

129

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**КОМИСИЯ ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР**

ДО

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

**С Т А Н О В И Щ Е**

от КОМИСИЯ ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР

по к. д. № 4/2012 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение от 04.07.2012г. по конституционно дело № 4/2012г., за което Комисията за финансов надзор (КФН) е уведомена с писмо вх. № 07-00-70/09.07.2012 г., е предоставена възможност на КФН в 20-дневен срок от получаване на същото, да изрази становище относно искане на Омбудсмана на РБ до Конституционния съд за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК поради противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Искането на Омбудсмана съдържа твърдения относно липса на нормативно установени по-високи изисквания, които Законът за счетоводството да поставя пред държавните учреждения, общините и банките; създаване на различни правни условия за развиването на стопанска дейност в една и съща сфера предвид съществуването и функционирането на небанкови кредитни институции наред с банките; нарушаване принципът на равнопоставеност на държавните учреждения и общините спрямо останалите правни субекти.

**Считам, че не е налице твърдяната противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК с разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, предвид следните съображения:**

I. Некоректно е твърдението, че Законът за счетоводството поставя еднакви изисквания пред всички участници в гражданския оборот.

Посоченият нормативен акт се явява общ относно правилата за водене на счетоводство. Освен него обаче в сферите, в които е необходима регулация на отношенията в по-голяма степен, се прилагат специални закони, поставящи завишени изисквания. Това може да се отнася както до текущото водене на счетоводството и отразяване на съответните финансови операции, така и до последващите отношения, свързани с осъществяване на

последващ контрол и налагане на съответни санкции. Ето защо що се отнася до удостоверенията, въз основа на които се извършва издаване на заповед за изпълнение по чл. 417, т. 2 от ГПК, следва да се има предвид значително по - строгата отчетност и контрол, на които е подчинена дейността на държавните учреждения, общините и банките.

В тази връзка приложими са следните нормативни актове: Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за кредитните институции, Закона за Сметната палата, Закона за държавната финансова инспекция, Закона за устройството на държавния бюджет, Закона за общинските бюджети и др.

Съгласно чл. 4, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ), бюджетните организации подлежат на държавна финансова инспекция. Според чл. 23 от ЗДФИ, към имуществена отговорност по този закон могат да бъдат привлечени лицата, които: 1. получават, събират, съхраняват, разходват или отчитат имущество; 2. упражняват контрол върху лицата по т. 1; 3. упражняват контрол върху бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност на проверяваната организация или лице; 4. управляват или се разпореждат с имущество; 5. са посочени в чл. 21, ал. 3.

Разпоредбите на Закона за устройството на държавния бюджет въвеждат специални правила относно съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет на Република България, а по отношение бюджетите на общините се прилага Закона за общинските бюджети.

Съгласно чл. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП), основна задача на Сметната палата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това. В чл. 6, ал. 1 от ЗСП е посочено, че Сметната палата одитира: 1. държавния бюджет; 2. бюджета на държавното обществено осигуряване; 3. бюджета на Националната здравноосигурителна каса; 4. бюджетите на общините; 5. други бюджети, приемани от Народното събрание.

Нормата на чл. 75, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) предвижда, че банките изготвят финансовите си отчети въз основа на Закона за счетоводството и съгласно изискванията на Българската народна банка (БНБ). Съгласно чл. 80, ал. 1 от ЗКИ Българската народна банка има право да изисква от банките и от акционерите им да й предоставят всички необходими счетоводни и други документи, както и информация за дейността им, и да извършва проверки на място чрез оправомощени от нея служители и други лица. В съответствие с чл. 68 от ЗКИ, банката създава и поддържа досиета за всеки кредит с данни за клиента, основанието, условията и размера на кредита и неговото обезпечение, решението на компетентния орган за отпускане на кредита и всички други данни, свързани със сключването и изпълнението на договора. На основание чл. 69 от ЗКИ, банките представят на БНБ отчети и доклади по форма, съдържание и в срокове, определени от нея, като съгласно чл. 70, ал. 1 и 2 от ЗКИ, всяка банка публикува на всеки 6 месеца най-малко в един централен ежедневник счетоводен баланс и отчет за приходите и разходите и оповестява и друга информация по форма, съдържание и в срок, определени с наредба на БНБ. Според чл. 73, ал. 1, т. 6 от ЗКИ, компетентният орган за управление на всяка банка приема и периодично актуализира в съответствие с най-добрите международно признати практики за корпоративно управление на банки организацията на оперативния контрол, включително правилата и процедурите по одобряване, изпълнение и отчитане на операциите. Освен това, съгласно чл. 74 от ЗКИ, всяка банка създава специализирана служба за вътрешен одит, чието ръководство се избира и освобождава от общото събрание на акционерите. Ръководството на службата за вътрешен одит информира незабавно БНБ за установените от него нарушения в управлението на банката, които са довели или могат да доведат до значителни вреди за банката. Банките приемат правила относно организацията и дейността на вътрешния контрол и създават системи за контрол, съобразени с обема на извършваните операции, разнообразието на

128

сделките и видовете рискове, произтичащи от тях, в съответствие с наредба на БНБ. Съгласно чл. 76, ал. 1 от ЗКИ, годишните финансови отчети на всяка банка, както и надзорните отчети, определени от БНБ, се проверяват и заверяват от специализирано одиторско предприятие, което е регистриран одитор съгласно Закона за независимия финансов одит, като съгласно ал. 4 всяка банка съгласува предварително с БНБ избора на одитор. В съответствие с ал. 7, в доклада си одиторът дава заключение за обстоятелствата относно достоверното представяне на имущественото и финансовото състояние на банката и получения финансов резултат. Одиторът извършва преглед и изразява одиторско мнение и относно: 1. надеждността на системите за вътрешен контрол; 2. съответствието на изготвените от банката годишни финансови и надзорни отчети с изискванията на този закон и на актовете по прилагането му.

Правила, поставящи по-високи изисквания спрямо банките, се съдържат и в глава 10 и 11 от ЗКИ.

Посочените нормативни актове и конкретни правни норми съдържат подробна регламентация относно реда за водене на счетоводната документация от държавните учреждения, общините и банките, както и осъществяваният върху тях контрол. Предвидените в чл. 417, т. 2 от ГПК са правни субекти, спрямо които нормативно са регламентирани повишени изисквания в сравнение с другите гражданско правни субекти. Спрямо тях се прилагат не само общите правила, свързани с гражданскоправните отношения, а и специални, по-голяма част от които са предмет на публичното право. Следователно правната уредба относно дейността на държавните учреждения и общините, когато участват в правния живот като субекти на гражданското право, и банките е комплексна. Тя е едновременно публичноправна и частноправна. Тази специфика дава по-голяма сигурност относно документите и извлеченията от счетоводни книги, изготвяни от посочените субекти, поради което напълно логично законодателят е предвидил „улеснена“ процедура по издаване на заповед за изпълнение, съответно заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист.

**II.** Не може да бъде прието и твърдението, че се създават различни правни условия за развиването на стопанска дейност в една и съща сфера.

Банките са част от финансовата система на държавата, по-конкретно от банковата система, включваща банковите финансови институции – търговски банки и клонове на чуждестранни банки, а също и небанкови финансови институции – финансови къщи, обменни бюра, брокери, инвестиционни посредници и други. Част от небанковите финансови институции са поднадзорни лица на Комисията за финансов надзор (застрахователни дружества, застрахователни агенти и брокери, осигурителни дружества, инвестиционни дружества и посредници), а дейността на останалата част небанкови финансови институции се контролира от БНБ. Следва да се подчертае, че голяма част от банките са и участници в небанковата финансова система, в качеството им на инвестиционни посредници, депозитари и други. За отделните финансови институции се прилагат различни правила във връзка с осъществяваната от тях дейност, като изискванията несъмнено са най-големи по отношение на банките с оглед значението им за стабилността на финансовата система на държавата и необходимостта да се ползват с голяма степен на доверие от гражданите. Както е посочено в чл. 2, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ), банка (кредитна институция) е юридическо лице, което извършва **публично привличане** на влогове или други възстановими средства и **предоставя кредити** или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск. В това се състои и отликата между банките и останалите небанкови финансови институции. Съгласно чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗКИ, една от основните дейности на финансовата институция може да бъде отпускане на заеми със средства, **които не са набрани чрез публично привличане** на влогове или други възстановими средства.

Съгласно чл. 2, ал. 4 от ЗКИ, е записано, че банката не може да извършва по занятие други дейности извън посочените в ал. 1 и 2, **освен когато това е необходимо във връзка с**

**осъществяването на дейността ѝ или в процеса на събиране на вземанията си по предоставени кредити.** Банката може да създава или да придобива дружества за извършване на спомагателни услуги. Това е така, защото платежоспособността и ликвидността на банките пряко зависи от това как и в какъв срок успяват да съберат средствата по кредитите, които са отпуснали, така че при поискване от вложителите да могат да изплатят привлечените от тях средства. В тази връзка, съгласно чл. 73, ал. 4 от ЗКИ, банките приемат правила за кредитната си дейност, които трябва да съдържат най-малко: 1. информацията, изисквана от кредитоискателя; 2. начина за оценка на кредитоспособността на кредитоискателя и на неговите поръчители и гаранتي; 3. начина за оценка на предлаганите обезпечения; 4. начина за оценка на ефективността на предлагания за кредитиране проект; 5. реда за вземане на решение за отпускане на кредит съобразно неговия вид; 6. реда за ползване и издължаване на кредита; 7. реда за контрол върху целевото използване на кредита, текущото финансово състояние на длъжника и неговите поръчители и достатъчността на обезпечението; 8. видовете кредитни и други санкции и начина на прилагането им. Предвид различния правен режим, на който са подчинени финансовите институции, завишените правила относно дейността на банките и значението им за финансовата система на страната законодателя правилно и логично е установил и предвидената в разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК възможност за издаване на заповед за изпълнение, съответно на заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист въз основа на извлечение, с оглед бързина на производството.

**III.** Не може да се сподели и твърдението за нарушаване принципа на равнопоставеност на държавните учреждения и общините спрямо останалите правни субекти.

На първо място те са създадени и съществуват с оглед обслужване интересите на неограничен кръг от хора. Касае се за субекти, които участват в гражданския оборот, но при упражняването на специфични функции, видно много ясно от законодателната уредба. В чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА) е записано, че администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи: 1. законност; 2. откритост и достъпност; 3. отговорност и отчетност; 4. ефективност; 5. субординация и координация; 6. предвидимост; 7. обективност и безпристрастност. Съгласно ал. 2, администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове, а според ал. 6 администрацията планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите. Държавните учреждения и общините разполагат с бюджет, който изразходват за изпълнение на възложените им публични функции, изразяващи се в задоволяване на обществени потребности и в тази връзка влизат в гражданскоправни отношения, а не просто с цел икономическа изгода. Установяването и събирането на държавните вземания е част от процедурата по изпълнението на бюджета на съответното държавно учреждение. Бюджетните средства имат публичноправен характер, собственост са на държавата, поради което установяването, респективно събирането на тези вземания по съществуото си не представлява стопанска дейност.

Съгласно чл. 54 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), разходите на общината се правят за покриване на местни потребности, както и за нужди, възникнали в изпълнение на държавни функции. Разходите за изпълнение на държавни функции се покриват от републиканския бюджет. Общинският съвет може да подпомага с финансови средства общински предприятия и търговски дружества с общинско участие, чиято дейност е свързана със задоволяване потребностите на населението. Съгласно чл. 141 от Конституцията, Общината има самостоятелен бюджет. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон. Общинският съвет определя размера на

176

местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон и той определя размера на местните такси по ред, установен със закон. Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините. Съгласно чл. 52, ал. 1 от ЗМСМА, Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, извън републиканския, на основата на собствени приходиизточници и субсидии от държавата, разпределяни между общините по критерии, определени със закон. В тази връзка важно е да има механизми за бързо и ефективно събиране на вземанията на държавните учреждения и общините, които използват в по-голямата си част публични средства за осъществяване на своята дейност.

Държавните учреждения и общините са юридически лица с двойствено положение. Подчинени са на публичноправния режим във връзка с осъществяване на възложените им публичноправни функции, осъществявайки дейност в интерес на цялото общество. Същевременно са подчинени и на частноправния режим като носители на субективни права и правни задължения във връзка с гражданския оборот. Тоест те не влизат в частноправни отношения по принцип при осъществяване на икономическа дейност, а само и доколкото е необходимо за реализиране на техните публични функции. Това са правни субекти, които разходват средства за задоволяване на обществени потребности. Средствата, с които разполагат или събират по принудителен път, са насочени към постигане на тази цел по директен или по индиректен начин. Предоставената от чл. 417, т. 2 от ГПК възможност за издаване на заповед за изпълнение, съответно на заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист не служи за удовлетворяване на конкретен частен интерес..

На второ място обвързана е изобщо със следваната от законодателя правна логика. Ако се проследи режима на документите, издавани от различни лица, ще се забележи, че единствено документите, издадени от държавни учреждения и общини при спазване на определени изисквания на закона са скрепени с доказателствена сила относно фактите, които установяват. Единствено официалните свидетелстващи документи се ползват с материална доказателствена сила. С такава сила не се ползват частните документи. Частните свидетелстващи документи имат материална доказателствена сила само, когато удостоверяват неизгодни за издателя си факти. Трябва да се има предвид, че голяма част от случаите, когато държавна институция или община събира свое вземане въз основа на документ, то става въпрос за гражданскоправни отношения с административни елементи. По рядко са налице изцяло граждански отношения. Дори и в тези случаи обаче с оглед установения режим и провеждания контрол е оправдан „облекчен” ред за издаване на заповед за изпълнение, съответно на заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист. В такъв случай, ако бъде следвана изложената в искането на омбудсмана логика, ще трябва да се твърди, че тази норма също е противоконституционна, тъй като третира по различен държавните учреждения и общините, от една страна, и частноправните субекти, от друга страна.

Следва да се подчертае, че по никакъв начин не се явяват накърнени правата на длъжника. Същите са не само гарантирани, но в известна степен са по-големи спрямо правата на кредитора, доколкото длъжника разполага с възможност по реда на чл. 414 от ГПК да направи възражение срещу вземането, като прехвърли доказателствената тежест върху кредитора, чиято възможност е да предяви положителен установителен иск. Същевременно законодателят изрично е посочил, че възражението на длъжника не е необходимо да е основателно или аргументирано в никаква степен. Това дава възможност включително за шиканиране на процеса, от страна на длъжника, имащо за резултат създаване на трудности, а в повечето случаи и на невъзможност за събиране на дължимото вземане.

По реда на отменения ГПК (отм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 01.03.2008 г.) също съществуваше възможност, без да се установява вземането по съдебен ред кредиторите да се снабдяват с изпълнителен лист въз основа на т.нар. „несъдебни” изпълнителни основания – чл. 237, б.б. „в”-„м” от ГПК (отм.), без да е отчетена нелоялна конкуренция и накърняване правата на потребителите от функционирането на този институт. Напротив, поради

положителния ефект от това бързо и по-евтино производство в новия ГПК (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 01.03.2008 г.) намери място уредба на заповедното производство въз основа на документ, подобно на института на „несъдебните“ изпълнителни основания по отменения ГПК, но под контрола на съда.

Конституционният съд в константната си практика приема, че свободната стопанска инициатива и еднаквите правни условия на стопанска дейност не са абсолютни права и могат да търпят предвидено в закон ограничаване, ако е налице легитимна цел, която в случая представлява засилената защита на обществения интерес. Застъпва се становището, че с оглед това „различният специфичен законов ред не се възприема като нарушение на равенството пред закона и на принципа за еднакви правни условия на стопанска дейност”.

С оглед горното считам за неоснователни твърденията за: липса на нормативно установени по-високи изисквания, които Законът за счетоводството да поставя пред държавните учреждения, общините и банките; създаване на различни правни условия за развиването на стопанска дейност в една и съща сфера предвид съществуването и функционирането на небанкови кредитни институции наред с банките; нарушаване принципът на равнопоставеност на държавните учреждения и общините спрямо останалите правни субекти.

Наличието на комплексна – публичноправна и гражданскоправна уредба спрямо държавните учреждения, общините и банките създава гаранции за защита правата на останалите субекти във възникналите помежду им правни отношения, чието логично продължение е дадената с нормата на чл. 417, т. 2 от ГПК възможност за издаване на заповед за изпълнение, съответно заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, осъществявано под контрола на съда съобразно правилата на заповедното производство, установени с разпоредбите на чл. 410 и следващите от ГПК.

В заключение Комисията за финансов надзор счита, че разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК не противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, който задължава законодателя да създава еднакви правни условия за стопанска дейност за всички граждани и юридически лица. Възможността държавните учреждения, общините и банките да направят искане за издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги по никакъв начин не се отразява върху условията за стопанска дейност, които законодателя гарантира. Освен това въведената в чл. 417, ал. 2 от ГПК възможност не представлява стопанска дейност, а възможност за събиране на вземания. Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията се отнася за стопанската дейност на всички правни субекти, която дейност обаче не е предмет на правна регламентация от чл. 417, ал. 2 от ГПК.



**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КФН:**



**СТОЯН МАВРОДИЕВ**