



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 4 / К. С. 2 / 2011
Дата 15.03.2011

21

НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ

ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

1000 София, бул. "Княз Дондуков" № 52 Телефон: (02) 98591 Факс: (02) 9859 3099

Изх. № 11-03-273#5
Дата, 14.03.2011

Да се
резултат
Содичев
15.11.2011

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ✓
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Националната агенция за приходите,
чрез Красимир Неделчев Стефанов –
изпълнителен директор на агенцията

по конституционно дело № 2/2011 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА СЪДИИ,

С настоящото, от името на Националната агенция за приходите, която представлявам, давам следното становище по искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи, подадено пред Конституционния съд на Република България, по което е образувано конституционно дело № 2 по описа за 2011 г.:

В мотивите към искането, с което е сезиран Конституционния съд, омбудсманът е посочил, че разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД противоречат на разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от КРБ, съгласно която всеки има право да се придвижва на територията на страната и да напуска нейните предели. Омбудсманът е счел, че ограничаването на това право може да бъде извършено само при необходимост от защита на по-висши интереси. В тази връзка приема, че разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД противоречат на Конституцията, тъй като в основата на ограничението, което е предвидено, са заложили икономическите съображения на законодателя, които според омбудсмана не оправдават засягане на правото за свободно придвижване на гражданите, които са длъжници с публични и частни държавни вземания.

Омбудсманът счита, че "за да събере вземанията си държавата може да налага ограничения, които да засягат единствено имуществените права на гражданите", тъй като "ограничаването на правото на придвижване извън пределите на страната не гарантира събиране на вземанията".

Предвидените в чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД принудителни административни мерки са насочени към предотвратяване на нарушаване преди всичко на правовия ред и сигурност в страната. Неизпълнението на подлежащ на принудително изпълнение съдебен акт, независимо, че с него лицето е осъдено на заплащане на парично задължение, представлява нарушение преди всичко на правната сигурност в страната и

обществения ред. Понятието „обществен ред“ е състояние в обществената действителност, при което лицата придържат своето поведение към изискванията на нормите, които даденото общество е приело, като тези норми могат да бъдат както правни, така и нравствени. Опазването на обществения ред и съответно неговото нарушаване има толкова по-висок интензитет, колкото по широк кръг от лица или интереси в обществото се засягат с поведението на лицето.

Следва да се има предвид, че не може във всички случаи „парично задължение“ да се отъждествява с понятието „икономически цели“.

Приложното поле на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД обхваща случаите на установени и изискуеми в полза на държавата и общините публични вземания.

В случаите, когато публичното задължение е в общ размер над 5 000 лв. и не е представено надлежно обезпечение, публичният изпълнител на основание чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а“/чл. 221, ал. 6, т. 1, б. „а“ от ДОПК може да поиска от органите на МВР налагането на принудителна административна мярка – забрана за напускане на страната. Мярката е приложима, както спрямо физически лица – длъжници, така и към управители/членове на органи на управление или контрол на юридически лица – длъжници. Целта на прилагането ѝ е да се осуети избягване плащането на публичните задължения, като се ограничи свободата на придвижването на тези лица извън границите на страната.

С разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от Конституцията, чието несъответствие с нормата на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД е визирано от вносителя на искането за противоконституционност, е прокламирано правото на всеки гражданин свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Ограничението на това право е допустимо само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

С разпоредбата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД българският законодател е установил налагане на принудителна административна мярка от съображения, свързани с обществения ред. Плащането на изискуеми публични задължения е императив, който не търпи отклонение, установен е в интерес на фиска с оглед функционирането на държавата, има пряко отражение върху бюджетната политика и оттам директно засяга интересите на обществото и извършването на дейностите от публичен интерес и порядък. Следователно ограничаването на правото на излизане на български граждани, в качеството им на граждани на Европейския съюз е мярка, установена в публичен интерес и отговаря на критерия за обществен ред по смисъла на Директива 2004/38/ЕО.

В тази връзка следва да се обърне внимание на практиката на ВАС по спорове относно законосъобразността на наложена ПАМ по чл. 75, т. 5 от ЗБЛД на лица с публични задължения над 5000 лв. (Решение № 36/04.01.2010 г., по адм.д. № 5960/2009 г. на ВАС), при която е отчетено нарушаването на обществения интерес в тези случаи. Такъв безспорно е налице, когато се касае за събиране на публични държавни вземания. Една от основните функции на държавата е издръжката на нейното управление, която се реализира чрез акумулиране на приходите, постъпващи в нея. По този начин тя осъществява въздействие върху отделни страни от обществения сектор. Това въздействие се реализира чрез използването на различни методи и форми на събиране на приходи т.е. те се явяват важен елемент от държавната и финансова политика на държавата. В условията на икономическа и финансова криза всяко ограничаване на законово предвидените възможности за събиране на публични вземания, което не е в явно противоречие с европейските директиви, ще накърни интересите на фиска.

28

Приложното поле на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД обхваща и случаите на присъдени с влезли в сила съдебни актове в полза на държавата и общините частни вземания, които се събират по общия ред на Част пета от Гражданския процесуален кодекс от съдебни изпълнители. Независимо, че се касае за вземания от частен характер, а не публични такива, неизпълнението им води до засягане на значим обществен интерес и съответно засягане в голяма степен на обществения ред.

Съгласно чл. 3, ал. 7 от Закона за Националната агенция за приходите, Агенцията събира частни държавни вземания, сред които и тези на Държавен фонд "Земеделие", за които има издаден изпълнителен лист по реда на чл. 27, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители, както и на изпълнителните агенции по предприєдинителните финансови инструменти, управляващите органи на оперативни програми и държавните органи, администриращи средства от европейски фондове за недължимо платените и надплатените суми, както и на неправомерно получените или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от предприєдинителните финансови инструменти, Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на договор.

Съгласно ал. 8 на същата разпоредба, посочените вземания, с изключение на тези по ал. 7, т. 5, се установяват с акт за установяване на частно държавно вземане, който се издава от изпълнителния директор на агенцията или оправомощено от него лице. Въз основа на акта за установяване на частно държавно вземане агенцията може да поиска издаване на заповед за незабавно изпълнение по реда на чл. 418 от Гражданския процесуален кодекс, която представлява подлежащ на изпълнение съдебен акт, по смисъла на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД, както и изпълнителния лист по чл. 3, ал. 7, т. 5 от ЗНАП.

Действително редът на събиране на частни държавни вземания е регламентиран от ГПК, чрез извършване на действия по принудително изпълнение върху имуществото на задължените лица. Не са редки случаите, в които след неколкократно и обстойно проучване на имущественото състояние на задължените лица се установява липсата на каквото и да било имущество, върху което да се насочи принудителното изпълнение. Не са малко и случаите, в които са събрани достатъчно данни, че задълженото лице, което не разполага с имущество живее и работи в чужбина.

В посочените хипотези и доколкото българското законодателство не предвижда възможност за събиране на частни държавни вземания от български граждани, които трайно живеят и работят в чужбина, чрез налагане на мерки, с които да се засегнат имуществените права, които същите придобиват извън пределите на Република България, единственият метод за принуда остава мярката по чл. 75, т. 6 от ЗБЛД.

Практиката по събиране на частни държавни вземания до момента показва, че в много от посочените по-горе случаи, именно поради постановената принудителна административна мярка, вземанията на държавата, ведно с извършените разноски по изпълнението се удовлетворяват, при което обратно на становището на омбудсмана, считаме че същата представлява действащ механизъм за защита на частните, обществените и държавните интереси, когато всички останали възможности за принуда върху длъжника са изчерпани.

Следва да се има предвид и обстоятелството, че неизпълнението на парично задължение, освен че има негативен ефект върху гражданскоправните отношения между субектите, съставлява и престъпление по смисъла на чл. 293а от НК, поради което считаме, че при приемането на атакуваната разпоредба целта на законодателя не е била защита единствено на икономическия интерес, но и на обществения ред и сигурността в гражданския оборот.

В тази връзка не споделяме становището на омбудсмана, че чрез ограничаване на основно неимуществено право на задължените лица се налага административно-наказателна санкция за липсата на доброволно изпълнение на парично вземане. Същата се налага винаги като крайна мярка не само поради липсата на доброволно изпълнение, а и поради липсата на възможност да се проведе принудително изпълнение срещу задълженото лице и представлява санкция срещу противоправното поведение на задължените лица.

Освен това, считаме, че разпоредбата на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД не ограничава правата на гражданите за свободно придвижване, поради обстоятелството, че именно същата позволява да се избегне постановяването на мярката за принуда, ако задълженото лице представи надлежно обезпечение за взыскателя, от което чрез успешно проведено принудително изпълнение да се събере вземането на държавата или да извърши плащане, в резултат на което задължението да намалее под установения праг от 5 000 лева.

В случаите, в които длъжникът не се е възползвал от предоставената му възможност и липсва имущество, от което да се удовлетвори взыскателя, единственото средство за принуда остава постановяване на забрана за напускане на страната.

Разпоредбата на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД се явява единственото средство за принуда и в случаите, в които физически лица в качеството им длъжници с парични задължения към държавата в големи и особено големи размери извършват разпоредителни сделки с имуществото си и напускат пределите на страната още преди образуване на производствата по принудително изпълнение.

Вносителят на искането не е взел предвид разпоредбата на чл. 3, ал. 12 от ЗНАП, съгласно която събраните държавни и общински частни вземания се превеждат по съответните сметки на централния бюджет, общините и други бюджетни организации, което означава, че неизпълнението им от страна на задълженото лице води до пряка щета върху държавния бюджет, аналогично на неизпълнението на публичните задължения.

Нанесените щети на фиска неминуемо се отразяват както на издръжката в бюджетната сфера, така и на социалните плащания, здравеопазването, реализацията на инфраструктурни проекти, национална сигурност и т. н., поради което считаме, че същата не противоречи на разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от КРБ, тъй като изброените представляват основни интереси на обществото и гражданите.

В тази връзка обявяването на разпоредбата за противоконституционна от една страна би лишило Националната агенция за приходите и съдебните изпълнители от един работещ законов инструмент за ефективно изпълнение на публичните и частни парични задължения, а от друга страна би довело до директен негативен ефект върху икономиката на страната в период на тежка финансова криза.

Предназначението на принудителните административни мерки е да доведат до изпълнение на неизпълнените доброволно задължения, породени от наказателни постановления, съдебни решения или административни актове, като чрез неблагоприятни последици се въздейства върху волята на адресатите на принудата и се изключи изборът измежду различни варианти, а поведението им се насочи към определения от правната норма единствено възможен вариант.

Целта от постановяването на принудителни административни мерки в крайна сметка е да преустанови продължаването на вече започнали правонарушения, поради което, считаме че мерките по чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД не противоречат на разпоредбата на чл. 35 от Конституцията на Република България.

Относно Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи:

Не могат да бъдат споделени мотивите на омбудсмана и във връзка с цитираните в искането му решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), а именно Ринер срещу България (46343/99) и Гочев срещу България (34383/03). Считаме, че мотивите на ЕСПЧ дори опровергават становището на омбудсмана за противоконституционност на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД.

Първото от тях разглежда наложена принудителна административна мярка - забрана за напускане на страната на българска гражданка с двойно гражданство, поради неплащане от нейна страна на публични държавни вземания в размер над 5000 лв., а по делото Гочев срещу България предмет е наложена такава мярка по искане на съдебен изпълнител, поради неплащане на частно вземане в големи размери. И по двете дела срещу Република България е присъдено в полза на ищците, но следва да се обърне особено внимание на мотивите на ЕСПЧ - и в двете решения съдът не е отрекъл, а напротив потвърдил е правото на властите във всяка държава, страна по Европейската конвенция да предприемат подобни мерки за ограничаване свободата на предвижване на своите граждани с цел защита на обществен интерес, включително фискален такъв.

В делото Ринер срещу България (46343/99), с предмет наложена принудителна административна мярка - забрана за напускане на страната, поради неплащане на публични държавни вземания Съдът отбелязва, че Член 1 от Протокол No. 1 към Конвенцията, който третира защитата на собствеността, запазва правото на държавата да въвежда такива закони, каквито счете за необходими с цел гарантиране на плащането на данъци. Целта на такива ограничения е, както в настоящия случай, да се запази общественият ред и защитят правата на другите. Поради това, Съдът е счел, че наложената на жалбоподателката забрана за пътуване е имала справедлива цел съгласно Член 2 от Протокол No. 4.

Това, което е приел Съдът, е, че дори първоначално основателна принудителната мярка, автоматичното ѝ поддържане през продължителен период, може да се превърне в непропорционална мярка, накърнявайки правата на личността, като е цитирал подобна практика на ЕСПЧ. Съдът счита, че "автоматичният" характер на забрана за пътуване, противоречи на задължението на властите по Член 2 от Протокол No. 4. По мнение на Съда, властите нямат право да поддържат свръх продължителен срок на ограничение върху свободата на движение на личността без периодична преоценка на основанието за това в светлината на фактори като дали данъчните власти са положили разумни усилия, за да съберат задължението си чрез други способности и вероятността напускането на страната от длъжника да подрони шансовете да се съберат парите.

Отчитайки автоматичния характер на забраната за пътуване, неотдаване на дължимото внимание от властите на принципа за пропорционалност, липсата на яснота в релевантното право и практика по отношение на някои релевантни въпроси и фактът, че забраната срещу жалбоподателката да напусне България е поддържана през продължителен период, Съдът е счел, че тя е непропорционална на преследваната цел, от което е последвало решението му, че е налице е нарушение на правото на жалбоподателката да напусне всяка страна, така както е гарантирано от Член 2 § 2 от Протокол No. 4.

Точно този извод на ЕСПЧ идва да покаже, че Съдът в този случай не осъжда самото съществуване на такава ограничителна мярка в българското национално право, а начинът, по който тя се прилага.

В делото Гочев срещу България (34383/03), а също и в делото Игнатов срещу България (50/02), и двете с предмет наложени принудителни административни мерки в случаите на присъдени с влезли в сила съдебни актове частни вземания, ЕСПЧ също не счита, че самото съществуване в законодателството на България на възможността за налагане на забрана за напускане на страната на нейни граждани като принудителна административна мярка, целяща гарантирането на събиране на влязъл в сила акт, установяващ частно вземане, е в противоречие с чл. 2 от Протокол № 4 от ЕКПЧОС.

Това, което Съдът осъжда и счита за нарушение на гарантираните с чл. 2 от Протокол № 4 от ЕКПЧОС човешки права е начинът, по който тези ограничителни мерки се прилагат от българските власти, а именно констатираният от Съда автоматизъм, с който тези мерки се налагат и липсата на периодичен контрол от страна на органите, налагащи мярката относно съответствие с нуждата от нея и нейната пропорционалност спрямо всеки конкретен случай. Съдът е констатирал, че в законодателството на Република България, а и в самата практика по прилагането на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД липсва задължение и механизъм за периодично преразглеждане на необходимостта от по-нататъшно съществуване на мярката по административен и/или съдебен ред. Сигнал е до извода, че националните съдилища разглеждат единствено наличието на формалните основания за налагане на ограничението, като отказват да разглеждат по същество обстоятелствата по всеки конкретен случай с оглед необходимостта и пропорционалността на ограничението.

Като извод, отново трябва ясно да бъде подчертано, че това, което е констатирал ЕСПЧ и в трите казуса е не това, че законодателството на Република България в тази посока е в нарушение на Протокол № 2 на Конвенцията, а че прилагането на съществуващите ограничителни мерки на свободата на придвижване на гражданите е автоматизирано, като не съществува механизъм и на практика не се осъществява контрол относно пропорционалността на наложената мярка с нуждата от нея във всеки един момент след налагането ѝ.

При направения анализ ЕСПЧ е установил също, че в правото на няколко страни-членки възможността за налагане на забрана за напускане на страната е изрично предвидена: Хърватска, Молдова, Холандия, Словакия, Грузия, Полша, Русия, Украйна и Норвегия. В Гърция и Унгария, законовите разпоредби, разрешаващи ограничения на правото да се напуска страната поради данъчни задължения сега са отменени.

Относно правото на Европейския съюз (Директива 2004/38/ЕО):

Що се отнася до изтъкнатото в искането на омбудсмана противоречие на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД, на първо място следва да бъде отбелязано, че принудителните административни мерки, уредени в Раздел I на Глава седма от ЗБЛД, са приложими преди всичко по отношение на българските граждани. Разпоредбата на чл. 43 от Закона за чужденците в Република България урежда по аналогичен начин принудителна административна мярка - забрана за напускане на Република България, която се налага на чужденци. От Преамбюла и чл. 1 на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. е видно, че същата се отнася за условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки и правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите-членки, както и ограниченията, налагани на така посочените права. Тоест Директивата урежда правото на движение и пребиваване на граждани на държавите-членки и техните семейства на територията на другите държави-членки, различни от тази, от която произхождат. Следователно Директива 2004/38/ЕО и по-специално чл. 27 от същата не може да се отнесе в пряко противоречие с нормата на чл. 75 от ЗБЛД. Директивата е транспонирана в българското законодателство с приемането на Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства (Обн. ДВ бр. 80 от 3 октомври 2006 г.) в сила от 01.01.2007 г., видно от § 2 от ДР към Закона за изменение и допълнение на същия закон (обн. - ДВ, бр. 102 от 2009 г.).

В подкрепа на горното може да се посочи и съдебна практика на Върховния административен съд (Решение № 36/04.01.2010 г., по адм.д. № 5960/2009 г. на ВАС), съгласно която Разпоредбата на чл. 27, т. 1 от Директива 2004/38/ЕО се намира в Глава

VI, уреждаща ограниченията за граждани на държави-членки при влизане и пребиваване на територията на друга държава-членка, поради което правилно е преценена като неприложима в хипотезата, в която предмет на регулиране е правото на излизане, на напускане на територията на страната на произход.

С оглед на изложеното считаме, че не е налице противоречие на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД на нормата на чл. 35, ал. 1 от Конституцията. Не е налице противоречие на цитираните норми и с Европейската конвенция за защита правата на човека, както и с Правото на Европейския съюз. Споделяйки и становището на ЕСПЧ, считаме, че самото съществуване на принудителните административни мерки, визирани в текстовете на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД е в съответствие с правото на властите във всяка държава да предприемат подобни мерки за ограничаване свободата на предвижване на своите граждани с цел защита на обществен интерес, включително фискален такъв.

**ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НА
НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ ЗА
ПРИХОДИТЕ:**



/ КРАСИМИР СТЕФАНОВ /