавната власт се осъществява чрез органите, предвидени в Конституцията и законите и за осъществяването на тази власт са необходими съответните финансови ресурси законова уредба, която създава възможност за блокиране на действията на

държавните и общинските органи, нарушава Конституцията, тъй като не позволява осъществяването на конституционните и законови правомощия на тези органи.

## **2. Относно противоречието на чл. 519 и 520 от ГПК с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията**

Според чл. 19, ал.1 и 2 от Конституцията икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива, като законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, предотвратявайки злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитавайки потребителя. При упражняването на частната собственост всички правни субекти, включително държавата и общините са равнопоставени (Решение № 19 от 1993 г. по конст. дело. № 11 за 1993 г.)

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 е конституционна норма, която препраща към закон. Възникването на облигационните отношения, правата и задълженията на страните по договорите и отговорността за неизпълнението им в действащото законодателство са предмет на подробна уредба в законодателството. В Решение № 6 от 2010 г. по конституционно дело № 16 за 2009 г. Конституционният съд приема, че:

„Принципът на равенство е равенство пред закона. Това, че за едно и също право или задължение, законът предвижда диференциация, не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона.“ В същия смисъл е и Решение № 19 от 1993 г. по конституционно дело № 11 за 1993 г. по отношение на видовете собственост и правомощията на титулярите на тази собственост.

В подкрепа на посочените мотиви в решението на Конституционния съд може да се посочи, че публичната власт, осъществявайки стопанската си дейност с бюджетни средства, е въвела и спазва специфичен ред за сключване на договорите - при условията и по реда на Закона за обществените поръчки, включително и при постоянен контрол на тази дейност чрез Сметната палата и органите за финансов одит. Тези условия и ред не се изискват за сключването на договори между физически и юридически лица, когато произходът на средствата не е свързан с държавния бюджет. Макар че в този случай редът за участие в стопанската дейност на

публичноправните субекти и на частноправните субекти е различен, никой не твърди, че това е нарушение на равенството пред закона и на свободната стопанска инициатива.

Законодателят, ограничавайки правото на изпълнение срещу държавата, общините и бюджетно субсидираните заведения, е уредил реда и източниците за удовлетворяване на вземанията на частноправните субекти. В тази връзка е неоснователна тезата на омбудсмана, че процедурата за изпълнение на паричните задължения по чл. 519 и 520 от ГПК незаконосъобразно поставя изпълнението на влязлото в сила съдебно решение единствено в зависимост от волята на задълженото учреждение или община и обезсмисля задължителната сила на съдебния акт. Напротив, законната уредба създава задължение за държавните и общинските органи да предприемат съответните действия, предвидени в закона, за удовлетворяване на вземанията на частноправните субекти.

Защитата, която ГПК предоставя на бюджетните средства наред с конституционното изискване за осигуряване на нормалното функциониране на държавните институции, поставя и въпроса за предназначението на тези средства - за постигане на целите на държавната политика и управление през съответната година. Бюджетните средства са целеви: по разпоредители с бюджетни кредити и по предназначение (издръжка, капиталови разходи и т.н.). Само Министерският съвет, който ръководи изпълнението на държавния бюджет съгласно чл. 106 от Конституцията, може да прехвърля бюджетни кредити от един разпоредител на друг и то при условия, определени със Закона за устройството на държавния бюджет и/или закона за държавния бюджет за съответната година.

Възприемането на тезата на омбудсмана, че следва да се предостави право на гражданите и частноправните юридически лица да насочат принудително изпълнение срещу държавната или общинската частна собственост е в противоречие с предназначението на бюджетните средства и на предвиденото в Конституцията право и задължение на Народното събрание чрез законодателната си дейност да осигури нормалното функциониране на държавата и защитата на правата на гражданите.

### **3. Относно противоречието на чл. 519 и 520 от ГПК с чл. 57 от Конституцията**

Разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК не са временно ограничаване упражняването на отделни права на гражданите по смисъла на чл. 57 от Конституцията, нито привилегия на държавните учреждения и на общините самостоятелно да преценяват кога и как да изпълнят облигационните си задължения, възникнали при осъществяване на дейността им. Както бе вече посочено,

тези правни норми са резултат от конституционното правомощие на законодателя да избира способите за балансиране на обществения и частноправния интерес при създаване на условия за нормалното функциониране на държавата и развитието на свободната стопанска инициатива, основана на частната собственост.

#### **4. Относно противоречието на чл. 519 и 520 от ГПК с чл. 121 от Конституцията**

Разпоредбите на чл. 121 от Конституцията не уреждат въпроса за принудителното изпълнение на влезлите в сила правораздавателни актове. Вносителят на искането аргументира своята теза с норми на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и практиката на Европейския съд за правата на човека. Искането на омбудсмана за съответствието на закони с международни актове, по които Република България е страна, е отклонено от Конституционния съд като недопустимо.

Посочените в искането решения на Европейския съд по правата на човека са неотнормирани към предмета на делото, доколкото оспорената уредба не изключва задължението на държавата и общините да изпълнят съдебното решение, а създава специфичен ред, по който се осъществява това изпълнение, с оглед спецификата на произхода и предназначението на бюджетните средства. Процесуалните закони и материалното право на Република България отговарят на конституционните изисквания за създаване на условия за справедлив съдебен процес, проведен в условията на състезателност и равенство на страните, публичност и мотивираност на съдебните актове.

По посочените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционността на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския процесуален кодекс е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Борисов)