



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Министър на финансите **КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Изм. № 11-03-53

София, 21.05.2010

Бл. № 11/К.З. 9/2010
Дата 21.05.2010

*Да се разглеждат
за всички съдени
21.11.2010*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

СИМЕОН ДЯНКОВ – ЗАМЕСТИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
И МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/ 2010 г.

ОТНОСНО: Искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 59 от 2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 13 от 2010 г.)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В съответствие с чл. 150, ал. 3 и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България омбудсманът на Република България е поискал Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 59 от 2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 13 от 2010 г.)

В искането се твърди, че разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК нарушават основни конституционни принципи, права и свободи на гражданите, конкретно установени в нормите на чл. 17, ал. 3, чл. 19, ал. 1 и ал. 2, чл. 57 и чл. 121 от Конституцията на Република България. Според вносителя на искането тези разпоредби противоречат на принципа за неприкосновеност на частната собственост, на равнопоставеността на субектите на частна собственост в условията на пазарна икономика и на равенството на страните в съдебния процес, тъй като с тях се предоставя привилегията на държавата, държавните учреждения и общините сами да преценяват кога и как да заплатят свои задължения към гражданите.

С определение от 22 април 2010 г. по конституционно дело № 9/2010 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционност на чл. 519 и чл. 520 от ГПК и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на омбудсмана на Република България е неоснователно по следните съображения:

В действащия към момента Граждански процесуален кодекс е предвиден специален ред за изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения и общини, както и върху парични средства, постъпили като субсидия по банковите сметки на бюджетно субсидирани заведения. За целта е създадена Глава четиридесет и шеста от кодекса „Изпълнение срещу държавни учреждения, общини и бюджетно субсидирани заведения”. В съдържащите се разпоредби в тази глава са разписани специфични правила за изпълнение, в зависимост от два критерия: организационната форма на проявление на държавата, при нейното конституиране като длъжник в гражданския оборот и характера на имуществото, върху което е допустимо изпълнението. Ето защо и двете оспорвани разпоредби са специално озаглавени, а именно:

„Изпълнение срещу държавни учреждения и общини

Чл. 519. (1) Не се допуска изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения и общини.

(2) Паричните вземания срещу държавни учреждения и общини се изплащат от предвидения за това кредит по бюджета им. За тази цел изпълнителният лист се предявява на финансовия орган на съответното учреждение. Ако няма кредит, висшестоящото учреждение предприема необходимите мерки, за да се предвиди такъв най-късно в следващия бюджет.

Изпълнение срещу бюджетно субсидирани заведения

Чл. 520. (1) Не се допуска изпълнение върху средствата по банковите сметки на бюджетно субсидирани заведения, постъпили като субсидия от републиканския бюджет.

(2) Изпълнението на парични вземания върху друго имущество - частна собственост на длъжниците по ал. 1, се извършва по правилата на този дял.”

Категорично считам, че предявеното от омбудсмана искане за установяване на противоконституционност на чл. 519 и чл. 520 от ГПК до Конституционния съд на Република България е неоснователно като представям следните аргументи:

1. По чл. 17 от Конституцията на Република България и чл. 17, т. 1 от Хартата на основните права на ЕС и чл. 1 „Защита на собствеността” от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи

Не споделям изложеното от омбудсмана, че с атакуваните норми се нарушава неприкосновеността на частната собственост. В искането до Конституционния съд са наведени доводи, че са нарушени следните разпоредби:

- разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията на РБ, според която частната собственост е неприкосновена

- разпоредбата на чл. 17, т. 1 от Хартата на основните права на ЕС, според която всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия, и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

- разпоредбата на чл. 1 „Защита на собствеността”, от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, според която всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол

върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.

Разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския процесуален кодекс не противоречат нито на Конституцията, нито на европейската правна рамка, касаеща уредбата на правото на собственост. Паричното вземане срещу държавното учреждение или общината, установено с влязло в сила съдебно решение, за което е издаден изпълнителен лист, безспорно е елемент от собствеността на физическите и юридическите лица, но не е основателно твърдението, че чрез забраната да се насочва принудителното изпълнение за събиране на това вземане от държавата и общините се нарушава неприкосновеността на правото на собственост. Изричната забрана за изпълнение срещу частна собственост- държавна или общинска се съдържа само в разпоредбата на чл. 519, ал. 1, но не и в тази на чл. 520. Тази забрана не е в нарушение на чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Р България, тъй като не лишава носителят на правото на вземане срещу държавата или общината да бъде удовлетворен.

Въведената недопустимост на изпълнението срещу държавни учреждения, кореспондира с факта, че принудително изпълнение на парични вземания на лицата срещу **държавните учреждения и общините** не е необходимо. Това е така защото изпълнението на парични задължения на държавата винаги е доброволно, например в разпоредбата на чл. 519 от ГПК не е предвидена никаква друга форма на изпълнение /напр. прихващане/, а само и единствено изпълнение на парично задължение на държавното учреждение или общината, чрез плащане. В този смисъл волята за доброволно изпълнение на дължимото парично задължение от страна на държавата винаги е безспорна и е налице, не е необходимо нейното заместване чрез принудително изпълнение. Нещо повече, принудителното изпълнение на вземания от гражданскоправен характер, като заместващо доброволното им плащане, се осъществява от публичната власт, чрез органите, определени от държавата, а именно - частни или държавни съдебни изпълнители, поради което насочването на техните действия срещу самата държава е недопустимо.

Изпълнението от страна на държавното учреждение или общината на техните парични задължения е винаги налице, като падежът на съответното плащане обаче е свързан с процеса на годишното бюджетно планиране, който гарантира осигуряване на обществените функции на държавата чрез нейните учреждения и общините. В този смисъл, плащането на всяко парично задължение трябва да бъде планирано в зависимост от разполагаемия паричен кредит по бюджета на ведомството.

Издръжката на държавните учреждения, общините и бюджетно субсидираните заведения е строго определена и регламентирана със закона за държавния бюджет за съответната година. Нещо повече, ежегодно се приемат размерите на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на ведомствата и общините под формата на субсидии по механизъм, установен със закона за държавния бюджет за съответната година. По аналогичен начин се определят и бюджетните отношения между централния бюджет и бюджетно субсидираните заведения, например, средствата от държавния бюджет за дейностите по възпитанието, подготовката и обучението на деца и ученици в държавните и общинските училища, детски градини и обслужващи звена в системата на народната просвета се определят по първостепенните разпоредители с бюджетни кредити на база на единни разходни стандарти за едно дете и един ученик, одобрени от Министерския съвет.

В този смисъл всяко държавно ведомство на бюджетна издръжка, за да извършва възложената му от закона дейност, разполага с определен паричен кредит по бюджета си, който е установен като точно фиксирана сума със закона за държавния бюджет за съответната година. Именно затова изпълнението на парично вземане, установено с влязъл сила съдебен акт, се извършва чрез плащане от предварително предвиден за целта кредит по бюджета на ведомството. Предварителното планиране на нужните средства се извършва на

база прогнозни данни, включващи съдебните производства, които се предвижда да бъдат завършени с влязло в сила осъдително решение през бюджетната година и очаквания размер на задълженията, който ще трябва да плати ведомството. С оглед тези съображения, плащането може да бъде отложено във времето, най-късно до края на следващата бюджетна година.

Този начин на изпълнение произтича от обстоятелството, че държавните учреждения осъществяват възложени им държавни функции и във връзка с това разполагат с целево предназначени парични средства по предварително приет по законния ред бюджет. По аргумент на противното и съгласно изричната разпоредба на чл. 520, ал. 2 от ГПК, всички останали средства и имущества могат да бъдат предмет на принудително изпълнение. И в двата случая издължаването на установените с влязло в сила съдебно решение парични задължения на държавните учреждения е винаги гарантирано от държавата.

За сравнение трябва да се подчертае, че индивидуалните производства по принудително изпълнение по реда на ГПК в преобладаващата част от случаите протичат за по-продължителен период от време, което се налага предвид естеството на самото производство по принудителното изпълнение. Така например дейностите по:

- образуване на изпълнителното дело,
- проучване имуществото на длъжника,
- налагане и вписване на съответните обезпечителни мерки,
- извършването на опис, оценка и продажба на имуществото на длъжника,
- обжалване актовете и действията на съдебния изпълнител,

могат да отнемат **много по-дълъг период** от времето, което ще е необходимо за осъществяване на плащането по реда на чл. 519, ал. 2 от ГПК.

Трябва да се отбележи и фактът, че за реализиране на класическото производство по принудително събиране е необходимо извършването на определени **разходи** /разноски/ по изпълнението, които при липса на имущество, остават за сметка на кредитора.

И не на последно място, категорично трябва да се подчертае, че упражняването на правото на собственост на лицата, в частност правото им на вземане срещу държавата, държавните учреждения и общини, изцяло е съобразено с европейските правила, гарантиращи правото на собственост, въведени и с Хартата на основните права на ЕС /ХОПЕС/ и с Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /ДП към КЗПЧОС/, съответно:

- чл. 17, т. 1 от ХОПЕС - никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия, и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

- чл. 1 „Защита на собствеността“, от ДП към КЗПЧОС/ - правото на физическите и юридическите лица мирно да се ползват от своята собственост не може да накърни по никакъв начин правото на държавата да въведе такива закони, каквито счита за необходими, за осъществяване контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.

Именно с оглед спазването на тези правила, в никакъв случай не може да се приеме, че неприкосновеността на правото на лицето да получи удовлетворяване на своето парично вземане срещу държава е нарушено, напротив то е изцяло гарантирано, чрез изрично предвидените способности за удовлетворяване на вземането:

- в разпоредбата на чл. 519, ал. 2 от ГПК – чрез плащане от страна на държавното учреждение и общината и

- в разпоредбата на чл. 520, ал. 2 от ГПК – чрез способите за изпълнение по общия ред върху имуществото, частна собственост на бюджетно субсидираните заведения. С оглед постигането на баланс между частния и обществен интерес, законодателят е съхранил правото на държавата да осъществи контрол върху ползването на собствеността на лицата

/в случая правото им на парично вземане от държавата/ под формата на недопустимост на принудително изпълнение срещу държавни учреждения и върху паричните средства по банковите сметки на общините и другите бюджетно субсидирани заведения, постъпили като субсидия от Републиканския бюджет. За да е гарантирано опазването на обществения интерес и да се осигури стабилност при осъществяване на общественополезните функции на държавните учреждения, общините и бюджетно субсидираните заведения, извършването на разходи от страна на държавните ведомства, трябва да е планирано. Със закона за държавния бюджет, законодателят ежегодно предвижда точно определена сума парични средства, която да бъде отпусната като кредит по бюджета на учреждениято или общината, без да се дава възможност на каквито и да е лица, било то физически или юридически, чрез действия по принудително изпълнение да дебалансира усвояването на тези средства. Насочване на изпълнението върху издръжката на дадено ведомство, с цел удовлетворяване на частно парично вземане, би довело до неизпълнение на законоустановените функции на съответното ведомство, респективно до накърняване на обществения интерес.

2. По чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията

Възразявам против аргументите на омбудсмана на Република България, свързани с твърдението, че текстовете на чл. 519 и чл. 520 от ГПК осуетяват разгръщането на свободната стопанска инициатива, основана на частната собственост. Чрез разписания в ГПК начин за изпълнение на паричните вземания не се накърняват правата и законни интереси на други лица, напротив този начин гарантира издължаването на установените с влязло в сила съдебно решение парични задължения на държавните учреждения и общините, като гарантите са държавата, респективно общината.

Считам за неоснователно твърдението, че текстът на чл. 519 от ГПК въвежда неравнопоставеност между държавната и общинска частна собственост от една страна и частната собственост на гражданите и юридическите лица от друга страна. В случая не става въпрос за неравнопоставеност между частната държавна и общинска собственост и собствеността на лицата, тъй като ал. 2 на чл. 519 от ГПК предвижда като единствен способ за изпълнение – плащането, което в достатъчна степен гарантира получаване на паричното вземане на лицето за реализиране на неговата свободната стопанска инициатива. Нещо повече, самото плащане на парично вземане, установено с влязло в сила съдебно решение, не е поставено в никаква зависимост от волята на задълженото държавно учреждение или община, а напротив, то се извършва по силата на закона незабавно, ако средствата за това плащане са предвидени за текущата година или най-късно през следващата бюджетна година. Тук трябва да се подчертае, че законодателят е предвидил предявяването на изпълнителния лист да се извършва пред финансовия орган на съответното учреждение, който е задължен и носи отговорност за изпълнението на паричното задължение, в случай че неговото плащане е предвидено с бюджета за текущата година. Когато ведомството не разполага със средства да извърши плащането през текущата година, висшестоящото учреждение, чрез своя ръководител предприема необходимите мерки, за да се предвиди кредит за плащането, най-късно в следващия бюджет. Тоест налице е ясна **определеност** на отговорните за плащането лица, както и **фиксирано** във времето плащане, в зависимост от бюджетния процес, предвид което твърдението, че плащането става единствено в зависимост от волята на държавното учреждение, е неоснователно, а защитата на правото на свободна стопанска инициатива на кредитора, чрез получаване на дължимата му парична сума, е гарантирано.

Твърденията, че изпълнението на паричните вземания на лицата трябва да се насочва и към частната държавна собственост са неоснователни, тъй като инвентарът, движимите вещи, недвижимите имоти, както и другите активи на държавните учреждения и общините служат за осъществяване на основните им функции. По наше мнение, насочването на изпълнителни действия за удовлетворяване на вземанията на физически или юридически

лица срещу това имущество, би довело до частично или пълно неизпълнение на функциите им, което противоречи на обществения интерес.

Що се отнася до бюджетно финансираните заведения, характерното е, че не се допуска изпълнение единствено върху средствата по банковите им сметки, постъпили като субсидия от републиканския бюджет. Всички останали парични средства, движимо и недвижимо имущество, които представляват частна собственост и са елемент от патримониума на длъжника, са гаранция за предявяване на изпълнение по общия ред, предвид което равнопоставеността на бюджетно финансираните заведения с останалите субекти в гражданския оборот се явява гарантирана от закона.

3. По чл. 57 от Конституцията

Неоснователно е твърдението, че с разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК е нарушен принципът на неотменимост на основните права на гражданите, забраната за злоупотреба с права и забраната за упражняването на конституционните права да се осъществява чрез накърняване правата и законните интереси на други лица. С оспорваните разпоредби не е допусната никаква привилегия на държавата да преценява кога и как да заплати своите задължения, а още по-малко в разрез с чл. 57, ал. 2 от Конституцията, да накърнява правото на собственост на тези, които търсят изпълнение на постановените в тяхна полза съдебни решения. Напротив, двете атакувани разпоредби по ясен и категоричен начин гарантират изпълнение на паричните задължения на държавата, като прецизират начина на изпълнението – плащане от страна на държавните учреждения и общините, както и принудително събиране на вземането по общия ред против бюджетно финансираните заведения. Също така, разпоредбата на чл. 519, ал. 2 определя компетентния орган, пред който се предявява вземането и който е отговорен за неговото изпълнение – финансовия орган на съответното учреждение и висшестоящото учреждение, чрез неговия ръководител. Дори нещо повече, за разлика от индивидуалното принудително изпълнение в гражданския оборот, при което съдебният изпълнител не е обвързан с конкретен срок за удовлетворяване на вискателя, изпълнението по реда на чл. 519, ал. 2 от ГПК се отличава с това, че неговата продължителност е нормативно определена – през текущата бюджетна година или най-късно в следващата бюджетна година.

В изложеното дотук се съдържат отговорите и на двата въпроса:

- кога да бъде изпълнено задължението - незабавно през текущата бюджетна година, ако съответното плащане е планирано или най-късно през следващата година, както и
- как да бъде изпълнено задължението – чрез плащане, когато става въпрос за държавно учреждение или община или чрез принудително изпълнение по общия ред, когато става въпрос за бюджетно субсидирани заведения.

В този смисъл твърдението, че при прилагането на двете спорни разпоредби държавата сама преценява кога и как да заплаща своите парични задължения, е несъстоятелно.

4. По чл. 121 от Конституцията и чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи

Възразявам против изложеното, че разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК нарушават принципа на равенство на страните в съдебния процес /чл. 121 от КРБ/ и правото на достъп до справедлив и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона /чл. 6, § 1 от ЕКПЧОС/. Наведени са доводи, че принципът на достъп до съд за защита на гражданските права не се изчерпва само с правото на справедливо и публично гледане на делото в съответствие със закона, но е нужно да е въведен ефикасен вътрешен ред за изпълнение на постановените и влезли в сила съдебни актове. Считаю, че спорните разпоредби не създават каквито и да е предпоставки за неизпълнение на влезлите в сила съдебни решения, с които са установени парични задължения срещу държавните

учреждения, общините и бюджетно субсидираните заведения. Доколкото създадените врсмеви рамки при изплащане на паричните задължения на държавата, установени с влязъл в сила съдебен акт, водят до известно **отлагане** на плащането, трябва да се има предвид, че в никакъв случай не става въпрос за **неизпълнение** на влязло в сила решение или **отказ** от правосъдие, а трябва да се възприема като законово регламентиран срок, в който да се извърши в цялост плащането. Продължителността на този срок е максимално определена и е в пряка зависимост от бюджетното планиране /чл. 519, ал. 2 от ГПК/. Тук отново трябва да се отбележи, че индивидуалното принудително събиране, провеждано от съдебния изпълнител, независимо че цели бързо удовлетворяване на кредитора, не е обвързано с определен срок, в който трябва да протече и да приключи. Освен това, в изпълнителния процес преобладаващи са случаите на частично изпълнение на вземането, което води до непълно удовлетворяване на кредитора, за разлика от пълното удовлетворяване на паричното вземане, което настъпва в случаите, в които длъжник е държавно учреждение или община.

Видно от изложеното, считам че недопускането по чл. 519 и чл. 520 от ГПК на принудително изпълнение на парични вземания произтича от обстоятелството, че държавните учреждения и общините осъществяват възложените им функции във връзка с управлението и предоставянето услуги на гражданите и поради това, че те разполагат с целево предназначени парични средства по предварително приет по законов ред бюджет. Насочване на принудително изпълнение върху произволно избрани техни бюджетни сметки или собственост, чрез налагане на заповест от съдебен изпълнител, би довело до нарушаване на функциите и дейностите, които те осъществяват, и съответно до накърняване на обществен интерес, в полза на който те управляват предоставените им средства.

Допускането на принудително изпълнение срещу държавните учреждения и общините е в противоречие с нормата на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, съгласно която държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото, и с аналогичната разпоредба на чл. 140 от ЗМСМА, според която общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. В този смисъл законодателят е преценил, че държавната и общинска собственост може да се използва само в интерес на гражданите като цяло, а не за удовлетворяване на частни вземания.

С оглед изложеното разпоредбите на чл. 519 и чл. 520 от ГПК обезпечават функционирането и осъществяването на правомощията на държавните учреждения и общините, а не се явяват тяхна привилегия. В случая не се касае за засилена защита на правата на учрежденията, тъй като средствата, които ще бъдат използвани за заплащане на предявените вземания не са техни собствени, а са отпуснати от държавния бюджет.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на чл. 519 и чл. 520 от Гражданския процесуален кодекс.

СИМЕОН ДЯНКОВ

