



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 4 за 2012 г.

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

С определение на Конституционния съд от 4 юли 2012 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2012 г., образувано по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК). С нея е уредено издаването на заповед за изпълнение въз основа на документ или извлечение от счетоводни

книги, с които се установяват вземания на държавните учреждения, общините и банките.

Омбудсманът твърди, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), тъй като поставя определени кредитори - държавни учреждения, общини и банки в по-благоприятно положение. Твърди се също, че в мотивите към проекта на ГПК Министерският съвет не е изтъкнал специални причини за съществуването на този привилегирован режим за частноправните отношения с тези кредитори.

1. Относно мотивирането на режима по чл. 417, т. 2 от ГПК

Съгласно чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) мотивите към законопроекта следва да съдържат причините, които налагат приемането му; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Мотивите към проекта на действащия ГПК, одобрен с Решение № 342 на Министерския съвет от 2006 г., съдържат обща аргументация в съответствие с изискванията на ЗНА, но не е възможно в тях да се включи обосновка и на всяка отделна разпоредба. Това е по-скоро дидактична задача, която се разработва от правната доктрина след влизането в сила на нормативния акт. В мотивите са отбелязани само най-важните моменти от реформата на процесуалното право, предложена от Министерския съвет на Народното събрание.

При обсъждането на законопроекта (според стенографските протоколи от заседанията на Народното събрание) е видно, че целта на вносителя, споделена и от законодателя, за създаването на уредбата по чл. 417, т. 2 от ГПК е била гарантирането на ефективното осъществяване на публичните функции на държавните учреждения и общините. По същата причина са приети и редица други разпоредби в ГПК, които следват една утвърдена практика както в българското законодателство, така и в процесуалните кодекси в повечето европейски държави - не се допуска и принудително изпълнение по общия ред срещу държавните учреждения и общините, не допуска изпълнение на невлязло в сила съдебно решение срещу държавни учреждения; не се допуска обезпечение на иск за парично вземане срещу държавни учреждения и пр. Посочените законови конструкции обаче не се оспорват като противоконституционни.

Конституционният съд (КС) многократно се е произнасял, че не статутът на субектите, а същината на възникналите правоотношения, предназначението на собствеността и пр. следва да са обект на правна, вкл. и особена и диференцирана защита. Така в мотивите на Решение № 15 на КС от 2010 г. се твърди, че гарантирането на ефективното осъществяване на публичните функции на държавните учреждения и общините „се вмества 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 КРБ, както и Решение №17 на КС от 1995 г. и Решение № 16 на КС от 2001 г.)”.

Следователно ако по отношение на задълженията на държавните учреждения-

длъжници законодателят е допуснал специален ред, който да гарантира изпълнението на техните функции, то *per argumentum a fortiori* и логически последователно в ГПК е уредено този режим да се разпростира и по отношение на техните вземания. Изпълнението на задълженията, респ. осъществяването на правата по облигационното отношение, са две неразривно свързани страни от неговото съдържание.

В мотивите към Решение № 15 от 2010 г. КС е приел, че „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.” Това може да бъде отнесено и към настоящото дело, като подобна аргументация е очевидна и е преценено, че не е необходимо да бъде включена изрично в мотивите на Министерския съвет към законопроекта. Още повече, че в този аспект новият ГПК в чл.417, т.2 не се отклонява от съществуващия режим по чл.237, б.”в” от ГПК от 1952 г.

Необходимо е да се има предвид, че основната аргументация за приемането на разпоредбите не са само особеностите на статута на държавните учреждения и общините и икономическата целесъобразност. По-бързото и без излишни разноски изпълнение на дължимото задължение към държавните учреждения и общините е свързано и с планиране и управление на техните

104

средства, подобро бюджетирание, по-адекватно договаряне, следене на изпълнението и отчитане на договорните задължения и пр. Това е свързано също и със социалната и политическа стабилност на страната и осъществяването на правовия ред. Конституционният съд споделя тези разсъждения и констатации в Решение № 15 от 2010 г., като подчертава, 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.”.

2. Относно съответствието на чл. 417, т. 2 от ГПК с КРБ в частта му за държавните учреждения и общините

Омбудсманът твърди противоречие на чл. 417, т. 2 от ГПК с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, според която законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. Това от своя страна изисква да се направи анализ доколко е налице нарушаване на еднаквите условия за стопанска дейност от страна на субекти с особен статут- държавните учреждения и общините.

На първо място следва да се посочи, че от гледна точка на систематичното му място чл. 19 от Конституцията е в глава I, където са уредени основните начала на политическата и икономическата система на страната. Той най-общо определя принципа на свободната стопанска инициатива, който е водещ за икономиката на страната и за стопанската дейност на физическите и юридическите лица и изисква равни условия за осъществяването ѝ.

В искането за обявяване на противоконституционност на чл. 417, т. 2 от ГПК се твърди, че със създаването на особен режим за изпълнение на вземанията на държавата и общините се създава привилегия с оглед титуляра на вземането, с което се накърнява равнопоставеността на страните в гражданските правоотношения, схващана като свобода за осъществяване на стопанската дейност.

Равнопоставеността на страните в гражданските правоотношения е принцип за осъществяване на правно-валидни действия. Реализирането на стопанската дейност и свободната стопанска инициатива са икономически

понятия, но те не са изцяло и непременно свързани с тази равнопоставеност. В редица случаи има особени изисквания за осъществяване на определен вид стопанска дейност и това налага въвеждането на разрешителни, лицензионни и концесионни режими, които в никакъв случай не водят до нарушаване на принципите на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. 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 преследвана легитимна цел, която в случая представлява засилената защита на обществения интерес. Дори в чл. 18 от КРБ се допуска отклоняване от принципа на свободната стопанска инициатива, като изисква концесионен режим за ползване на изключителната държавна собственост и въвеждане със закон на държавни монополи, с което реално се създават различни условия за осъществяване на стопанска дейност от частноправните субекти.

По отношение на осъществяването на стопанската дейност от държавните учреждения и общините е налице специфичен ред за сключване на договорите с частни лица - при прилагането на Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите, при постоянен контрол от Сметната палата и органите за финансов одит. В случая както разходите, така и приходите се включват в държавния или общинския бюджет. Конституционният съд приема, че „различният специфичен законов ред не се възприема като нарушение на равенството пред закона и на принципа за еднакви правни условия за стопанска дейност“. Той многократно се е произнасял, че „правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 КРБ нямат абсолютен характер и принципно не изключват държавното регулиране и държавния контрол (Решение № 6 на КС от 1997 г., Решение № 12 на КС от 1997 г., Решение № 2 на КС от 2000 г., Решение № 2 на КС от 2004 г.). То е изискване за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не означава 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.“ Така в Решение № 5 на КС от 2002 г. се приема също, че 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.

Конституционният съд многократно и от различни аспекти е разглеждал уредбата на чл. 19, ал. 2 от КРБ и е приемал, че при упражняването на частната собственост всички правни субекти, включително държавата и общините, са принципно са равнопоставени. Но в Решение № 15 на КС от 2010 г. и в Решение № 19 на КС от 1993 г. е подчертана и конституционната практика да се считат за конституционносъобразни „случаите на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство”. Прави се 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 от 2009 г.)”.

Основният аргумент в искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на чл. 417, т. 2 от ГПК е отделянето на държавните учреждения и общините като привилегирани правни субекти. Но участието на държавата и общините в стопанската дейност не е по правило, а по изключение и не би следвало да се включва в общото ѝ регулиране. Самата разпоредба на чл. 19, ал. 2 от КРБ се отнася до защитата на интересите на частноправните субекти (граждани и юридически лица), като им се гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност. В теорията се приема, че държавата и общините са особени правни субекти, които осъществяват дейност в публичен интерес. Те са юридически лица с двойствено положение: подчинени са на публичното право във връзка с осъществяването на възложените им публични функции и тогава осъществяват нестопанска дейност, в интерес на цялото общество; подчинени са и на частното право като носители на субективни права и правни задължения във връзка с гражданския оборот. При осъществяване на публичните си функции държавните учреждения и общините изпълняват обществени функции и във връзка с това разполагат с имущество и целево предназначени парични средства по предварително приет по законовия ред бюджет. Те са свързани с

необходимостта да се задоволяват обществени потребности от общонационално или регионално и местно значение чрез общо ползване, за функционирането на държавната или общинската администрация, за финансиране на държавните и общинските дейности. Така държавните учреждения и общините не влизат в частноправни отношения по принцип при осъществяване на икономическа дейност, а само и доколкото е необходимо за реализиране на техните публични функции. В интерес на цялото общество е те да имат по-голяма защита и по-бързо да се осъществява принудителното изпълнение, респ. да постъпват приходи в държавния и общински бюджет, с който се гарантира развитието на държавата. Това от своя страна е свързано и със спокойното и свободно осъществяване на икономическата дейност от другите правни субекти.

В Решение № 19 на КС от 1993 г. по повод на публичната и частната собственост на държавата и общините КС приема, че те са с особеното предназначение да удовлетворяват трайно обществени потребности от национално и местно значение. Това обуславя изключването или създаването на специален режим за разпоредителни сделки и придобиване по давност. 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. Следователно ако за изпълнението срещу държавата и общините като длъжници са създадени особени правила в ГПК, на още по-голямо основание следва да съществуват такива правила и когато те се явяват кредитори по облигационни отношения.

Относно твърдяното затруднение на стопанската дейност на частните лица от привилегированият режим за принудително изпълнение в полза на държавните учреждения и общините няма приведени аргументи. Считаме, че такива не могат и да се релевират, защото финансовата стабилност на държавата и общините е именно гаранция за спокойното осъществяване на стопанска дейност от всички частноправни субекти на територията на Република България.

Всички аргументи относно държавните учреждения като кредитори с привилегирован ред на осъществяване на вземанията си по чл. 417, т. 2 от ГПК са относими и за общините. В правната доктрина се приема, че общината упражнява предоставената ѝ от държавата административна власт. В Решение № 15 на КС от 2010 г. се констатира, че общините са изцяло приравнени към държавните учреждения за прилагане на особения ред по чл. 519 от ГПК, тъй като общинската

власт е административна публична власт, а правната теория традиционно характеризира общината като "местно (административно) юридическо лице" (А. Ангелов, П. Стайнов). Конституционен принцип е, че общината има право на своя собственост и самостоятелен бюджет, които използва в интерес на териториалната общност. Осъществяването на функциите на общината следва да са финансово обезпечени, поради което приходите в бюджета ѝ следва да са гарантирани, като се използват всички възможности и да се спестят разходи за съдебни разноски и разноски по принудителното изпълнение, ако няма основания за оспорване на вземането.

От формално-логическа гледна точка е необходимо да се уточни, че в случая аргументът за привилегирования режим не е само статутът на кредитора. Така в мотивите на Решение № 3 на КС от 2008 г. във връзка с освобождаването на държавата и общините от заплащане на такси по водени от тях дела се приема, че „законодателната преценка за освобождаване от заплащане на държавни такси се определя не от вида правен субект, носител на съдебно предявеното право, а от характера на самото право или от начина на неговата защита”. Това може да се отнесе и до настоящото дело, при което не статутът на кредитора, а сигурността и достоверността на съставяните от него документи и счетоводни записи при наличието на строг контрол върху документацията в държавните учреждения и общините е основание за привилегирования режим по чл.417, т.2 ГПК. Приема се, че поначало държавата спазва и е подчинена на закона, тя по дефиниция трябва да е почтена и отговорна. В този контекст следва да се приеме, че съставените от нея документи и воденото счетоводство съдържат достоверна информация относно изпълняемото право, така както се приема напр. за достоверна информацията на търговците при редовно водене на търговските книги (чл. 55, ал.1 от ТЗ).

Това е общият принцип, въз основа на който се определят и другите извънсъдебни изпълнителни основания в чл. 417 от ГПК. В разпоредбите по т. 3 и сл. на чл.417 ГПК също са визирани документи, създавани от частноправни и публичноправни субекти (напр. по т. 7), в които са материализирани техни вземания и които също са извънсъдебни изпълнителни основания. За тях съвсем не се счита, че се нарушава равнопоставеността на страните по в икономическите отношения. Стабилността на установените с документите по чл.417 от ГПК задължения гарантира и стабилността на стопанската дейност, респ.

своевременното и бързо изпълнение на задълженията, когато те са презумирано безспорни.

В тази връзка политическият аргумент, релевиран от омбудсмана, не може бъде споделен. Наличието на извънсъдебни изпълнителни основания нито в българската, нито в европейската правна наука, се свързва с тоталитарен режим на управление и привилегироване на интересите на едни длъжници пред други. В случая доминират аргументите за стабилност на удостоверяването в определени писмени документи и процесуалната бързина, както и ограничаването на разходите на определени субекти на правото във връзка с надлежно установени от тях вземания срещу неизправни длъжници. Така проф. Ж. Сталев приема, че т.нар. извънсъдебни (несъдебни) изпълнителни основания са изчерпателно и изрично определени, свързани са с парични вземания и произтичат от правни сделки, които създават непосредствени отношения между кредитора и длъжника. Те наистина са „важна облага за кредитора“ (Ж.Сталев), защото спестяват осъдителен исков процес и му позволяват да пристъпи към принудително изпълнение без предварително осъждане на длъжника, улесняват и ускоряват събирането на вземанията. Чрез заплахата от незабавно принудително изпълнение се стимулира длъжника за доброволно изпълнение. Същевременно се счита, че това е способ за засилена защита не на определени кредитори, а на определени вземания (с. 732 от VIII-то издание на учебника по Българско гражданско процесуално право, С. 2006 г.). Същото се подчертава и в новия учебник по Гражданско процесуално право след приемането на новия ГПК. При разглеждането на заповедното производство отново е изтъкната целесъобразността на съществуването на извънсъдебни изпълнителни основания, при гарантирано право на длъжника да възрази и да защити своите права, когато може да представи за това надлежни доказателства. В противен случай развитието на съдебния процес би означавало отхвърляне на принципа на процесуална икономия, който е водещ в реформата на процесуалното право и новия ГПК.

В тази връзка следва да се отбележи, че нормата на чл. 237, б. "в" от ГПК от 1952 г. и при действието на Конституцията от 1991 г. не е атакувана за противоконституционност. Член 237 съдържа списък на редица документи, въз основа на които може да се издаде извънсъдебно изпълнителен лист и той е актуализиран многократно до отмяната му с новия кодекс през 2007 г. В чл. 237, б. "в" е предвидено, че подлежат на принудително изпълнение „документите и

120

извлеченията от сметките, с които се установяват вземания на банките, Централното управление на Националната здравноосигурителна каса и районните здравноосигурителни каси, държавните учреждения и общините”. При сравнение в чл. 417, т. 2 от действащия ГПК кръгът на кредиторите, които само с представянето на документи могат да получат заповед за изпълнение, е значително стеснен И в двата случая обаче става въпрос за вземания на обособена категория титуляри на вземането - държавните учреждения и общините. Това от своя страна е свързано със значението на тези вземания с оглед особено място на кредиторите в политическата и стопанската система на страната. В много решения на КС е отбелязано, че в Конституцията се съдържат редица разпоредби, в които държавата и общините са обособени от другите субекти на правото именно във връзка с тази им характеристика. Така в чл. 17, ал.4 и чл.18, ал.6 КРБ се съдържат специални разпоредби относно държавната и общинската собственост, по повод на които КС в Решение № 15 от 2010 г. и в Решение № 19 от 1993 г. изрично подчертава, че тя не е напълно равнопоставена с частната собственост, тъй като служи за задоволяване на публични интереси и нужди, като с това съвсем не е налице привилегирован режим за държавата и общините. Публичната власт, осъществявана от държавата и общините, по дефиниция обуславя използването на тяхната собственост винаги в обществен интерес, докато частната собственост на гражданите и юридическите лица няма за цел непосредствено да служи на обществените интереси, а е средство за икономическа стабилност и просперитет на отделния субект.

На следващо място ГПК е свързан със защитата на субективните граждански права, в случая и с принудителното осъществяване на гражданскоправни притезания, а не с регулирането на стопанската дейност. Ако се претендира противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК, която е свързана с извънсъдебните основания за принудително изпълнение, то би следвало да е във връзка с равните условия за съдебна защита и равнопоставеността на страните в процеса, а не за осъществяването от тях на стопанска дейност (аргументи от чл. 121, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от КРБ). Неточно е твърдението за неравнопоставеност при осъществяване на стопанската дейност, тъй като става въпрос не за условия за осъществяването ѝ, каквито са визирани в чл. 19, ал. 2 от КРБ, а по-скоро за претенции за процесуално привилегировано положение на държавата и общините спрямо останалите частноправни субекти - граждани и юридически лица., т.е процесуален ред за защита в хипотезата, когато

тя е страна в гражданския, респ. в изпълнителния процес в качеството си на субект на частното право.

Самото твърдение за привилегия за държавата и общините в изпълнителния процес е несъстоятелно. Създаденият в ГПК режим на извънсъдебните изпълнителни основания съвсем не изключва процесуалната защита на интересите на длъжниците по тези правоотношения. Поканата за доброволно изпълнение винаги предшества предприемането на действия по принудителното изпълнение. Според чл. 414 и 415 от ГПК длъжникът може да възрази писмено срещу заповедта за изпълнение или срещу част от нея. Обосноваване на възражението не се изисква. Необходимо е възражението да е направено в двуседмичен срок от връчването на заповедта, който не може да бъде продължаван. Ако този срок е спазен, съдът указва на заявителя, че може да предяви иск за установяване на вземането си в едномесечен срок, като довнесе дължимата държавна такса. Ако заявителят не представи доказателства, че е предявил иска в посочения срок, съдът обезсилва заповедта за изпълнение частично или изцяло. Предвидено е, че това се отнася и до изпълнителния лист, издаден по чл. 418 на основание представени документи по чл. 417, т.е. то се отнася и до поставения пред КС казус.

Съгласно чл. 418, ал.1 от ГПК с представянето на документите по чл. 417 кредиторът може да поиска от съда да постанови незабавно изпълнение на удостовереното в тях вземане и да издаде изпълнителен лист. Но за длъжника е регламентирано правото на обжалване на разпореждането и ако той представи надлежно обезпечение или убедителни писмени доказателства, се спира принудителното изпълнение (чл. 419, ал. 3 от ГПК). Съдът е длъжен винаги да спре изпълнението при надлежно обезпечение за кредитора по реда на чл.180 - 181 от Закона за задълженията и договорите, а по своя преценка - ако длъжникът е представил убедителни писмени доказателства в подкрепа на своето възражение. Според чл. 421 от ГПК е възможно и частично спиране на изпълнението.

Наред с това гаранции се съдържат и в чл. 419 и сл. от ГПК, тъй като разпореждането, с което се уважава молбата за незабавно изпълнение, може да се обжалва с частна жалба в двуседмичен срок от връчване на заповедта за изпълнение, като се подава заедно с възражението срещу издадената заповед за изпълнение и може да се основе само на съображения, извлечени от актове по чл. 417.

Всичко това не е коментирано в искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на чл. 417, т. 2 ГПК, но би следвало да се има предвид при преценката за съответствието на оспорения текст с КРБ.

Общата логика на уредбата на извънсъдебните изпълнителни основания е свързана с тяхната презумирана безспорност. В чл.417 се съдържат хипотези, при които установяването на вземането следва да е безспорно предвид на особения режим и контрол при съставяне на документите и водене на счетоводство (т.2), на вписването на определени актове, респ. извлечения от регистри (по т.3-5), на издаването им от съответния компетентен орган (т.1, 7-8), или на договори и актове, с които по безспорен начин е установено вземането на кредитора (т.6 и 9). В този смисъл няма особена разлика между отделните хипотези, основани на определени и изчерпателно изброени в разпоредбата документи. Единствено статутът на кредитора не може да е основание за атакуване на достоверността на създаваните от него документи.

В заключение считаме, че чл. 417, т. 2 от ГПК в частта му за държавните учреждения и общините не противоречи на Конституцията, тъй като в него се защитават не определени кредитори, а определени и презумирано безспорни техни вземания, като е осигурена и защитата на длъжника.

3. Относно съответствието на чл. 417, т. 2 от ГПК в КРБ в частта му за банките

Внесеният от Министерския съвет проект в чл. 374, т. 5 определя като подлежащи на принудително изпълнение, без да е налице съдебно решение, само „документите и извлеченията от сметките, с които се установяват вземания на държавните учреждения и общините“. Същевременно в т. 8 е допуснато най-общо да се издава изпълнителен лист и въз основа на „други документи“, за които законът изрично допуска това. В тази връзка в чл. 53, ал. 2 от Закона за Българската народна банка (ЗБНБ), който е изменен с приемането на новия ГПК от 2007 г. (ДВ, бр. 59 от 2007 г.), е предвидено, че БНБ може да поиска издаване на заповед за незабавно изпълнение по реда на чл. 418 ГПК въз основа на извлечение от счетоводните си книги, с което се установяват неплатените ѝ в срок вземания, включително дължимите лихви. Изричната разпоредба в този закон се счита за необходима предвид особения статут на БНБ, която в доктрината се възприема не като типична банка, а като държавна институция, създадена със закон. От друга страна тя не се причислява еднозначно към държавните

учреждения, които са визирани в чл. 417, т. 2 ГПК. Особеният статут на БНБ следва от чл. 2, ал. 6 от ЗБНБ, според който тя регулира и осъществява надзор върху дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите, т.е. осъществява дейност в обществен интерес, но не от позицията на публичните функции на държавните учреждения.

Не споделяме застъпването в доктрината становище (напр. в Коментара на новия Граждански процесуален кодекс, С., 2008, с. 656-658), че специалното основание по чл. 417, т. 2 от ГПК е приложимо единствено по отношение на БНБ, доколкото на нея са възложени специални функции в тази насока. Нейното право да иска издаване на заповед за незабавно изпълнение по реда на ГПК се счита, че е защитено в специалния закон, както и в чл. 417, т. 2 от ГПК, където тя е включена в обема на понятието „държавно учреждение“.

Няма логика за едно и също право да се създават две норми в общия (ГПК) и специалния (ЗБНБ) закон. В чл. 417, т. 2 законодателят еднозначно и ясно е определил, че текстът се отнася както до държавните учреждения и общините, така и до банките, а не само за БНБ. Това допълнение във внесения от Министерския съвет законопроект е направено в Народното събрание предвид становището на Асоциацията на банките в България. Банките имат статут на акционерни търговски дружества, т.е. те са юридически лица и субекти на частното право. В чл. 2, ал. 1 на Закона за кредитните институции (ЗКИ) банката е определена като кредитна институция и „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“. Предвид особено значението на тяхната дейност е налице специален режим на лицензиране с оглед гарантиране на обществен интерес, стабилността на икономическата система на страната и интересите на потребителите на банкови услуги. Те не могат да осъществяват дейности извън посочените в чл. 2, ал. 2 от ЗКИ и които не са изрично включени в лиценза. Наред с това съгласно чл. 79 и сл. ЗКИ надзор върху дейността на банките се упражнява от БНБ с цел за спазването на установените с този закон правила и на издадените актове по прилагането му, за осигуряване на надеждно и сигурно управление на банките и рисковете, на които те са изложени или могат да бъдат изложени, както и за поддържане на адекватен на рисковете собствен капитал. Дейността на банките, вкл. и съставянето на документите и воденото от тях счетоводство и контрола върху тях

са обект на регулиране от специални нормативни актове с оглед гарантиране сигурността на банковата система в съответствие с целите по чл. 1 на ЗКИ. От тази гледна точка банките не са равнопоставени на другите акционерни дружества, които осъществяват дейност в различни икономически сфери.

Освен това банките се различават не само от типичните акционерни дружества, но и от финансовите институции. Според измененията от 2009 г. в чл. 3 ЗКИ финансова институция е лице, различно от кредитна институция, чиято основна дейност е извършване на една или повече от дейностите по чл. 2, ал. 2, т. 1, 2, 6 - 13 от ЗКИ, придобиване на участия в кредитна институция или в друга финансова институция и отпускане на заеми със средства, които не са набрани чрез публично привличане на влогове или други възстановими средства. В ал. 2 изрично е постановено, че финансовите институции, ако не подлежат на лицензиране или регистриране по друг закон, трябва да бъдат вписани в регистър на БНБ, за да могат да извършват дейност. Следователно дейността на тези институции не се приравнява на дейност на банките, тя е с по-ограничен обем, а в случаите, когато не е необходимо и лицензиране по други специални закони, то те подлежат само на регистрационен режим. В тази връзка няма основание нито за приравняването им с банките, нито за претендиране на противоконституционност само на основание неравнопоставеност на субектите, действащи в една и съща, но твърде широка икономическа сфера.

Наред с това в ГПК се имат предвид всички банки, а не само някои от тях, от което следва, че няма различни условия за осъществяването на тяхната дейност, а съответно и основания за противоконституционност на разпоредбата.

Аргументът за стабилността на банковата система и охраняване на интересите на вложителите като основание за предвиждането на документите или извлеченията от счетоводните книги на банките в кръга на извънсъдебните изпълнителни основания по чл. 417 от ГПК не е свързан с реализация на лобистки интереси, тъй като банковата дейност е уредена в закон. Цялостната уредба на банковата дейност е подчинена на изискването за създаване и функциониране на стабилна, надеждна и сигурна банкова система и защита интересите на вложителите. Народното събрание в дебатите в постоянните си комисии и в пленарна зала е възприело становището на Асоциацията на банките в България за необходимостта от включване на вземанията на банките към производството за издаване на заповед за незабавно изпълнение предвид качеството на банките като особен кредитор (Стенограма от обсъжданията на проекта на ГПК от 15 юни

125

2007 г.). Осъществяваната под строг контрол и отчетност банкова дейност гарантира достоверността на създаваните документи. Наред с това бързото реализиране на вземанията срещу длъжниците на банките гарантира изпълнението на нейните задължения спрямо другите изправни длъжници, а също и спрямо вложителите, което е в интерес на цялото общество.

По посочените съображения считаме, че искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(~~Бойко Борисов~~)



7