

СТ А Н О В И Щ Е

на Върховния касационен съд

на Република България

по конституционно дело № 4/2012 г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 417, т. 2 от ГПК /обн. ДВ, бр. 59/2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 49/2012 г./, допуснато за разглеждане с определение от 04 юли 2012 г. на Конституционния съд.

Уважаеми конституционни съдии,

Искането е за установяване противоконституционността на чл. 417, т. 2 ГПК /обн. ДВ, бр. 59/2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 49/2012 г./, като становището на омбудсмана е за наличие на противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В искането на Омбудсмана на Република България се застъпва тезата, че уредената в чл. 417 ГПК процедура за издаване на заповед за изпълнение на заявителя, когато вземането, независимо от неговата цена, се основана на изчерпателно изброени в т. т. 1 - 9 актове, е особена процедура в сравнение с общия ред на изпълнителното производство по ГПК. Когато вземането се основава на документ по чл. 417 ГПК се следва особена процедура в сравнение с общия ред на изпълнителното производство по ГПК - кредиторът може да поиска от съда да постанови незабавно изпълнение и да издаде изпълнителен лист, обжалването на разпореждането за незабавно изпълнение не спира изпълнението и възражението срещу заповедта не спира принудителното изпълнение, освен когато длъжникът представи надлежно обезпечение за кредитора или убедителни писмени доказателства. Поддържа се, че така наречените несъдебни изпълнителни основания поставят в по-благоприятно положение кредитора в сравнение с длъжника, като това се основава на характера на акта и степента на достоверност на удостоверяванията в него.

С установеното в чл. 417, т. 2 ГПК разрешение, в по-благоприятно положение се поставяли само определени кредитори – държавни учреждения, общини и банки, като причините за необходимостта от съществуването на подобен привилегирован режим за събиране на парични вземания, основаващи се на частноправни отношения по отношение на изброените категории кредитори, не се съдържали в мотивите към внесеня проект за ГПК в Народното събрание от Министерския съвет /№602-01-38/11.05.2006 г./.

Въвежда се твърдението, че подобна разпоредба е съществувала в различни редакции още от приемането на отменения ГПК от 1952 /чл. 237, б. „в”/, когато в България е съществувал тоталитарен режим на управление, икономиката не е била пазарна и не се е основавала на свободната стопанска инициатива.

Застъпва се тезата, че съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията, законът трябва да създава и гарантира на всички граждани еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

С атакувания пред Конституционния съд чл. 417, т. 2 ГПК, в нарушение на чл. 19, ал. 2 от основния закон, се създавал привилегирован режим за събиране на парични вземания на държавни учреждения, общини и банки. Сочи се, че изискванията към всеобхватността и достоверността на счетоводните системи се прилагали към всички предприятия по смисъла на Закона за счетоводството, като различното третиране на удостоверяванията на паричните задължения в счетоводните документи на определени субекти като банките, държавните учреждения и общините не намира основание в нормативната уредба относно изграждането и поддържането на счетоводните системи.

Наред с това, текстът на чл. 417, т. 2 ГПК в частта „и банките”, създавал на практика различни правни условия за осъществяване на стопанска дейност в една и съща сфера, като се има предвид, че съществували и небанкови кредитни институции /финансови институции по чл. 3 от Закона за кредитните институции/.

Застъпена е тезата, че по отношение на държавните учреждения и общините във връзка с частноправни отношения, те са равнопоставени на

останалите правни субекти и тази равнопоставеност се разпростира и до събирането на частноправните вземания на държавата и общините, като се цитира Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11/1993 г.

Заявява се, че законодателно изключение от конституционния принцип за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност биха могли да оправдаят съображения за защита на по-висш обществен интерес, каквито в случая не били налице, а когато законодателят предвижда даден акт да получи характер на несъдебно изпълнително основание, трябва да преценява дали изключението от общия режим е допустимо за постигане на определен резултат, съобразен с Конституцията, както и дали с подобна мярка не се надхвърля необходимото за постигането на целения резултат.

Относно становището на омбудсмана на Република България за противоконституционността на чл. 417, т. 2 ГПК с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, ВКС го намира за неоснователно.

Съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, законът създава и гарантира на всички правни субекти еднакви правни условия за стопанска дейност. С цитирания текст се цели създаването на законова сигурност за физическите и юридическите лица, включително държавата и общините при осъществяване на тяхната стопанска дейност. Принципът на равнопоставеност на изброените правни субекти е изрично подчертан в решение № 19 от 21.12.1993 г. /цитирано и в становището на омбудсмана/, но това разбиране е доразвито в последващата конституционна практика.

Така, Конституцията не изисква еднаква защита на частната собственост във всички случаи. Тя не изключва възможността правото на собственост /а към него са приравнени и паричните вземания/ да бъде защитавано по различен начин в зависимост от вида собственост /публична или частна/, от личността на собственика /публично тяло или частно лице/ и др. На практика режимът на частната собственост на физическите и юридическите лица е различен от режима на частната държавна и общинска собственост, като това безспорно съществуващо положение в законодателството /ЗДС и ЗОБС/ не се възприема като противоконституционно.

С решение № 5 от 26 септември 2002 г. по к. д. №5/2002 г. изрично е прието, че многообразието и спецификата на различните стопански сфери предполага необходимост от различни правни режими за ефикасно осъществяване на съответстващите им различни дейности. Прието е, че конституционното правило на чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Подчертано е, че съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

С решение № 15 от 21 декември 2010 г. по к. д. № 9/2010 г. , е констатирано, че конституционният съд многократно и от различни аспекти е разглеждал уредбата на чл. 19 от Конституцията и е подчертавал, че при упражняването на частната собственост всички правни субекти, включително държавата и общините са /принципно/ равнопоставени /решение № 19/93 г./. 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 на равенство пред закона. Диференциацията се основава на отделен 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. Различният специфичен законов ред не се възприема като нарушение на равенството според закона и на принципа за еднакви правни условия за стопанска дейност.

Последователна е практиката на конституционния съд /решение № 6/97 г., решение № 12/97 г.; решение № 2/2000 г. и решение № 2/2004 г./, че правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви

правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 от основния закон няма абсолютен характер и принципно не изключва държавното регулиране и държавния контрол.

Държавата, общините и банките са обединени в група, по отношение на която общественият интерес налага облекчена процедура по събиране на вземанията им.

За държавата и общините той се изразява в необходимостта да се осигурят предпоставки за стабилността на държавния /общинските/ бюджети /посредством облекчена процедура за попълване/, за да се гарантира ефективното реализиране на публичните функции на държавните учреждения, бюджетно субсидираните заведения и общините. Осъществяването на държавната власт от органите, предвидени в Конституцията и законите, е носещата 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 и местното самоуправление. Подобни съображения, с отчитане на съответната специфика, могат да се изкажат и по отношение на общините.

Затова отсъства диспропорция между въведения облекчен режим и обществения интерес, очертан по-горе. Последният пряко произтича от особеното значение на дейността на държавните учреждения и общините, и необходимостта да бъдат финансово обезпечени /стабилни/, в това число чрез по-бързо събиране на вземанията им, без което, би могло неоправдано да се смути /затрудни/ дейността им.

Към групата основателно са приобщени и банките, предвид особените функции, които изпълняват. На тях в становището следва да бъде отделено и повече внимание предвид обстоятелството, че това са субектите, които най-често се възползват от посочената разпоредба.

Накратко и неизчерпателно, особената роля и функции на банките могат да бъдат сведени до следното: особени, силно завишени критерии и изисквания за учредяване; разрешителна система; контрол от централната банка относно персоналия състав и цялата дейност на банките с цел поддържане стабилитета на банковата и финансовата система и защита правата на вложителите; особен начин на управление на банките и

представителство /винаги от две лица/; особени и завишени изисквания към банките спрямо останалите стопански субекти относно съставянето на финансови отчети и счетоводни документи; особени изисквания към отчитането на кредитите и кредитните експозиции на банките; за поддържането на капиталовата адекватност на банките; изисквания за задължителни минимални резерви в БНБ; специфични изисквания за отчитане на провизии и кредитен риск и др.; особен вид сделки /операции/, извършвани от банките и значението на т. нар. пасивни сделки /привличане на парични средства от различни правни субекти /влогонабиране, депозитни сметки и др./, като привлечените от банките средства обичайно съставляват над 90% от общия им обем средства/ и активни сделки – кредитиране на участниците в търговския и гражданския оборот, посредством която дейност банките преразпределят привлечените средства, като ги предоставят за временно ползване на лицата, които имат нужда от тях срещу заплащане на граждански плод /лихва/.

Пасивните и активните банкови сделки са непосредствено свързани и са в основата на цялата банкова дейност. Стабилитетът на банковата система, а оттам на цялата финансова система в държавата предполага поддържане от всяка банка на определено съотношение между задълженията на банката да върне привлечените средства и вземанията на банката по предоставените кредити. Това съотношение е нормативно уредено в банковото законодателство /чрез Наредбите на БНБ/, като строгата регламентация относно платежоспособността, ликвидността и капиталовата адекватност на банките е въведена за защита интересите не само на самите банки, а най-вече на техните клиенти и вложители /кредитори/, и на финансовата система на държавата като цяло.

За да бъдат платежоспособни и ликвидни по всяко време, т. е. да могат да изплатят задълженията си към своите вложители при поискване, банките следва да разполагат с възможността, а такава е и разрешението във всички правни системи, посредством облекчена процесуална процедура, да установяват и събират своите вземания. Съществуването на такава процедура е гаранция за стабилността на финансовата система на всяка държава.

Поради това, установената с чл. 417, т. 2 ГПК възможност за банките е естествен баланс на изключително високите изисквания към дейността на банките като особен вид търговци.

Неоснователен е поддържаният в становището на омбудсмана аргумент, основан на отсъствието на мотиви към законопроекта, обосноваващи възприетия в чл. 417, т. 2 ГПК подход. Отсъствието на мотиви към законопроекта в посоченото направление не водят до извод за противоконституционност на разпоредбата или за отсъствие на надеждна база за съответно тълкуване на разпоредбата с оглед установяване на действителния ѝ смисъл. Мотивите поначало не са структурна част и стоят извън текста на проекта за кодекс или закон, като само го „придружават”. Законодателният процес рядко познава случаи, ако изобщо има такива, при които на всяка една разпоредба от проект за кодекс /законопроект/ да се отделя специално внимание в мотивите, които го съпровождат, като обичайната практика е в мотивите към законопроекта /проекта за кодекс/ да се акцентира само върху по-значимите нововъведения /промени/. В този смисъл е и нормативната уредба. Съгласно чл. 14 от Закона за нормативните актове, мотивите следва да сочат накратко същността на най-важните негови положения. След като общественият интерес от съществуването на подобно разрешение е установена местна или чуждестранна правна традиция, то същият може да се изведе и без изрично заделяне на специално внимание в мотивите към проекта за нормативен акт.

Неоснователен е и аргументът, основан на факта на съществуването на института на несъдебните изпълнителни основания /чл. 237, б. „в”/ в отменения ГПК от 1952 г., като нормативен акт от периода на тоталитарната държава, без пазарно стопанство и свободна стопанска инициатива, от което косвено, макар и имплицитно, следвал извод за правен институт, който автоматично следвало да бъде отречен.

Становището на омбудсмана не държи сметка за историческия преглед на уредбата, по-специално по отношение на банките, които след освобождението са се снабдявали с изпълнителни листове не само по реда на заповедното производство, но и по облекчени процедури по реда на нарочни банкови закони – Закона за БНБ от 04.10.1928 г.; Закона за българската земеделска и кооперативна банка от 18.10.1934 г.; Закона за

организация на ипотечния кредит от 30.12.1927 г.; Закона за защита на спестовните влогове при частните банки от 13.05.1933 г.; Закона за създаване на българската ипотечна банка от 30.12.1927 г., при това в условията на безспорно съществуваща през периода пазарна икономика.

Или от направения преглед следва, че от възникването на банковата система до момента банките винаги са разполагали с процесуалната възможност за по-ускорено и по-опростено събиране на вземанията си. Такава е и европейската традиция и практика, като в някои европейски страни процесуалните привилегии за банките са още по-големи. Вземанията им се събират изцяло извънсъдебно, без предшестващо изпълнителния процес съдебно производство, като по същество самите банкови документи /договори, извлечения и др./ имат качеството на „изпълнителен титул“.

В заключение, съществуването на института на „несъдебните изпълнителни основания“ в отменения ГПК от 1952 г., действал в периода на тоталитарната държава без пазарно стопанство, и близо двадесет години в следствие в условията вече на пазарно стопанство, не е и не може да бъде аргумент за противоконституционност на сходна по съдържание, но последваща правна уредба, след като последната носи в себе си класически /непреходен/ подход при създаване на съответния регламент. Както беше посочено, привилегированото третиране на банките е утвърден принцип още от първите години след освобождението, действал е успешно и през тоталитарния и постоталитарния период, действа и понастоящем в развити демокрации с утвърдено пазарно стопанство - извънсъдебно, като Италия /чрез банкови агенти/, Холандия /бюра по инкасо/, Австрия - въз основа на мандатно заповедно производство, развиващо се при представяне на определени документи за вземането /по подобие на чл. 417 от българския ГПК/.

Следва да се съобрази и историята на заповедното производство като процесуален институт в българското право. Това производство съществува от 1897 г., когато е приет Закона за заповедното съдопроизводство /ДВ, бр. 277/15.12.1897 г./ . Тази материя в следствие е законодателно уредена в Закона за гражданското съдопроизводство, като от 02.04.1942 г. е създадена нова глава Ха – „Заповедно съдопроизводство“. По тези закони, заповедното съдопроизводство е било част от исковия процес, като

164

банките са се снабдявали с изпълнителен лист не само по реда на заповедното производство, но и по облекчени процедури по реда на нарочни закони, цитирани по-горе.

С влизане в сила на новия ГПК беше възстановен института на заповедното производство, но действащото в момента заповедно производство е уредено като част от изпълнителния процес и по същината си е бърз, ефикасен и по-евтин способ за установяване и събиране на вземания, които по принцип са безспорни или обичайно не се оспорват.

В хода на законодателния процес по приемане на новия ГПК, концепцията на законодателя е претърпяла известна промяна, като заповедното производство, по подобие на уредбата в страните от немския правен кръг, преминава в частта на изпълнителното производство /част V – „Изпълнително производство”, глава II „Заповедно производство”/.

Българският законодател възприе съществуващите в европейските правни системи два модела на заповедно производство – модел на заповедно производство без доказателства /заповедно производство, което се развива само въз основа на твърденията на страните, без да е необходимо и задължително да се представят документи или доказателства/ и доказателствен модел на заповедно производство – заповедно производство за издаване на Заповед за изпълнение, което се развива само въз основа и при представяне на определение документи за вземането. Съответствието на двата модела е в текстовете на чл. 410 от ГПК /модел заповедно без доказателства/ и чл. 417 ГПК /доказателствен модел/.

С приемането на разпоредбата на чл. 417 ГПК българският законодател, от една страна, като възприе съвременните европейски практики, и от друга страна, като взе предвид българската процесуална традиция, уреди доказателствения модел на заповедното производство въз основа на документ по подобие на института на „несъдебните изпълнителни основания” по чл. 237, б. „в и сл. ГПК от 1952 г.

Неубедителен е и аргументът, че банките били фаворизирани за сметка на другите небанкови финансови институции. Самото разграничение на банките от другите небанкови финансови институции изключва идентитет по отношение на субекта, ролята и значението му за

стабилността на финансовата система, а следователно, изключва и извод за неравно третиране. Противоречие с чл. 19, ал. 2 от основния закон би съществувало единствено, ако чл. 417, т. 2 ГПК въвеждаше изключения в рамките на дефинираните отделни 3 елемента, съставляващи общата група – т.е. не всички държавни учреждения, а само някой от тях; не всички общини, а само някой от тях, съответно не всички банки, а само някои от тях /в този смисъл по отношение на общините е и решение № 3/2000 г. по к. д. № 3/2000 г., където е прието, че е неоправдано от гледна точка на конституционно гарантираното равенство законодателят да дава възможност само на община, в която има населено място с посочен брой жители да развива определен вид дейност/.

Декларативно е въведено твърдението, че „несъдебните изпълнителни основания” поставят в по-благоприятно положение кредитора в сравнение с длъжника, тъй като това се основавало на характера на акта и степента на достоверност на удостоверяванията в него, макар и в посоченото направление изискванията към всеобхватността и достоверността на счетоводните системи да се прилагали към всички предприятия по смисъла на Закона за счетоводството, като различното третиране на удостоверяванията на паричните задължения в счетоводните документи на определени субекти като банките, държавните учреждения и общините не намирало основание в нормативната уредба относно изграждането и поддържането на счетоводните системи.

Водещият диференциращ признак на групата кредитори по смисъла на чл. 417, т. 2 ГПК не е единствено характера на удостоверяващия вземането документ, а най-вече особеното значението и ролята на правния субект, носител на вземането.

Но дори и да би могло да се приеме, че цитираните счетоводни изисквания са еднакви за всички правни субекти, очевидно е, че самото им осъществяване не е и не може да бъде еднакво. Счетоводните отдели/звена и прочее/ на държавните учреждения, общините, и особено банките, по персонален състав, обем работа, квалификация /най-вече за банките/, използвани счетоводни продукти, счетоводен, данъчен и друг контрол, не са и не могат да бъдат по определение и a priori идентични на онези, съществуващи в най-често срещаните и преобладаващи за нашата действителност търговски дружества, скромни като мащаби, оборот и

166

персонален състав. В този смисъл, отсъства идентитет по отношение на удостоверяващите вземането документи откъм възникване, поради което въведеното от закона различно третиране, но във връзка и с персоналния носител на вземането, не се явява противоконституционно, защото съставлява еманация на различен подход, но към реално различни, а не еднакви по дефиниция случаи.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По представените Ви съображения, ВКС счита, че разпоредбата на чл. 417, т. 2 ГПК /обн. ДВ, бр. 59/2007 г., посл. изм. ДВ, бр. 49/2012 г./ не е противоконституционна.

Решението е прието от съдиите от Върховен касационен съд, съгласно приложен списък.