



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 15

София, 21 декември 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове:	Емилия Друмева	Георги Петканов
	Владислав Славов	Ванюшка Ангушева
	Димитър Токушев	Цанка Цанкова
	Благовест Пунев	Стефка Стоева
	Пламен Киров	Красен Стойчев

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 21 декември 2010 г. по конституционно дело № 9/2010 г., докладвано от съдията Емилия Друмева.

Конституционният съд е сезиран от омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал.3 от Конституцията на Република България /КРБ/. Делото е образувано на 25.03.2010 г. Оспорени са чл. 519 и чл. 520 от Гражданскопроцесуалния кодекс /ГПК, обн. ДВ, бр. 59 от 2007, последно изм. ДВ, бр. 100 от 2010 г./:

„Изпълнение срещу държавни учреждения и общини

87

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."

I

Иска се Конституционният съд да установи противоконституционността на чл. 519 и чл. 520 от ГПК като уредба, нарушаваща права и свободи на гражданите и конкретно чл. 17, ал.3, чл. 19, ал.1 и 2, чл. 57 и чл. 121 от КРБ и поради това противоречаща на принципа за неприкосновеността 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 според искането оспорената уредба дава привилегия на държавните учреждения и общините сами да преценяват кога и как да заплатят свои задължения към гражданите. Иска се също съдът да се произнесе дали оспорените тук разпоредби на ГПК съответстват с чл. 17, ал.1 от Хартата за основните права на Европейския съюз, с чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/ и с чл. 1

„Защита на собствеността” от Допълнителния протокол към същата конвенция.

С определение от 22 април 2010 г. съдът е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване противоконституционността на чл. 519 и чл. 520 от ГПК. Със същото определение обаче, е отклонил като недопустимо искането на омбудсмана съдът да се произнесе за съответствието на чл. 519 и чл. 520 от ГПК с чл. 17, ал.1 от Хартата за основните права на Европейския съюз, с чл. 6, § 1 от КЗПЧОС и с чл. 1 „Защита на собствеността” от Допълнителния протокол към същата конвенция, тъй като омбудсманът на Република България, за разлика от възможните сезиращи субекти по чл. 150, ал.1, изр. първо от КРБ, е компетентен съгласно чл. 150, ал.3 от КРБ да сезира Конституционния съд само за установяване противоконституционност на закони, не и за съответствието на закони с международни договори, по които Република България е страна. Съдът е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на икономиката, енергетиката и туризма, министъра на финансите, министъра на регионалното развитие и благоустройството, Върховния касационен съд /ВКС/, Арбитражния съд при Българската търговско-промишлена палата /БТПП/, Арбитражния съд при Българската стопанска камара /БСтК/, Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България, Камарата на частните изпълнители, Нотариалната камара, Съюза на юристите в България, Висшия адвокатски съвет, Националното сдружение на общините, Български адвокати за правата на човека и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека. От тях становища по делото не са представили Народното събрание, министърът на икономиката, енергетиката и туризма, Нотариалната камара и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека. Искането се подкрепя изцяло от Камарата на частните изпълнители, Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в

България, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България и Български адвокати за правата на човека. Арбитражният съд при БСтК подкрепя искането, но приема, че оплакването за нарушение на чл. 57 от КРБ е неоснователно. Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на регионалното развитие и благоустройството излагат становища, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено изцяло. Становището на ВКС е, че оспорените разпоредби са частично противоконституционни в частта относно преференциалните условия при принудителното изпълнение срещу общините. Арбитражният съд при БТПП не дава становище по същество.

II

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе взе предвид следното:

1. Конституцията е пестелива относно икономическата и финансовата основа на държавата. Не ѝ посвещава самостоятелна глава, а вмества уредбата в Глава първа „Основни начала“ /чл. 17, 18, 19 и 20/ - на принципна основа се поставя широка рамка и се възлага на законодателя да я запълни. Съдът установява, че оспорваната сега законова уредба не представлява съвсем нова конструкция в българското право. Още при действието на Търновската конституция законодателството съдържа сродни особени правила. Законът за гражданското съдопроизводство /ЗГС, 1892 г. с изм., в сила до 1952 г./ изрично не допуска принудително изпълнение на съдебни решения срещу държавното съкровище. Следва поредица от специални закони в бюджетната сфера: Законът за отчетността по бюджета /ЗОБ, 1903 г./ повтаря, че срещу държавното съкровище не може да има принудително изпълнение и нормира реда, по който се реализира изпълнението; държавното съкровище се възприема като финансов институт, който събира и управлява финансовите права на държавата според предвиденото в бюджета и според спечелените права и

поетите задължения; разпоредител е с държавните ресурси и създава възможността държавата да разполага със средства в случаите, когато липсват налични бюджетни средства по време на касовите дефицити /Проф. П.Стоянов/. Следват два едноименни закона – Закон/и/ за бюджета, отчетността и предприятията /ЗБОП 1921 и 1934 г./, които повтарят правилото, че срещу държавното съкровище няма принудително изпълнение, като добавят процедурата, по която изпълнителният лист се изпраща до „надлежния държавен адвокат”, а оттам – до бюджетното контролно управление на министерството/ведомството, срещу което е вземането. Следва Законът за бюджета и отчетността по бюджета /ЗБОБ, 1948, в сила до 1952 г./, в който забраната за принудително изпълнение не е срещу държавното съкровище, а срещу държавата.

По отношение на общините Законът за гражданското съдопроизводство изрично не допуска секвестриране на движимо имущество на общини, необходимо за изпълнението на възложени от закона задължения. Още от първите години след Освобождението действат периодично изменяни и приемани нови закони, респ. наредби-закони за селските и за градските общини, съдържащи правила за несеквестрируемост на имущество, жизнено важно за изпълнението функциите на общините. Законодателството /1934 г. и сл./ предвижда вписване на изпълнителния лист в общинския бюджет, което се прави служебно в рамките на административния надзор върху съставянето и упражняването на общинския бюджет; ако вписването не се осъществи следва принудително изпълнение срещу общината по общия ред, но само върху приходи, които не са със специално предназначение - Закон за финансово облекчение и заздравяване на общините /1940 г./. В приетия през 1952 г. Гражданскопроцесуален кодекс /отм./ забраната за принудително изпълнение срещу държавни учреждения, заедно с подобна забрана и за други субекти, е изрична /чл. 399, ал.1/. С последвали изменения /1961 г./ се нормира редът, по който се реализира плащането на

съдебно признато парично задължение извън изпълнителното производство.

При действието на КРБ от 1991 г. правилото на посочения чл. 399, ал.1 от заварения ГПК /отм./ се запазва. С изменението му от 1997 г. /ЗИД на ГПК, ДВ, бр. 124 от 1997 г./ изричната забрана /ал.1/ за принудително изпълнение срещу държавни учреждения се заличава формално, но за държавните предприятия в ал.2 остава да действа предишният особен ред за изплащане на признатите срещу тях паричните вземания. С изменението на ГПК /отм./ през 2002 г. /ДВ, бр. 105 от 2002 г./ в обхвата на особения ред, по който се изплащат признатите парични вземания срещу държавни учреждения, са включени и общините, и лечебните заведения, субсидирани от републиканския и/или от общинските бюджети.

В първоначалния текст на новия ГПК /в сила от 1.03.2008 г./ забраната за принудително изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения отново е изрична /чл. 519, ал.1/, придружена с предписан особения ред за изплащането им /ал.2/. Относно общините и бюджетно субсидираните заведения забраната за принудително изпълнение е ограничена - покрива само средствата по банковите им сметки, постъпили като субсидия от държавния бюджет /чл. 520, ал.1/. С изменението на ГПК от февруари 2010 г. в действие е съдържанието на чл. 519 и 520 от ГПК, което цялостно се оспорва в настоящето конституционно дело.

2. Съдът си поставя въпроса защо законодателят е създал този особен ред по ГПК. Както вече бе посочено, Народното събрание - титулярът на законодателната власт и конституирана страна по това дело, не е представило становище. От мотивите на законопроектите и стенографските протоколи е видно, че целта на законодателя за създаването на сега действащата цялостна уредба на чл. 519 и 520 от ГПК е гарантирането на ефективното осъществяване на публичните функции на държавните учреждения, общините и бюджетно субсидираните

заведения. То може да бъде смутено, ако спрямо тях се допусне принудително изпълнение с право на вискателя да избира изпълнителния способ и така да се стигне до финансова невъзможност за изпълнение на паричните задължения от държавата и да се създадат условия за блокиране дейността на държавни институции. Съдът установява, че тази цел се вменява в общата конституционна рамка за това, че осъществяването на държавната власт от органите /чл.1, ал.2 от КРБ/, предвидени в Конституцията и законите, е носеща конструкция на държавната организация и поради това бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функционирането ѝ, като се съобразяват принципите на разделението на властите /чл. 8/ и местното самоуправление /чл.2, ал.1 – Решение № 17 от 1995 г. по к.д. 13/1995; Решение № 16 от 2001 г. по к.д. 6/2001/.

Относно оспорената законова уредба съдът констатира също, че законодателят е наясно за изискването на правовата държава всяко признато от съда парично вземане да може да бъде защитавано. За държавните учреждения - длъжници законодателят е преценил, че е неподходящо да бъде приложен институтът на несеквестрируемост на вещите – държавна собственост и е създал особения ред, предмет на настоящето оспорване, като вменява на длъжниците задължението да се подчинят доброволно на съдебното решение и да платят на кредитора от предвидения за това кредит по бюджета им. Това задължение изключва правото на кредитора да иска принудително осребряване на имуществото на длъжника. Ако в бюджета на длъжника липсва кредит правилото на чл. 519, ал.2 от ГПК задължава висшестоящия орган да предприеме необходимите мерки за осигуряването му най-късно в бюджета за следващата година; интересът на кредитора не е пренебрегнат, тъй като макар и с известно закъснение /до следващата календарна година/, той ще получи вземането си със законната лихва за забава. В Закона за устройството на държавния бюджет /ЗУДБ/ изрично е предвидено, че задължения по

влезли в сила решения на съда, непредвидени в съответния бюджет за текущата година, задължително се изплащат със следващия бюджет /чл. 35, ал.5/. „Особеността“ на реда по чл. 519 от ГПК произтича от особеностите на държавните учреждения. Те са юридически лица с двойствено положение /М.Павлова/: подчинени са на публичното право във връзка с осъществяването на възложените им държавни функции - имат за основен предмет нестопанска дейност, която осъществяват в интерес на широк кръг лица, респ. в общонационален интерес; подчинени са и на частното право като носители на субективни права и правни задължения. Държавните учреждения се субсидират от държавния бюджет. Държавният бюджет е понятие /чл. 55, ал.2; чл. 84, т.2; чл. 87, ал.2; чл. 106/, присъстващо в Конституцията и конституционната практика с установено и познато съдържание; характеристиките му имат трайна уредба в законодателството. Държавните учреждения, общините и бюджетно субсидираните заведения изпълняват обществени функции и във връзка с това разполагат с целево предназначени парични средства по предварително приет по законовия ред бюджет. Законът за устройство на държавния бюджет регулира съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет на Република България. Въз основа на него всяка година се приема закон за държавния бюджет на Република България с предписания, засягащи планираните приходи и разходи - той е годишният финансов план на държавата. Същият съдържа разпоредби, с които държавните органи са оправомощавани да извършват необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер.

3. По начало принудителното изпълнение е формализираният способ, чрез който се осъществяват притезания за постигане на резултат и гаранции посредством държавната принуда. Така че, принудителното изпълнение означава държавна принудителна власт срещу длъжника, към когото е изпълнението. 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. Тогава, ако техните действия се насочат към държавните учреждения, би възникнало противоречие. В тази връзка основателно се поставя въпросът дали държавните учреждения въобще могат да са адресат на действия по държавна принуда за изпълнение на гражданскоправни вземания, т.е. държавата, която има монопол над държавната принуда, да принуждава себе си. Това вътрешно противоречие в правната фигура „държавните учреждения като адресат на принудително изпълнение в частното право“, отдавна е осъзнато в доктрината и е намерило отражение в законодателството не само в България, но и в Германия, Франция, Белгия и др. Възприетата правна конструкция за преодоляването му е стъпила върху административноправна основа – по начало държавата, както и гражданите, е подчинена на закона. Но нейното подчинение се отличава от това на гражданите, тъй като в него се проявява т.нар. *nobile officium* - държавата по дефиниция трябва да е почтена и отговорна. В този контекст принудителното изпълнение срещу вещи и парични суми - собственост на държавата е неприложим способ за събиране на парични вземания поради идентичността на субекта и обекта на принудата – държавата и нейната собственост. Съдът заключава, че в конкретния конституционен спор изпълнението на съдебно признатото парично вземане, протичащо по реда на чл. 519, ал.2 от ГПК, не се заличава, а придобива смесен характер – вземането е частноправно, а изпълнението му се разполага в административноправно отношение. Смесването на частноправното отношение с публичноправно е предназначено да служи като гаранция, че изпълнението ще се реализира, а едновременно с това няма да бъде застрашаван балансът на държавния бюджет, което не противоречи на Конституцията.

В доктрината отдавна е направен изводът, че изпълнителният процес не е единственото средство за осъществяването на частните субективни права. Покрай него българското право познава съдебното производство на универсалното принудително изпълнение, каквото е търговската несъстоятелност, принудително осъществяване на родителска власт, както и принудително осъществяване на частни субективни права чрез дейността на административни органи */Ж.Сталев/*. Несъмнено тук оспорваната законова уредба принадлежи към последната група. Въведеното с оспорената уредба изискване кредиторското вземане да се заяви пред съответния финансов орган на длъжника, т.е. пред орган, чужд на правоотношението, от което вземането е възникнало, не противоречи на конституционни норми. Това изискване е породено от спецификата на бюджетните отношения в държавата. Финансовият орган на учреждениято-длъжник, както и задължителната намеса на висшестоящия орган, не са произволни, а законово определени; на тях е възложено при липса на кредит да предприемат необходимите мерки, за да се гарантира включването и плащането от държавния бюджет за следващата година. Съдът възприема целта и смисъла на оспорената законова уредба като осигуряване на необходимо и разумно равновесие между интересите на държавата и тези на частните кредитори и преценява оспорената уредба на чл. 519 от ГПК относно недопускането на принудително изпълнение срещу държавните учреждения за конституционносъобразен.

Едновременно с това обаче, съдът констатира недостатъчност на правната уредба относно въпросните необходими мерки, както изисква конституционният принцип на правовата държава и правото на Европейския съюз.

4. По отношение на общините се поставя въпросът дали предвиденият за държавните учреждения особен ред по чл. 519 от ГПК е въобще приложим за удовлетворяването на парични вземания срещу

общини, след като със ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./ общините бяха изцяло приравнени към държавните учреждения за прилагане на особения ред по чл. 519 от ГПК и дали това цялостно приравняване не нарушава Конституцията.

Конституцията принципно поставя ударение върху местното самоуправление като основно начало в организацията на демократичната държава - „Република България е единна държава с местно самоуправление”/ чл. 2, ал. 1/. Местното самоуправление е основен компонент от конституционно установената форма на държавно управление и се осъществява в общината /чл. 136, ал.1/; то е нейна същност и смисъл. Самоуправлението на общината е въпрос на съотношение между държавата като един общ и всеобхватен политически съюз, и общината като по-малък център на самостоятелна административна дейност вътре в държавата. Конституцията обявява общината като отделно юридическо лице /чл. 136, ал.3/. И тъй като общините са вътре в държавата, а тя има монопол върху законодателната и съдебната власт, в общините на местно равнище се осъществява отстъпената от държавата изпълнителна власт, т.е. местното самоуправление. Общинската власт е административна публична власт, поради което правната теория традиционно характеризира общината като „местно /административно/ юридическо лице” /А.Ангелов, П.Стайнов/. Конституционен принцип е, че общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност /чл. 140/, както и че общината има самостоятелен бюджет /чл. 141, ал.1/.

В настоящото дело съдът следва да установи как правилото на чл. 519, ал.2 от ГПК е приложимо към длъжник - община. В становището на ВКС се поддържа, че относно длъжник-община особеният ред на чл. 519 от ГПК е неприложим, защото в случая няма „висшестоящ орган” както при държавното учреждение и държавата няма задължение да субсидира общината от държавния бюджет, поради което общинският бюджет остава незащитен. Съдът констатира, че действително в хипотезата на чл. 519 от

ГПК с длъжник-община няма „висшестоящ орган”, присъщ на държавната администрация, а и законодателят не е описал пътя на изпълнителния лист срещу длъжник-община, както е направил при държавното учреждение. Дали тази констатация означава неприложимост ?

По Конституция орган на изпълнителната власт в общината е кметът на общината /чл. 139, ал.1, изр. 1/. Той е подпомаган от общинска администрация, в т.ч. и финансова служба. В конструкцията на чл. 519, ал.2 от ГПК при липса на правна уредба, по аналогия изпълнителният лист следва да се предяви пред общинската финансова служба, респ. пред общинския кмет. В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението /чл. 139, ал.2 от КРБ/, като специални закони - Законът за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, Законът за общинските бюджети /ЗОбщБ/ и др. регулират правомощията на кмета и взаимоотношенията му с органа на местното самоуправление – общинския съвет. Годишният бюджет на общината се приема и изменя от общинския съвет /чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА/, като проектът се съставя по предложения на кметовете и ръководителите на бюджетните звена /чл. 11, ал.1, т.4 от ЗОбщБ/. По същия ред общинският съвет обсъжда и приема изменения в действащия годишен бюджет на общината /чл. 18 от ЗОбщБ/. Следователно, общинският съвет без да е „висшестоящият орган”, присъщ на държавните учреждения по смисъла на чл. 519, ал.2 от ГПК, е органът на публична власт в общината, който решава за съставянето, приемането и изменянето на общинския бюджет, в т.ч. и вписването на съдебно признатото вземане в разходната му част, като кметът на общината е отговорен за съставянето на проекта за бюджета.

Това заключение съдът прави по тълкувателен път, като тълкува оспорената уредба на ГПК относно общините конформно на Конституцията и се основава на конституционния постулат, че държавата подпомага нормалната дейност на общините чрез средства от държавния

бюджет или по друг начин /чл. 141, ал.5 от КРБ. Едновременно с това обаче, съдът констатира, че липсва въобще законова уредба на фигурата длъжник-община, което граничи с неприложимост както на цялата правна конструкция на чл. 519, ал.2 от ГПК досежно общините, така и на „необходимите мерки“, които законът задължава да бъдат предприети когато липсва кредит в бюджета, за да се гарантира плащането в разумен срок. Няма и препращане към действащи специални закони - Закона за общинските бюджети, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за сметната палата, Закона за вътрешния одит в публичния сектор и др. Принципът за правовата държава изисква конституционните принципи да бъдат развивани и детайлирани чрез ясна и вътрешно-свързана правна уредба и законодателят е длъжен да го прилага.

Общините са натоварени от Конституцията да осъществяват функции в обществен интерес, което трябва да бъде финансово обезпечено и общините са длъжни да извършват тези функции. Затова тяхното включване в обхвата на особения ред по чл. 519 и 520 от ГПК по принцип е конституционносъобразно по изложените вече съображения.

Общините притежават собственост /чл. 140 от КРБ/, която законът /Законът за общинската собственост/ разграничава като общинска публична и общинска частна. По начало публичната собственост /чл. 17 от КРБ/ - държавна или общинска /Решение № 19 от 1993 г. по к.д. 11/1993/, има особено предназначение да удовлетворява трайно обществени потребности от национално и местно значение. За да изпълняват това свое предназначение имотите, представляващи публична собственост на държавата и общините, са изключени от гражданския оборот – същите не могат да бъдат предмет на разпоредителни сделки и придобивани по давност; единствен техен собственик може да бъде държавата, респ. местната община. Същото се отнася и до паричните суми по бюджетните сметки на държавните учреждения и общините, които имат публичноправен характер и са необходими за осъществяването на

различните функции на държавните органи и местното самоуправление. Това тяхно положение на вещи и парични суми извън гражданския оборот изключва придобиването им от частноправни субекти, както и възможността да са обект на принудително изпълнение за удовлетворяване на парични притезания на такива лица.

Що се отнася обаче, до частното общинско имущество и собствените общински приходи общините се различават от държавните учреждения /подчертано в становището на ВКС/. Затова цялостното приравняване на общините към държавните учреждения в уредбата на чл. 519 от ГПК ще е съразмерно и конституционносъобразно, ако не обхваща частното имущество на общините, така както редът на чл. 519 от ГПК не обхваща частното имущество на държавата; той няма приложение относно другите правни субекти „с държавно участие” – търговец или друга юридическа личност, в която държавата участва било с дялово, акционерно или друга форма на участие в капитала, или управлението, или имуществото му; такъв субект е отговорен с имуществото си по общия ред, без да попада под действието на оспорения особен ред.

Съдът отчита, че цялостното приравняване на общините към държавните учреждения за прилагане на особения ред по чл. 519 от ГПК е създадено със ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13/2010 г./ с цел защита на обществения интерес, съгласно мотивите към въпросния изменителен закон; едновременно с това прави заключението, че общественият интерес не оправдава цялостното приравняване на общините към специфичния за държавните учреждения ред. При положение, че не е създадена ясна и прецизна правна уредба, отразяваща спецификата на общините – местни данъци и такси, целеви програми, разпоредителни сделки и др., тогава цялостното приравняване, осъществено със ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./ надхвърля защитата на обществения интерес като конституционна повеля за финансово осигуреното осъществяване функциите на публичната власт. С приемането на въпросния ЗИД на ГПК законодателят не е

добавил нито една разпоредба или препращане към действаща правна уредба, които да отчитат спецификата на общинските отношения и да гарантират дължимото плащане. Изложените по-горе съображения и разсъждения за общинския бюджет и общинския съвет представляват тълкуване, основано на Конституцията. Съдът е на мнение обаче, че тълкуване, дори и конформно на Конституцията не може да запълни липсата на правна уредба, защото уредбата на чл. 519 от ГПК като „особен ред“ представлява изключение от общия ред за удовлетворяване на кредиторите от имуществото на длъжника, а спрямо норми-изключения разширително тълкуване не е допустимо.

Поради това изменението на чл. 519 и чл. 520, ал.1 от ГПК, осъществено със ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13/2010 г./, с което се е извършило цялостно приравняване на общините към държавните учреждения досежно забраната за принудително изпълнение на парични вземания е противоконституционно, тъй като се нарушават конституционни принципи - за правовата държава /чл. 4, ал.1/ и за еднаквите условия за стопанска дейност /чл. 19, ал.1 и 2/. Налице е частична противоконституционност на чл. 519 и 520 от ГПК само в частта на уредбата, създадена с § 1 и 2 на ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./, т.е. съдът установява противоконституционност на ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./. Това е допустимо, защото произнасянето на Конституционния съд не излиза извън рамките на по-широкия по обхват петитум на искането на омбудсмана, с което конституционносъобразността на действащите разпоредби на чл. 519 и 520 от ГПК се оспорва цялостно. В резултат на частичното уважаване на това искане, в чл. 519, ал.1 от ГПК ще отпадне цялостното прилагане на специфичния способ за удовлетворяване на парични притезания по отношение на длъжници-общини ; едновременно с това ще се възстанови включването на общините-длъжници в текста на чл. 520, ал.1 от същия закон, както е било в редакцията преди въпросното законово изменение /ДВ, бр. 13 от 2010 г./. Конституционният съд има принципно произнасяне

/Решение № 22 от 1995 г. по к.д. 25/1995/ по този въпрос: „С влизане в сила на решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който ... изменя действащ закон, се отменява не само неговото действие и създадената от него правна уредба занапред, но и отменителното му действие спрямо предходния действащ закон... Отмяната на изменения ... предходен закон, извършена с обявления за противоконституционен закон, престава да е в сила и се възстановява неговото действие. От този момент ... измененият предходен закон започва да се прилага в редакцията му преди изменението ... му. Следователно налице е и възстановителното действие на решението на съда по отношение на ... изменения закон.”.

В конкретния случай след влизането в сила на решението на Конституционния съд, с което се установява противоконституционност на ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./, докато не последва нова законова уредба, чл. 519 и 520 от ГПК ще се прилагат в редакцията им преди въпросното изменение, както следва :

„Изпълнение срещу държавни учреждения

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

(2) Паричните вземания срещу държавни учреждения 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 общини и бюджетно субсидирани заведения

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

102

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

По аргумент на противното от текста на ал.2 на горепосочения чл. 520 от ГПК не е допустимо принудително изпълнение срещу имущество - публична собственост на общините. По съдържанието си такова имущество е с по-широк обхват като включва и други имуществени, основно вещни права, освен паричните суми, постъпили като бюджетна субсидия по банковите сметки на общините и несеквестрируеми според ал.1 на същия чл. 520 от ГПК.

III

5. Съдът счита за необходимо да отбележи, че въпреки произнасянето си за частична противоконституционност на оспорената уредба, разглеждането по същество и на другите оплаквания продължава, тъй като в искането уредбата на чл. 519 и 520 от ГПК е оспорена в цялост.

IV

Относно твърдяното противоречие с принципа за неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал.3 от Конституцията

6. В искането се твърди, че е налице нарушаване на конституционния принцип за неприкосновеност на частната собственост, тъй като чрез атакуваните разпоредби на ГПК е установен различен режим, а признатото право на собственост, в частност „вземането” следва да се подчинява на единен режим без оглед титуляра на собствеността.

Съдът счита, че няма нарушение на чл. 17, ал.3 от КРБ. Вземанията като вид имуществени права безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл.17, ал.1 и ал.3 от КРБ /Решение № 17 от 1999 г. по к. д. № 14/ 1999/. Да се

103

защитава неприкосновеността на частната собственост е конституционно задължение на законодателя, което той реализира чрез два основни способа: наказателно-правен и гражданско-правен. В искането се оспорва само ефективността на гражданско-правната закрила на частната собственост на гражданите и юридическите лица, при действието на особения ред по чл. 519 и чл. 520 от ГПК.

Държавното имущество е конституционно понятие /чл. 106/. То е съставка на публичната власт. Без имущество държавата не може да осъществява публичните си функции в общ интерес. А щом става дума за имущество значи отношенията са в частното право. В частното право субектите са равнопоставени. Тогава обемът на правата и задълженията на държавата като титуляр на частна собственост не може да бъде различен от обема на правата и задълженията на всеки друг частноправен субект по отношение на притежаваното имущество. Едновременно с това обаче, самата Конституция и законодателството отчитат особености в правното положение на държавата като частноправен субект с многоотраслова компетентност, произтичащо от нейното уникално естество да осъществява публичната власт чрез своите органи /чл. 1, ал.2 от КРБ/. Твърдяното в искането противоречие с чл. 17, ал.3 от КРБ не отчита обстоятелството, че участието на държавата в частноправното пространство е съпроводено с особено правно регулиране. На собствеността на държавата и общините в Конституцията е посветена самостоятелна уредба – „Режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон.” /чл. 17, ал.4/; „Държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото” /чл. 18, ал.6/. Тази собственост във всичките ѝ разновидности (изключителна държавна собственост, публична и частна държавна и общинска собственост – Решение № 19 от 1993 г. по к.д. 11/1993) служи на обществените интереси. Публичната власт, осъществявана от държавата и общините, по дефиниция обуславя използването на тяхната собственост винаги в обществен интерес, докато

104

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. Следователно разграничаването в режима на собствеността според титуляра ѝ е заложено в самата Конституция. Съдът установява, че то не е привилигирана уредба, а различна такава – в противен случай разграничаването не би имало смисъл. Съдът отбелязва, че особенният ред по чл. 519 и 520 от ГПК не е единственото различие спрямо другите субекти в частното право. Особеното положение на държавата като частноправен субект се проявява в традиционни конструкции на гражданския процес като самостоятелна линия и свидетелстват за осмислена последователност у законодателя: срещу държавни учреждения ГПК не допуска изпълнение на невлязло в сила съдебно решение /чл. 243, ал.2/; не се допуска обезпечение на иск за парично вземане срещу държавни учреждения /чл. 393, ал.1/. Извън ГПК законодателството също съдържа недопускане на принудително изпълнение - напр. срещу движима и недвижима собственост на читалищата, както и приходите от тях /Закон за народните читалища, чл. 25 /. Посочените законови конструкции не се оспорват като противоконституционни. Самата Конституция не изключва възможността правото на собственост да бъде защитавано по различен начин в зависимост от предназначението на собствеността /публична или частна/ или от личността на собственика /публично тяло или частно лице/, поради което съдът заключава, че не е налице противоконституционност на чл. 519 и чл. 520 от ГПК с оглед разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от КРБ.

V. Относно твърдяното противоречие с принципа за еднакви правни условия на стопанска дейност по чл. 19, ал.2 от Конституцията

7. В искането се твърди, че недопускането на принудително изпълнение срещу държавно учреждение или община води до откровено толериране на държавната и общинската собственост,

105

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, с което се нарушава принципа за еднакви правни условия на стопанска дейност, записан в чл. 19, ал. 2 от КРБ. В две от становищата на заинтересованите по делото страни се поддържа, че е налице и нарушение на чл. 6 от КРБ – принципа за равенството пред закона.

Съдът многократно и от различни аспекти е разглеждал уредбата на чл. 19 от КРБ и е подчертавал, че при упражняването на частната собственост всички правни субекти, включително държавата и общините са /принципно/ равнопоставени (Решение № 19 от 1993 г. по к. д. № 11/1993). Едновременно с това в конституционната практика са откроявани случаите на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство и се прави изводът, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията се основава на определен критерий и на него трябва да отговарят всички субекти от една група. 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 /Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009/. В настоящия спор съдът няма основания да се отклонява от досегашната си практика.

Съдът установява, че законодателството съдържа такава диференциация – за случаите, при които публичната власт, респ. държавните учреждения осъществяват стопанската си дейност с бюджетни средства, е въведен и се спазва специфичен ред за сключване на

106

договорите - при условията и по реда на Закона за обществените поръчки, при постоянен контрол от 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. Различният специфичен законов ред не се възприема като нарушение на равенството пред закона и на принципа за еднакви правни условия за стопанска дейност.

Съдът многократно се е произнасял, че правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал.2 от КРБ няма абсолютен характер и принципно не изключва държавното регулиране и държавния контрол / Решение № 6 от 97 по к.д. 32/96, Решение № 12 от 97 по к.д. 6/97, Решение № 2 от 2000 по к.д.2/2000, Решение № 2 от 2004 по к.д. 2/2004 и др./. То е изискване за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигането на обществено приоритетни и значими цели, каквито са бюджетното осигуряване на изпълнението на държавните функции, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2. В настоящия конституционен спор условията за всички възискатели – частноправни субекти по отношение на изпълнението срещу субектите по чл. 519 и 520 от ГПК са уредени по един и същ начин. А еднаквостта на правните условия, които следва да важат за стопанските субекти, се отнася до определена по еднакви признаци група търговски субекти, а не до еднаквост по принцип спрямо всички съществуващи субекти на правото /Решение № 5 от 2002 по к.д. 5/2002 г. /. По изложените съображения съдът не установява нарушение на чл. 19, ал.2 от КРБ, освен изменението на чл. 519 и 520 от ГПК, осъществено със ЗИД на ГПК /ДВ, бр. 13 от 2010 г./.

107

8. За бюджетно субсидираните заведения – длъжници по съдебно признати парични вземания, уредбата на чл. 520 от ГПК не допуска принудително изпълнение само върху средствата по банковите им сметки, постъпили като субсидия от републиканския бюджет /ал.1/. Към тази законова уредба са относими аргументите, вече изложени относно конституционното правило за гарантираното изпълнение на публичните функции и спецификата на държавния бюджет. Съгласно ал. 2 от чл. 520 от ГПК всички останали парични средства, движимо и недвижимо имущество, които представляват частна собственост и са елемент от патримониума на длъжника, са възможен предмет на принудително изпълнение по ГПК, т.е. за предявяване на изпълнение по общия ред, от което следва изводът, че равнопоставеността на бюджетно субсидираните заведения с останалите субекти в гражданския оборот е гарантирана от закона и оспорването на уредбата на чл. 520 от ГПК като противоречаща на чл. 19, ал.2 от КРБ е неоснователно.

VI . Относно твърдяното противоречие с чл. 57 от Конституцията

9. В искането се твърди, че оспорената законова уредба представлява привилегия, защото дава възможност на държавните учреждения и общините сами да преценяват кога и как да плащат задълженията си, с което се позволява накърняване на правото на собственост на онези, които търсят изпълнение на съдебно признати техни вземания и така се въвежда перманентно ограничаване на основното конституционно право на собственост, без да е мотивирано с военно или друго извънредно положение, нито да е обусловено от условие и срок, поради което е налице нарушение на чл. 57 от КРБ.

Съдът намира искането в тази му част неоснователно. Чл. 57 от КРБ е в главата „Основни права и задължения на гражданите”. Систематически е поместен след уредбата на отделните конституционни права и прогласява

108

общите за всички такива права характеристики - неотменимост, забрана за злоупотреба с правата и за упражняването им в ущърб на правата и законните интереси на другите. Като има предвид подателя на искането - омбудсмана и неговите правомощия, както и съдържанието на чл. 57 от КРБ съдът заключава, че в този пункт искането визира правото на собственост не като вещно право, а като конституционно основно право на гражданите, което формира материалните основи на съществуване на отделния човек. Това право присъства в Конституцията /чл. 17/ не сред другите права и свободи на гражданите в едноименната Глава Втора, а в Глава Първа, сред основните начала на конституционния ред в рамките на общата уредба на собствеността и Конституционният съд многократно го е отбелязвал /Решение № 6 от 1996 г. по к.д. 31/1995; Решение № 3 от 1999 г. по к.д.32/1998; Решение № 10 от 2009 г. по к.д. 12/2009/. Като основно право обаче, правото на собственост „живее” не в частноправното, а в публичноправното пространство, негов адресат е държавата, респ. публичната власт; самото понятие за конституционното основно право на собственост е по-широко от това в гражданското право /Решение № 10 от 2009 г. по к.д. 12/2008/. Закриляният от основното право на собственост предмет включва както имуществени частноправни позиции, в т.ч. парични взимания, така и публичноправни претенции за реализиране на социални права /Решение № 2 от 2006 г. по к.д. 9/2005 /. Правото на собственост като основно право е предназначено да гарантира на отделния човек свободно пространство в имущественоправната сфера и с това да направи възможно той да гради живота си на собствена отговорност. Оттук произтича тясната му връзка както с личната свобода – в Хартата на основните права на ЕС правото на собственост е сред правата-свободи, Дял II „Свободи”, чл. 17, така и със свободата на стопанска дейност – правото на собственост се възприема и като основно право в стопанската сфера.

129

Основните права осигуряват определена закриляна област на свобода или равенство; това е обхватът на всяко основно право. Но тази област не е осигурена вечно и безгранично; нейните граници опират до границите на други основни права, от което следва, че заедно с правата "живеят" и техните възможни ограничения. Източник на ограничения могат да са самите основни права, основните права на другите, както и защитените от Конституцията блага. С изключение на изрично посочените в чл. 57, ал.3 от КРБ основни права и свободи, ограничаване на основни права по начало е допустимо /Решение № 15 от 2001 г. по к.д. 3/2001/, без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право. Гаранция за това е конституционното правило, че ограничаването, когато е допустимо, се прави само със закон /чл. 57, ал.3 от КРБ/.

В светлината на изложеното съдът констатира, че соченото в искането противоречие с чл. 57 от КРБ е основано на неправилното разбиране, че ограничаване на основни права Конституцията допуска само при военно или друго извънредно положение. Неправилно, защото това разбиране влиза в противоречие с правилото на ал.2 на самия чл. 57 от основния закон, че не се допуска упражняване на основните права, ако то накърнява права и законни интереси на други, т.е. ограниченията се съдържат в „правата на другите“. Ал.2 на чл. 57 от КРБ не допуска и злоупотреба с основни права, в която връзка Конституционният съд споделя изразеното в становището на ВКС разбиране, че не може да се презюмира а priori злоупотреба с права в случаите на предвиденото в чл. 519, ал.2 от ГПК задължение за осигуряване на бюджетни средства при посочените предпоставки и заключава, че не е налице противоречие на чл. 519 и 520 от ГПК с чл. 57 от КРБ.

Правото на собственост не е сред основните права по чл. 57, ал.3, при които Конституцията не допуска при никакви условия ограничаване. Показателна за това е уредбата, съдържаща се напр. в ал. 5 на чл. 17 от КРБ и предвиждаща възможно ограничаване на правото на собственост,

стигащо до принудително отчуждаване за държавни и обществени нужди при определени условия /В.Таджер/. Свободната стопанска инициатива и еднаквите правни условия на стопанска дейност също не са абсолютни права и могат да търпят предвидено в закон ограничаване. Тъй като основните права са установени в Конституцията, правило е, че всички ограничения на правата трябва да могат да бъдат основани и изведени от Конституцията. Оттук следва, че закон, който ограничава основни права, подлежи на ограничаване от страна на самата Конституция /известно в доктрината като „граница на ограничаването, Schrankenschränken – нем.“/. С други думи въпросните ограничения трябва да бъдат вместени в рамката на допустимото, което Конституцията е определила; в противен случай ограничаването ще бъде противоконституционно.

В становището, представено от Камарата на частните съдебни изпълнители изрично се приема, че упражняването на основните права по начало може да бъде ограничавано при условие, че е налице преследвана легитимна цел, тази цел да може да бъде постигната с въпросното ограничение на основното право и че оспорваната уредба представлява най-малко рестриктивният механизъм за постигането на легитимната цел, т.е. изброяват се класическите съставки на конституционното изискване за пропорционалност при определяне границите в упражняването на основните права. Камарата на частните съдебни изпълнители е на мнение, че докато при оспорената законова уредба на чл. 519 и чл. 520 от ГПК би могло да се приеме, че първите две от посочените съставки на пропорционалността са налице, то не може да се приеме, че целта не би могла да се постигне по друг начин, който няма да накърнява основите на правовата държава – напр. по-добро планиране и управление на средствата на държавните учреждения и общините, подобро бюджетиране, по-адекватно договаряне, следене на изпълнението и отчитане на договорните задължения. Конституционният съд споделя тези разсъждения и констатации.

111

Едновременно с това обаче, съдът отчита, че самата Конституция възлага на законодателя да определя способите за балансиране на обществения и частноправния интерес при създаването на условия и гарантирането нормалното развитие на свободната стопанска инициатива, основана на частната собственост, което ще е възможно само ако осъществяването на държавните функции е обезпечавано със средства. В настоящия конституционен спор пределите на допустимото от Конституцията балансиране на частноправния и публичноправния интерес се извеждат от действащи конституционни конструкции и правила – напр. държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на обществото и гражданите /чл. 18, ал.6/, принципа за социалната държава /Преамбюла/, задължението на държавата да подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика /чл. 20/. Съдът прави извода, че оспорената законова уредба се вменява в тези предели, поради което не е налице непропорционалност и нарушение на чл. 57 от КРБ.

VII. Относно твърдяното противоречие с чл. 121 от Конституцията

10. В искането се поддържа, че оспорените текстове на чл. 519 и 520 от ГПК нарушават принципа за равенство на страните в съдебния процес, прокламиран в чл. 121, ал.1 от КРБ.

Твърдяното противоречие с чл. 121, ал.1 от КРБ не намира основание в Конституцията. Съдът констатира, че в искането не са изложени съображения в подкрепа на твърдението за противоконституционност. В този пункт обосноваването е изцяло с доводи от прилагането на КЗПЧОС, цитират се и решения на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/. Прави се тълкуване на чл. 121 от КРБ в светлината на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6, § 1 от КЗПЧОС в смисъл, че разбирането за равенство на страните в съдебния процес иманентно

включва в себе си осигуряването на стриктни процедурни гаранции за реално и ефективно изпълнение на постановените съдебни актове. Конституционният съд споделя това разбиране, и едновременно с това констатира, че доводите в искането във връзка с чл. 121 от КРБ прехвърлят границите на допуснатия конституционен спор. Въпреки това, Конституционният съд, бидейки съд на държава-членка на Съвета на Европа, и в този спор тълкува и прилага разпоредбите на националната конституция конформно с международните договори, по които Република България е страна, в т.ч. и КЗПЧОС. Правото на собственост, въпреки, че принадлежи към класическите права на човека, няма уредба в корпуса на Конвенцията, а в Допълнителния протокол към нея, чийто чл.1 гласи : „(1) Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от собствеността си, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. (2) Горните правила не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито считат за необходими с оглед регулирането на ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за обезпечаване плащането на данъци, други налози или глоби.” Следователно „пробиви” в правото на мирно упражняване на собствеността по начало са допустими, но само в светлината на посочената ал. 1 /Frohwein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., S. 780/. Оспорената уредба на чл. 519 и 520 от ГПК не е в несъответствие с чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС, защото с нея не се отнема собственост, респ. не се заличават вземания; не е в несъответствие и с уредбата на посочения в искането чл. 17, ал.1 от Хартата за основните права на Европейския съюз, чието изр. 3 гласи: „Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.”

В тази обща рамка на действащо обективно европейско право съдът установява, че посочените в искането решения на ЕСПЧ са неотносими към

113

предмета на настоящето дело, доколкото оспорената законова уредба не изключва задължението на държавата, общините и бюджетно субсидираните заведения да изпълняват съдебно признатите вземания. Очевидно е, че законодателят не налага мораториум върху държавните и общинските плащания по сключени и изпълнени договори /така и в становището на АС към БСтК/; създаден е особен ред, по който се осъществява изпълнението с оглед спецификата и предназначението на бюджетните средства да гарантират винаги ресурс, с който публичната власт да плаща задълженията си в частноправната сфера, но и да осъществява задачите си в обществен интерес, възложени от Конституцията /чл. 18, ал.6, чл. 20, чл. 23, чл. 47, чл. 51, чл. 53/, което не е в несъответствие с визираните международни договори. Не противоречи и на Конституцията.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 150, ал.3 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал.1 от Закона за Конституционния съд Конституционният съд

Р Е Ш И:

1. Установява противоконституционност на § 1 и § 2 от Закона за изменение и допълнение на Гражданскопроцесуалния кодекс /обн. ДВ, бр. 13 от 2010 г./.

114
2. Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 519 и 520 от Гражданскопроцесуалния кодекс / обн. ДВ, бр. 59 от 2007, последно изм. ДВ, бр. 100 от 2010 г./ в останалата му част.

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Емилия Друмева

Георги Петканов

Владислав Славов

Ванюшка Ангешева

Димитър Токушев

Цапка Цанкова

Благовест Пунев

Стефка Стоева

Пламен Киров

Красен Стойчев