



187

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ДО
Г-Н ЕВГЕНИ ТАНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

8/ар. 4/2012
2.08.2012

УВР - 1069 - 30.07.2014.

КЗК 1666/2012

Да се
различи
забелесен е
2.VIII.2012

бул. Дондуков № 1
1594 София

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Бих искал да Ви информирам, че с Решение № 891/26.07.2012 г. по преписка КЗК-666/2012 г. Комисията за защита на конкуренцията, на основание чл. 60, ал. 1, т. 20 и т. 24 във връзка с чл. 8, т. 11 и чл. 28, т. 2 от ЗЗК, прие становище по конституционно дело № 4/2012 г. относно съответствието на чл.417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс с правилата на конкуренцията.

Приложено ви изпращам решението, което е публикувано и в електронния регистър на КЗК на адрес: <http://reg.cpc.bg/>.

Приложение: съгласно текста



С уважение:

ПЕТКО НИКОЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КЗК

178

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ
№ 891
гр. София, 26.07.2012 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:
Александър Александров
Весела Антонова
Елена Димова
Зорница Иванова
Петя Велчева

при секретар – протоколист Милена Емилова, разгледа в закрито заседание на 26.07.2012 г. преписка № КЗК-666/2012 г., докладвана от члена на Комисията г-жа Петя Велчева.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-666/2012 г. на основание чл. 38, ал. 1, т. 8 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), във връзка с постъпило искане от Конституционния съд на Република България (КС) за изразяване на становище от КЗК по конституционно дело № 4/2012 г. с предмет установяване на противоконституционността на чл. 417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) (обн., ДВ, бр. 59/2007 г., последно изм., ДВ, бр. 45/2012 г.) поради противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията по искане на Омбудсмана на Република България.

I. СЪЩНОСТ НА ИСКАНЕТО

В искането на омбудсмана на Република България се поддържа, че издаването на заповед за изпълнение въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на държавните учреждения,

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ЮРИСКОНСУЛТ: _____



общините и банките по облекчената процедура, уредена по чл. 417, т. 2 от ГПК, поставя визираните кредитори в по – благоприятно положение при реализиране на техните права спрямо останалите правни субекти.

Според вносителя на искането оспореният текст не изпълнява конституционните изисквания на чл. 19, ал. 2, а именно законът да 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. Изтъква се, че по – благоприятното третиране при удостоверяванията на парични вземания на държавните учреждения, общините и банките не се основава на нормативно регламентирани по – високи (като съдържание и обем) изисквания, които Законът за счетоводството да поставя пред тях, по отношение на изграждането и поддържането на счетоводните системи в сравнение с тези, приложими за останалите участници в гражданския оборот.

Според сезирация орган текстът на чл. 417, т. 2 ГПК в частта „и банките“ създава различни правни условия за развитието на стопанската дейност в една и съща сфера предвид съществуването и функционирането и на небанкови кредитни институции наред с банките.

Омбудсманът счита също, че се нарушава и принципът на равнопоставеност на държавните учреждения и общините спрямо останалите правни субекти, доколкото се касае за събиране на техни частноправни вземания, което самостоятелно изключва конституционността на различното им третиране по силата на приложимите и оспорени процесуални правила.

II. ПРЕДМЕТ НА КОНСТИТУЦИОННОТО ДЕЛО

Конституционно дело № 4/2012 г., образувано на 18.06.2012 г. по искане на Омбудсмана на Република България, има за предмет установяване на противоконституционността на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК поради противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията. С Определение от 4.07.2012 г., Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на Омбудсмана на Република България и конституира като заинтересована страна по делото и Комисията за защита на конкуренцията.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 24 във връзка с чл. 8, т. 11 и т. 12 ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията, в качеството си на заинтересована страна по конституционно дело № 4/2012, приема следното

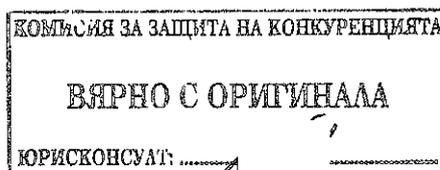
СТАНОВИЩЕ

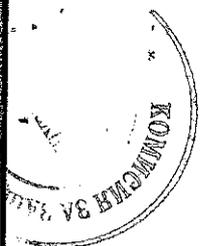
по

конституционно дело № 4/2012 г.

1. Обхват на нормата на чл. 417, т. 2 ГПК

КЗК счита, че преценката относно съответствието на чл. 417, т. 2 от ГПК с конституционно прогласените принципи и правила на конкуренцията и свободната





стопанска инициатива, залегнали в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, следва да изхожда от вида и предмета на атакувания акт, от засегнатите от него обществени отношения и метода на тяхното правно регулиране, както и от характера и вида на правните субекти, участващи в тези обществени отношения.

Атакуваната разпоредба на чл. 417, т. 2 е част от правната уредба на Заповедното производство, съдържаща се в Глава 37 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК)¹. Заповедното производство, уредено в ГПК от 2007 г. има за предмет издаването на изпълнително основание, когато вземането не се оспорва, и условно се разделя на две различни производства: общо (чл. 410) и специално (чл. 418 ГПК във вр. с чл 417 ГПК). Разпоредбата на чл. 417 от ГПК изчерпателно изброява документите, които представляват основания за издаване на заповед за изпълнение. А съгласно нормата на чл. 417, т. 2 от ГПК заявителят може да поиска издаване на заповед за изпълнение и когато вземането, независимо от неговата цена, се основава на документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на държавните учреждения, общините и банките.

С тази разпоредба в ГПК се предоставя възможност на определени кредитори да поискат издаване на заповед за незабавно изпълнение въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, без да е необходимо да доказват своите вземания. Условие за използването на посочените счетоводните книги е те да бъдат редовно водени и да ваят за парични вземания, произтичащи от договор, като не могат да се използват вписвания относно вземания за вреди или за неоснователно обогатяване. Когато със заявлението за издаване на заповед за изпълнение е представен документ по чл. 417 от ГПК, на който се основава вземането, кредиторът може да поиска от съда да постанови незабавно изпълнение и да издаде изпълнителен лист. Разпореждането на съда, с което уважава молбата за незабавно изпълнение, може да се обжалва с частна жалба от длъжника. Обжалването не спира изпълнението и възражението срещу заповедта не спира принудителното изпълнение, освен когато длъжникът представи надлежно обезпечение на кредитора или убедителни писмени доказателства.

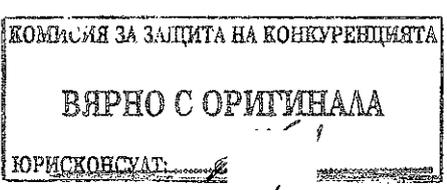
Освен това, съгласно чл. 418 от ГПК заповедта за изпълнение се издава, само след като съдът провери дали документът е редовен от външна страна и удостоверява подлежащо на изпълнение вземане срещу длъжника. На разположение на длъжника са съответните процесуални средства за оспорване и защита, както в рамките на заповедното производство, така и чрез исковия и изпълнителния процес.

В тази връзка е и наскоро приетата Директива 2011/7/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки, имаща за цел да създаде култура на плащане в срок.

2. Адресати на атакуваната норма от ГПК

Основанията по чл. 417, т. 2 от ГПК за издаване на заповед за незабавно изпълнение за събиране на вземания по облекчената процедура важат за изрично

¹ Обн. ДВ. бр. 59 от 20 Юли 2007г, посл. изм. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012 г.





посочените в разпоредбата правни субекти, а именно: държавни учреждения, общини и банки. От гледна точка на своя гражданскоправен статут и трите типа адресати на разглежданата норма представляват юридически лица, спрямо които правилата на заповедното производство, уредено в ГПК, намират приложение, когато те участват в съответните правоотношения като титуляри на гражданскоправни вземания, подлежащи на изпълнение по реда на ГПК.

От друга страна, тези юридически лица се явяват и субекти на правото на конкуренцията, регламентирано на най-високо йерархично равнище – в чл. 19 от Конституцията, и на законово равнище – в Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). По смисъла на ЗЗК „предприятие“ е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма². Концепцията за предприятие в ЗЗК е изведена от практиката на Европейската комисия (ЕК) и от юриспруденцията на Съда на Европейския съюз (СЕС), според която „предприятие“ е всяко образувание, ангажирано в осъществяването на стопанска дейност, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира³. Функционалният характер на качеството „предприятие“ изисква съответното образувание да извършва „стопанска дейност“⁴. Предприятията биват определяни като такива не въз основа на тяхната правно-организационна форма и структура, а на базата на характера на осъществяваната от тях дейност, на целта и ефекта от техните действия.

Във връзка с гореизложеното КЗК счита, че кредиторите, визирани в разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК, следва да бъдат разглеждани и в светлината на своя статут на субекти и на конкурентоправните разпоредби, регламентираны в Конституцията и в ЗЗК и имащи за цел осигуряването на защита и условия за разширяване на конкуренцията и свободната инициатива в стопанската дейност⁵.

○ Държавни учреждения и общини

Държавните учреждения са субекти на правото с двойствен статут. От една страна, те са носители на определени властнически правомощия, които упражняват в обществен интерес. А от друга страна, те са правоспособни гражданскоправни субекти, юридически лица, които могат да бъдат носители на граждански права и задължения, когато стопанисват и управляват държавната собственост. Държавната собственост е публична и частна. Частна държавна собственост са всички имоти и вещи, които са извън посочените като държавна собственост в разпоредбата на чл. 2, ал. 2 и чл. 3 от Закона за държавната собственост (ЗДС)⁶, включително и плодовете и приходите от имотите и вещите, публична държавна собственост. За разлика от публичната държавна собственост, имотите и вещите - частна държавна собственост, могат да бъдат обект на разпореждане и да се придобиват по давност. Държавните учреждения могат да придобиват граждански права чрез всякакви

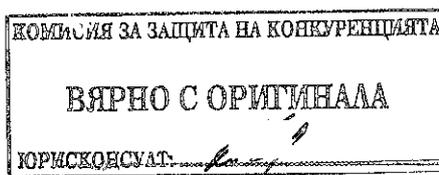
² Вж. §. 1, т. 7 от ДР на ЗЗК.

³ Вж. Решение на СЕС по Дело С-41/90 Hofner and Elser v Macroton GmbH

⁴ Вж. Решение на СЕС по Дело С-35/96 Commission v Italian Republic [1998] ECR I-3851

⁵ Вж. Параграф 1, т. 13 във вр. с т. 7 от ДР на ЗЗК.

⁶ Обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г, посл.изм. ДВ. бр.45 от 15.06.2012 г.



придобивни способности: покупка, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на вещни права, завещание или чрез други начини, определени в закона.

Общините, в качеството си на юридически лица, също могат да бъдат титуляри както на публична, така и на частна собственост. Обектите, които са публична общинска собственост са изрично упоменати в чл. 3, ал. 2 от Закона за общинската собственост (ЗОС)⁷, като плодовете и приходите от тях представляват частна собственост. Всички останали имоти и вещи, извън посочените в разпоредбата на чл. 3, ал. 2 на ЗОС са частна собственост на общините. Имотите и вещите - частна общинска собственост, могат да бъдат обект на разпореждане от страна на общините, като придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, предоставяне им за управление или под наем, принудително отчуждаване на имоти - частна собственост за общински нужди. Общината придобива право на собственост и ограничени вещни права чрез правна сделка, по давност или по друг начин, определен в закон. Тя се разпорежда с имоти и вещи - частна общинска собственост, чрез продажба, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права или по друг начин, определен в закон. Общините осъществяват стопанска дейност самостоятелно като създават общински предприятия по реда на ЗОС или чрез търговски или граждански дружества.

При осъществяване на дейностите по стопанисване, управление и разпореждане с имотите, държавна или общинска собственост, държавните учреждения и общините влизат в граждански правоотношения с други субекти на частното право - физически и юридически лица, вкл. и търговци. В рамките на тези правоотношения за държавата и общините възникват съответните частни вземания, които се изпълняват по реда на ГПК.

От друга страна, вземанията на държавата и общините, произтичащи от упражняването на властническа дейност, като вземания за данъци, митни сборове, задължителни осигурителни вноски, държавни и общински такси, установени по основание със закон, глоби, имуществени санкции, конфискации, недължимо платените, надплатени или неправомерно получени или усвоени средства по програми и фондове на Европейския съюз, лихвите върху такива вземания и някои други вземания, са обявени за публични (чл. 162, ал. 2 и ал. 5 от ДОПК), а събирането им се извършва по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

За разлика от публичните вземания на държавата и общините, частните държавни и общински вземания се събират по общия ред, уреден в ГПК. Разпоредбата на чл. 417 от ГПК се отнася изключително до вземанията на държавните учреждения и общините, които са от частноправен характер, т.е всички, които попадат извън обхвата на чл. 162, ал. 2 и ал. 5 от ДОПК. Такива са например задълженията за плащане по различни договори - задължения за плащане на цена по приватизационни договори, концесионно възнаграждение по концесионни договори, наемна цена по договори за наем, дължими лихви и

⁷ Обн. ДВ. бр.44 от 21 Май 1996г, посл. изм. ДВ. бр. 45 от 15.06.2012 г.

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ЮРИСКОНСУЛТ



неустойки поради неизпълнение на договорни задължения и пр. Частните вземания на държавата и общините, вземанията за вреди от незаконосъобразните административни актове и от принудително изпълнение и другите частни парични вземания, породени или удостоверени от изпълнителни основания по чл. 268 от АПК, както и вземанията за разноски, свързани с изпълнението, се изпълняват по реда на изпълнителното производство на ГПК.

○ *Банки*

Банките са конструктивни елементи на финансовата система на всяка държава. Съгласно Закона за кредитните институции (ЗКИ)⁸ по своята правно-организационна форма банките са акционерни дружества, които извършват публично привличане на влогове или други възстановими средства и предоставя кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск. Банките използват привлечените парични средства за предоставяне на кредити и за инвестиции за своя сметка и на собствен риск. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗКИ банките са единствените търговски дружества, които набират влогове и същевременно осъществяват кредитни сделки. Тази съществена характеристика на тяхната дейност ги отличава от другите стопански субекти.

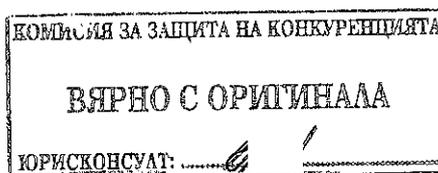
Наред с това, те извършват и други търговски сделки, изрично посочени в разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от ЗКИ. Те не могат да извършват по занятие други търговски сделки извън посочените в ал. 1 и 2, освен когато това е необходимо във връзка с осъществяване на тяхната дейност или в процеса на събиране на вземанията си по предоставени кредити. Третата им основна функция е участието им в националната платежна система, организирана от Централната банка. Чрез тези си дейности банките реализират печалба в частен интерес, поради което дейността им се определя като стопанска, а самите банки представляват „предприятия“ по смисъла на §1, т. 7 от ДР на ЗЗК⁹.

Разпоредбата на чл. 417, ал. 2 от ГПК предоставя на банките възможност за събиране на вземания, които са основани на документ или извлечение от счетоводни им книги. Наред с това, чл. 60 от ЗКИ дава възможност на банките да поискат издаване на заповед за незабавно изпълнение по реда на чл. 418 от ГПК и когато кредитът или отделни вноски от него не бъдат издължени на договорените дати за плащане, както и в случаите, когато кредитът бъде обявен за предсрочно изискуем поради неплащане в срок дори и на една или повече вноски. По този начин законът предоставя възможност на банките за бързо и своевременно събиране на просрочените вземания към техните клиенти, управление на ликвидността при разумни разходи за длъжника по събиране на вземанията и гарантиране на правната сигурност и финансовата стабилност, без да е необходимо да се следва общото исково производство по доказване и събиране на вземанията.

3. Принцип на свободната стопанска инициатива

⁸ Обн. ДВ бр. 59 от 21.07.2006 г., посл.изм. ДВ бр. 44 от 12.06.2012 г.

⁹ Обн. ДВ бр. 102 от 28.11.2008 г., посл.изм. ДВ бр. 38 от 18.05.2012 г.



а. Чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията

В своята практика Конституционният съд последователно е утвърждавал заложените в чл. 19, ал. 2 от Конституцията принципи на свободна стопанска инициатива на участниците в стопанския живот и за гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност. Същевременно, Конституционният съд е приемал, че тези принципи нямат абсолютен характер и че те могат да бъдат ограничени с оглед защитата на други конституционни ценности, както и при наличие на съображения за обществено значими и приоритетни цели¹⁰. Създаването и гарантирането на еднакви правни условия по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията има предвид правно, а не икономическо равенство. Въпреки това, държавата, като регулира определени дейности, не може да ги ограничава произволно. Това може да стане само по изключение и в защита на по-висш обществен интерес.

Освен това, в Конституцията са определени тенденциите на развитие на икономическата система в страната. Тя изисква чрез законите да се създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2). Следва да се направи уточнението, че Конституцията предвижда създаването на условия и гаранции за свободна стопанска инициатива, само ако тя се основава на частната собственост. Принципът за еднакви правни условия за извършване на стопанска дейност се отнася и за държавата, само ако тя се осъществява при пазарни условия, т.е отнася се за държавата, когато тя се явява частен собственик¹¹. Наред с това, Конституционният съд 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 Конституцията няма абсолютен характер и принципно не изключва държавното регулиране и държавния контрол¹². 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 допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2¹³.

В контекста на конституционната разпоредба на чл. 19, ал. 2 от Конституцията и практиката на Конституционния съд, разпоредба на чл. 417, т. 2 от ГПК предоставя привилегия на държавните учреждения, общините и банките да събират вземанията си по облекчен ред. Доколкото принципът за гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност визира отношенията между всички участници на пазара то изключение от него е допустимо в случаите, когато това е обосновано от по-значим обществен интерес, като например защитата средствата на вложителите в банките, своевременно събиране на вземанията по неиздължени

¹⁰ Вж. Решение на КС № 5 от 2002 г. по к. д. № 5 от 2002 г., Решение на КС № 6 от 1997 г. по к. д. №32 от 1996 г., Решение на КС № 3 от 2006 г. по к. д. № 4 от 2006 г.
¹¹ Вж. Решения на КС № 11 от 1993 г. и № 9 от 1999 г. .
¹² Вж. Решение на КС № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г., Решение на КС № 12 от 1997 по к.д. № 6 от 1997 г., Решение на КС № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г., Решение на КС № 2 от 2004 г. по к.д. № 2 от 2004 г.
¹³ Вж. Решение на КС № 15 от 21 декември 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г.

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ЮРИСКОНСУЛТ: *[Signature]*



кредити и поддържане на стабилността на банковата система. В този смисъл, всяка привилегия следва да се счита за обоснована при наличие на „по-висш обществен интерес“, чиято защита е гарантирана от Конституцията така, че да обоснове конституционосъобразността на атакуваната разпоредба на ГПК.

b. Чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от Закона за защита на конкуренцията

Конституционният принцип на свободна стопанска инициатива, залегнал в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, е разгърнат и доразвит в ЗЗК, чиято цел е „да осигури защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната стопанска инициатива в стопанската дейност“¹⁴.

Принципът на свободна стопанска инициатива изисква законодателят да създаде условия за навлизане на нови участници на съответния пазар, развитие на стопанската дейност, създаване на условия за разгръщане на конкуренцията, което, от своя страна, води до развитие и прогрес на икономиката. За целта ЗЗК урежда защита срещу споразумения, решения и съгласувани практики, злоупотреба с монополно и господстващо положение на пазара и всякакви други актове и действия, които могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията¹⁵, аналогично на разпоредбите, част от първичното право на ЕС в областта на защитата на конкуренцията¹⁶.

4. Конституционна защита на собствеността

Конституцията регламентира две форми на собственост: публична и частна (чл. 17, ал. 2 от Конституцията). Конституцията гарантира и защитава правото на частна собственост, като същата е обявена за неприкосновена (чл. 17, ал. 3 от Конституцията). Именно в конституционните гаранции за неприкосновеност е заложен самият потенциал за развитие на пазарната икономика, тъй като икономическата система на всяка една държава се обуславя от обществените отношения по повод на собствеността. В този контекст Конституцията прогласява, че пазарната икономика на Република България се основава на свободната стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1).

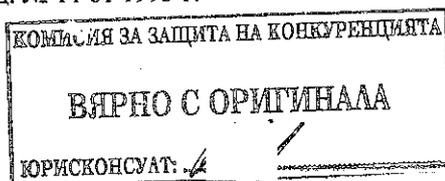
Паричните вземания като вид имуществени права, възникнали като елементи от съдържанието на граждански правоотношения, безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията. Според практиката на Конституционния съд при упражняването на частната собственост всички правни субекти са равнопоставени, като чл. 19, ал. 2 и 4 се отнася не само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините¹⁷. 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

¹⁴ Чл. 1, ал. 1 от ЗЗК.

¹⁵ Чл. 1, ал. 2 от ЗЗК.

¹⁶ Чл. 101 и чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз

¹⁷ Вж. Решение на КС № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г.



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.¹⁸

С оглед на гореизложеното, преценката на Конституционния съд относно конституционностъобразността на атакуваната разпоредба на ГПК следва да се основава и на принципите на конституционноправната защита на собствеността, изведени в досегашната практика на Конституционния съд по тълкуването и прилагането на чл. 17 от Конституцията. Тези принципи имат основополагащо значение за икономическа стистема на страната, която се основава на пазарните отношения и свободната стопанска инициатива на предприятията.

4. Ефект на нормата на чл. 417, т. 2 от ГПК

Залегналото в атакуваната разпоредба на ГПК правило, че извлеченията от счетоводните книги на държавните учреждения, общините и банките могат да имат характер на основание за издаване на заповед за изпълнение, следва да се тълкува в контекста на обстоятелството, че счетоводните стандарти в България принципно са еднакви за всички стопански субекти. Същевременно следва да се отчете, че дейността на българските банки се осъществява под надлежния надзор на българската централна банка и в този смисъл техните счетоводни книги не би трябвало да бъдат приравнени с тези на останалите кредитори, визирани в нормата на чл. 417, т. 2 ГПК.

Придавайки характер на несъдебно изпълнително основание единствено на заповедта за изпълнение, издадена въз основа на счетоводните документи на държавни учреждения и общини, законодателят поставя последните в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти, които прилагат същите счетоводни стандарти и не подлежат на специален регулаторен режим, но не могат да се ползват от разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК.

В този смисъл, когато въз основа на посочените в процесната норма документи се издава заповед за изпълнение и тези документи са част от правните условия за осъществяване на стопанска дейност, то същите би следвало да са съобразени с изискванията на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

В искането на Омбудсмана се твърди, че разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК поставя в по-благоприятно положение само определени кредитори – държавни учреждения, общини и банки, което влиза в противоречие с установеното в чл. 19, ал. 2 от Конституцията изискване законът да 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. При упражняване на частна собственост всички правни субекти са равни. Това, обаче, не е абсолютно право. Както се посочва изрично в практиката

¹⁸ Вж. Решение на КС № 17 от 1999 г. по к. д. № 14 от 1999 г.

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ЮРИСКОНСУЛТ: 



на Конституционния съд¹⁹ ”правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер”, а то подлежи на ограничаване в случаите на защита на по-висш интерес. В такъв смисъл е решение на КС № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г., с което съдът установява, че чл. 519, ал. 1 и чл. 520, ал. 1 от ГПК не противоречат на Конституцията, въпреки че съответните разпоредбите създават привилегировано положение на държавните учреждения и общините, като не допускат принудително изпълнение на парични вземания срещу тях. В този смисъл, принципът, изведен в разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, може да бъде ограничен с оглед съображения за целесъобразност от по-висш порядък, както и наличието на потребност за постигане на обществено приоритетни и значими цели. Държавата може да ограничи конституционно закрепени права за защита на определен обществен интерес, като например опазване и защита здравето на гражданите (чл. 52, ал. 3 от Конституцията). Ограничението на конституционният принцип изведен в чл. 19, ал. 2 от КРБ може да бъде оправдано и с оглед постигането на определени значими обществени цели, каквато в случая защита интересите на вложителите и спестителите в българските банки.

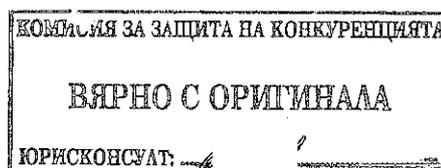
От друга страна, ограничаването на свободната стопанска инициатива засяга еднаквите условия за осъществяване на стопанска дейност в страната. Така например, за осъществяването на определена дейност законът може да допусне само определена категория субекти до извършването ѝ. В този смисъл, в случаите, в които се предвиждат ограничения на свободната стопанска инициатива или отклонения от еднаквите правни условия по отношение на определени правни субекти, то тези ограничения или отклонения следва да се основават на конституционните принципи, изведени в досегашната практика на Конституционния съд, така че уредените в законодателството условия за стопанска дейност в страната да бъдат вместени в рамките на допустимото от Конституцията, така че да не възникват съмнения относно тяхната конституционность.

На следващо място, следва да се посочи, че в практиката на Конституционния съд се открояват случаи на различни правни режими за отделни видове обществени отношения в икономическия живот на страната, поради което съществуването на различен правен режим, само по себе си, не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство на всички частни субекти пред закона, тъй като без подобна диференциация не биха могли да се отчетат различията, изискващи специфична правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Както вече се е произнасял Конституционният съд²⁰, диференциацията се основава на определен критерий и на него трябва да отговарят всички субекти от една група. При условие, че законодателството изисква такава диференциация, то ограничаването се счита за обосновано.

Съгласно ЗКИ, банките са обект на постоянен финансово-счетоводен контрол от страна на БНБ, чиято цел е да се гарантира финансова стабилност и достатъчна капиталова адекватност на поетите рискове. Спазването на тези

¹⁹ Вж. Решение на КС № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г.

²⁰ Вж. Решение на КС № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2010 г.



нормативни изисквания поставя банките в различна група от останалите кредитори изброени в чл. 417, т. 2 от ГПК.

Както постановява Конституционният съд, еднаквостта на правните условия, които следва да важат за всички стопански субекти, се отнася до определена по еднакви признаци група търговски субекти, а не до еднаквост по принцип спрямо всички съществуващи субекти на правото²¹. В случая разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК поставя в привилегировано положение групата кредитори от държавни учреждения, общини и банки. Така законодателят поставя процесните кредитори в привилегирована позиция пред предприятията и гражданите при събиране на своите вземания, като имат възможността да не преминават през исковото производство за доказване на вземанията си.

С оглед гореизложеното, при преценката по същество в рамките на образуваното дело пред Конституционния съд следва да се отговори на въпроса, дали съществува основание за законодателно изключение от конституционния принцип за създаване и гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност.

В конкретния случай би могло да се твърди, че създадената привилегия от гледна точка на банките е обоснована поради това, че по този начин се гарантира сигурността на банковата система и на потребителите на банкови услуги, както и с оглед необходимостта от бърза възвращаемост на средствата по отпуснатите кредити. Събирането на задълженията след провеждане на общия исков процес отлага във времето снабдяването на банките с изпълнителен лист, което би могло да се приеме като застрашаващо тяхната финансова стабилност. Наред с това, следва да се прецени дали дадената привилегия е от естество да действа като стимул за банките да подобряват своята стопанска политика при отпускане на кредити, така че да се повиши и благосъстоянието на потребителите на тези банкови услуги.

5. Заключение

В заключение, КЗК е на мнение, че атакуваната разпоредба на чл. 417, т. 2 от ГПК осигурява възможност на държавните учреждения, общините и банките, да събират вземанията си по облекчен ред. Принципът за гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност визира отношенията между всички участници на пазара и по принцип не предполага обособяването на привилегировани групи субекти, освен ако това не е обосновано от по-значим обществен интерес. В този смисъл, КЗК счита, че подобно привилегировано положение следва да съществува само ако Конституционният съд идентифицира „по-висш обществен интерес“, чиято защита е гарантирана от Конституцията така, че да обоснове конституционосъобразността на атакуваната разпоредба на ГПК.

Във връзка с горното КЗК счита, че преценката на Конституционния съд относно конституционосъобразността на атакуваната разпоредба на ГПК следва да се основава както на принципите, изведени при тълкуването и прилагането на чл.

²¹ Вж. Решение на КС № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.

19, ал. 2 от Конституцията, така и на принципите на конституционноправната защита на собствеността, изведени в досегашната практика на Конституционния съд по тълкуването и прилагането на чл. 17 от Конституцията. Тези принципи имат основополагащо значение за икономическа стистема на страната, която се основава на пазарните отношения и свободната стопанска инициатива на предприятията. При тези условия законите трябва да създават и гарантират на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност в страната. В случай, че в законодателството се предвиждат ограничения на свободната стопанска инициатива или отклонения от еднаквите правни условия по отношение на определени правни субекти тези ограничения или отклонения следва да се основават на конституционните принципи, изведени в практиката на Конституционния съд, така че условията за стопанска дейност в страната да бъдат в рамките на допустимото от Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:

~~Александър Алекаандров~~

.....
Весела Антонова

.....
Елена Димова

.....
Зорница Иванова

.....
Петя Велчева

КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА
ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
ЮРИСКОНСУЛТ: