



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-57

София, 21.04.2016 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 148 Кс 3/16

Дата 21.04.16г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3/2016 г.

Относно: Искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България омбудсманът на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. На 22 март 2016 г. Конституционният съд /КС/ е образувал конституционно дело № 3/2016 г. по искането на омбудсмана на Република България.

Посочените разпоредби регламентират присъждането на възнаграждение за адвокат в полза на администрации, юридически лица и еднолични търговци, ако те са били защитавани в съдебен процес от юрисконсулт.

В искането се твърди, че оспорените разпоредби на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК създават привилегирован режим за определени субекти - администрации, юридически лица и еднолични търговци, които са защитавани от юрисконсулти, тъй като поставят тези субекти в по-благоприятно положение в сравнение с други граждани и юридически лица, неразполагащи с назначени юрисконсулти. По този начин се позволявало на тези „привилегировани“ лица да претендират и да им бъдат присъдени суми за разноски в съдебните производства, които те не са направили. Посочва се, че юрисконсултът е служител на трудов договор и за изпълнение на неговата трудова функция му се дължи трудово възнаграждение, което няма никаква връзка с цената на иска и не е пропорционално по стойност с тези величини. Изтъква се, че работодателят не заплаща на юрисконсулта възнаграждение като на адвокат и затова се обогатявал неоснователно от присъденото юрисконсултско възнаграждение. Според сезиращия орган оспорените разпоредби противоречат на основни начала на Конституцията на Република България - принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3), принципа за еднакви правни условия на стопанска дейност (чл. 19, ал. 2) и нарушават принципа за равенство на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1). В допълнение е посочено, че атакуваните правни норми нарушават и правото на справедлив процес, гарантирано в чл. 1, § 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и особените свободи (ЕКЗПЧОС).

Оспорените от омбудсмана на Република България разпоредби гласят следното:

„Чл. 78. (8) В полза на юридически лица и еднолични търговци се присъжда и адвокатско възнаграждение, ако те са били защитавани от юрисконсулт.“

„Чл. 161. (1) На администрацията вместо възнаграждение за адвокат се присъжда за всяка инстанция юрисконсултско възнаграждение в размера на минималното възнаграждение за един адвокат.“

Видно от съдържанието на разпоредбите, същите вменяват на страната по развил се неблагоприятно за нея съдебен процес задължението да заплати извършените от ответната страна разноски, равни на минималното възнаграждение за един адвокат съразмерно с отхвърлената или уважена част от иска, определено съгласно Наредба № 1/2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на омбудсмана на Република България е неоснователно и

необосновано, като излагам следните съображения по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ГПК и ДОПК:

Теорията и практиката са единодушни, че отговорността за разноските по делото представлява по правната си същност облигационно отношение между страните в процеса, по силата на което едната страна, в чиято полза съдът е решил делото, има правото да иска от насрещната страна да плати направените разноски. Правоотношението съдържа всички белези на облигационното отношение – възниква между гражданскоправни субекти, регулира се с метода на равнопоставеност, има имуществен и относителен характер, в съдържанието му влиза правото да се иска от насрещната страна определено поведение – в случая заплащането на разноските и корелиращото на това право задължение на противната страна да плати разноските по делото, направени от спечелилата делото страна. При изследване на правната същност на облигационното отношение по разпределението на разноските се приема, че това е една обективна, безвиновна отговорност, която по-скоро би се определила като деликтна - по поправяне на вредите, причинени от неоснователно предизвикан правен спор.

Процесуалното законодателство допуска страните да бъдат представлявани по пълномощие в гражданския процес от квалифицирани юристи и третира като равнопоставени адвокатите и юрисконсултите или другите служители с юридическо образование в учрежденията, предприятия, юридическите лица и на едноличния търговец.

Това произтича от исторически тясната връзка на юрисконсултите и адвокатската професия. Юрисконсултите са възникнали паралелно с легализирането на адвокатската професия в Древен Рим като обучени в правото специалисти. До тях се допитвали и адвокатите, като юрисконсултите спомогнали за развитието на римското право, а мненията им се считали и за източник на правото (*Alan Watson: „Sources of Law, Legal Change, and Ambiguity“*). Запазването на длъжността до днес и припокриването на правомощията на юрисконсултите и адвокатите предпоставят необходимостта от гарантиране на правото на избор на юридическите лица, администрацията и едноличните търговци за начина на получаване на юридически услуги и процесуална защита.

Предвид припокриващите се функции, юридическите лица и държавните органи могат да избират дали да ползват услугите на юрисконсулти или адвокати. При избор на

юрисконсулт юридическото лице е задължено да назначи същия по трудово или служебно правоотношение и да заплаща всеки месец определено възнаграждение. Законът за адвокатурата (ЗА) от друга страна предполага дължимото възнаграждение за положения от адвоката труд по конкретен въпрос или по конкретно дело да бъде уговорено с договор (чл. 36 ал. 2 от ЗА), като в отношенията между адвокат и клиент е установен принципът на свободно определяне на адвокатското възнаграждение и в същото време са установени нормативно минимални размери за съответните видове адвокатски услуги, под които страните не могат да се договарят. С договора се удостоверява както че разноските са заплатени, така и че само са договорени.

Това е причината за законодателното разрешение само заплатените от страната разноски за адвокатска защита да подлежат на възмездяване. Този извод е продиктуван и от предвидената в чл. 36, ал. 4 от ЗА възможност за отлагане на заплащането на адвокатското възнаграждение, като го поставя в зависимост от изхода на спора. Страните по договора за правна защита могат да постигнат съгласие по всякакви, допустими от закона условия, в това число и заплащане на резултативен хонорар, който да бъде дължим след приключване на делото и да се определя от неговия изход. Тази свобода в договарянето обаче е необходимо да се ограничи единствено до отношенията между клиент и адвокат (така и Тълкувателно решение № 6 от 6.11.2013 г. на Върховния касационен съд по тълк. д. № 6/2012 г., ОСГТК). Докато при отношенията с юрисконсулт работодателят ще дължи ежемесечно възнаграждение на същия, дори независимо дали в този месец юрисконсултът е осъществявал защита по дела. При избор на адвокатска защита, юридическото лице или административният орган е необходимо да заплати предварително възнаграждението, независимо от размера, за да може да му бъде възстановено след приключване на съдебния процес, който може да продължи с години.

Последното мотивира юридическите лица и администрацията да предпочетат да заплащат предвидимо ежемесечно възнаграждение и да разполагат със специалист, който има гарантираната от закона възможност да го защити в отнесен пред съд спор. Тези специфики са взети предвид от законодателя, който е предвидил възможността подобна „инвестиция“ да бъде възстановена по обективно определени в нормативен акт критерии. При отпадане на възможността за възстановяване на направените разноски за изплащане на ежемесечното юрисконсултско възнаграждение, възможността на юридическите лица и държавните учреждения да направят избор при защитата си ще бъде ограничена.

Независимо от изложеното съществува и друг сериозен аргумент. Това е задължението на държавата да предоставя публични услуги на своите граждани. За обезпечаване предоставянето на публичните услуги, държавните органи, учреждения и ведомства планират своите разходи в програмен формат и това планиране намира отражение в годишните Закони за бюджета. Поради тази причина и с оглед обезпечаване дейността на публичните органи, те назначават и поддържат на щат юрисконсулти. Бюджетните организации не могат да разчитат, че при възникване на спор и отнасянето му пред съд ще осигурят непланирано публични средства, с които да обезпечат защитата по съответното дело, ползвайки адвокатска защита. Следва да се посочи, че с оглед изведеното в ГПК задължение за предварително заплащане на подлежащото на възстановяване адвокатско възнаграждение, бюджетните учреждения биха заплащали предварително големи суми без възможност за възстановяването им до приключване на делото.

В случай на предявяване на множество иски от държавно учреждение или юридическото лице, както и ако такива иски се насочат към него, то следва да осигури предварително и често непланирано значителен финансов ресурс за обезпечаването на професионална процесуална защита. Това обстоятелство предпоставя избираната от тези лица възможност да бъдат защитавани от щатни юрисконсулти. Горното означава, че тези лица заплащат всеки месец заплата, независимо от това дали юрисконсултът осъществява процесуално представителство или не. Но пък по този начин се гарантира правната обезпеченост и планиране на разходите за издръжка на подобен щат. С възможността за присъждане на юрисконсултско възнаграждение по съдебно дело, юридическото лице възстановява именно разходите за тази „инвестиция“.

Принципът за възстановяване на разходите за процесуална защита не е присъщ единствено на българския правен ред. Този принцип е намерил отражение във всички развити правни системи, включително и в правилата на международния търговски и инвестиционен арбитраж. Сторените разноски, включително тези за процесуална защита се дължат от загубилата спора страна, без да се държи сметка за правоотношението, в което лицето е встъпило за осигуряването на процесуална защита по делото.

Функциите на юрисконсулт не са непознати и в други държави, където юридическите лица имат възможност да наемат адвокат или адвокатска кантора, които да предоставят „inhouse“ юридически услуги – осигуряване на адвокати, които да обезпечават

законосъобразната дейност на дружествата и на учрежденията, с възможност да ги представляват по възникнали съдебни спорове, фигура, идентична с юрисконсулта.

Затова считам, че юридическите лица следва да имат възможност да избират дали да назначат юрисконсулти или да ползват адвокатски услуги. Тази възможност за избор ще бъде съществено накърнена, ако работодателят не може да възстанови разноските си по назначаване на допълнителни юрисконсулти, които освен с процесуално представителство да спомагат и дейността на дружеството.

След като съдът присъжда адвокатско възнаграждение не в полза на юрисконсулта, а в полза на юридическото лице, което е защитавано от него, е без значение дали възнаграждението на процесуалния представител се следва по силата на договор за правна помощ и съдействие или по силата на служебно или трудово правоотношение, тъй като и в двата случая заплащането му е със средства на представлявания. Правният разум изисква да бъдат заплатени разноските на страната, в чиято полза е постановеният съдебен акт, от насрещната по спора страна, тъй като задължението за разноски за страната произтича от неоснователно предизвикания правен спор (Тълкувателно решение № 3 от 13.05.2010 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд (ВАС) по тълкувателно дело № 5/2009 г.).

С оглед на установения в чл. 19, ал. 1 от Конституцията принцип, след като икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива, последната предполага и свобода на избор на осъществяващите правни услуги лица, с които юридическите лица и администрацията влизат в отношения. В случай че оспорените норми бъдат обявени за противоконституционни, то ще бъде ограничено правото на разноски на юридическите лица и държавната администрация като равнопоставени страни в процеса, само защото са представлявани пред съда от юрисконсулт и това ограничение ще бъде в разрез с принципа на равенство в процеса и е недопустимо от гледна точка на принципите на правовата държава. Тезата, че при всички обстоятелства разноските за процесуална защита, извън хипотезата на защита от адвокат, са за сметка на административния орган или юридическо лице, е в нарушение на принципа на равенство на страните в гражданския и административния процес. (така и Тълкувателно решение № 3 от 13.05.2010 г. на ВАС по тълкувателно дело № 5/2009 г.)

Именно защото правото на разноски е процесуално право, то се основава на принципа на процесуалното равенство на страните, приложим за съдебните производства както в

гражданския, така и в административния процес. Лишаването на страна в процеса от разноси при позитивен развой на съдебното дело единствено поради обстоятелството, че правоотношението ѝ с процесуалния ѝ представител е трудово или служебно, ще бъде явно нарушение на този принцип и на правото на защита.

При невъзможност за възстановяване на направените разноси за юрисконсултско възнаграждение, работодателите ще отделят по-малко средства за поддържане на щат от юрисконсулти, като при предявяване на множество искове с голям материален интерес от или срещу тях, същите ще бъдат поставени в неравностойно положение, предвид необходимостта от наемане на външни – адвокатски услуги и следващото от това предварително заплащане на целия адвокатски хонорар.

На следващо място, доводите, че администрациите и юридическите лица не правят разходи за юрисконсултите и същите се обогатяват неоснователно при присъждане на минимално адвокатско възнаграждение са необосновани. Предоставяните от юрисконсултите услуги представляват квалифицирана юридическа дейност и разходите за обезпечаването ѝ се разпростират до редица допълнителни материално-технически и административни разходи като обучения и професионална квалификация, капиталови и режийни разходи и други произтичащи от трудовото и служебното правоотношение разходи. Доказателства за тези разходи не се изискват в процеса, тъй като за разлика от предвидената в Закона за адвокатурата възможност за изплащане на адвокатско възнаграждение, работодателят на юрисконсултите дължи ежемесечно възнаграждението и именно това задължение се обезщетява.

1. Относно твърдението за противоречие на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК с чл. 4, ал. 1 от КРБ:

Нарушението на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията е мотивирано с твърдението, че оспорените разпоредби създават с нищо неоправдана привилегия на субекти, които са по-силни икономически пред гражданите, като с това косвено гражданите са възпирани да търсят съдебна защита на правата си, а от друга страна се стига и до неоснователно обогатяване на другата страна в процеса.

Считам тези твърдения за неоснователни. Оспорените разпоредби от ГПК и ДОПК не противоречат на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Правилото на сочената конституционна разпоредба е спазено, когато съдържащите се в нормативните

актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви, защото в противен случай те не биха могли да регулират основните обществени отношения. А когато се упражняват властнически правомощия, спазването на принципа изисква наличието на ред и правила при упражняването на властта. Считам, че оспорените разпоредби са точни, ясни и непротиворечиви, като същите отчитат и разликата на правоотношенията, в които встъпват юридическите лица с юрисконсултите или адвокатите.

Не звучи логично тезата, че защитата на органа от юрисконсулт възпира търсенето на съдебна защита на правата на гражданите, а защитата от адвокат, когато може да бъде заплатено възнаграждение над определения с наредба минимум – не. Присъждането на разноски от друга страна не води и до неоснователно обогатяване, защото юридическите лица и администрацията извършва редица разноски по делата, в това число и заплащат ежемесечно юрисконсултско възнаграждение на процесуалния си представител.

Ето защо считам за неоснователно твърдението на искателя, че законовите норми на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК противоречат на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК с чл. 17, ал. 3 от КРБ:

В искането си омбудсманът е посочил, че поради затруднения достъп до съдебна защита на гражданите се нарушавал и чл. 17, ал. 3 от Конституцията, който прокламира неприкосновеност на частната собственост.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията, според която частната собственост е неприкосновена, съдържа забрана за разпореждане с частна собственост без или въпреки несъгласието на собственика. Разпоредбите на чл. 78, ал. 8 от ГПК и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК не съдържат правило, което да противоречи на този принцип. Както вече беше посочено, задължението за възстановяване на направените разноски е в резултат на облигационно отношение между насрещните страни по делото и е последица от неблагоприятен за страната резултат – установяване на неоснователността на претенцията ѝ.

3. Относно твърдението за противоречие на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК с чл. 19, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от КРБ:

Твърдението на омбудсмана е, че оспорените разпоредби нарушават и изискването за равенство на чл. 19, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията, защото поставят гражданите и юридическите лица в различно правно положение в зависимост от това дали ползват юрисконсулт или не.

Равенството на гражданите пред закона е основно право, конкретизирано в редица разпоредби на Конституцията. В практиката на Конституционния съд се приема, че законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, като това не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (в този смисъл Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.). Правото на еднакви правни условия за стопанска дейност изисква всички субекти, които осъществяват идентична или сходна дейност в даден отрасъл на икономическата среда, да бъдат поставени при еднакви условия. Равенството пред закона не е еднаквост на всички субекти на едно право или задължение. Съгласно Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г. „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“.

Затова е възможно законодателят по целесъобразност за едно право или задължение да предвиди диференциация на гражданите и юридическите лица, като диференциацията е по определен критерий, на който отговарят всички от групата. Затова не представлява нарушение на този принцип възможността на юридическите лица и администрацията да ползват специфичните услуги на юрисконсултите, нито е нарушение различното уреждане на предпоставките за присъждане на адвокатско и юрисконсултско възнаграждение. Разликата в последното произлиза от особеностите на правоотношенията, в които встъпват лицата с юрисконсултите и адвокатите и точно тези особености са взети предвид от законодателя (предвид уредбата им в различни закони, включително и в отменения ГПК). Както вече е имал възможност да се произнесе Конституционният съд в посоченото по-горе решение, съображения за целесъобразност допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2.

Тъй като правото на съдебни разноски възниква в хипотезите на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1 от ДОПК, за възникването му е ирелевантно обстоятелството, че юриконсултът получава трудово възнаграждение от юридическото лице. Възникналото между юридическото лице и юриконсулта трудово или служебно правоотношение е неотнормимо към правото на присъждане на разноски (така Тълкувателно решение № 3 от 13.05.2010 г. на ВАС по тълкувателно дело № 5/2009 г.). Отговорността за разноски е гражданско облигационно правоотношение, което произтича от процесуалния закон и е уредено в него.

4. Относно твърдението за противоречие на чл. 78, ал. 8 от ГПК и чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК с чл. 6, § 1 от ЕКЗПЧОС:

Твърдението на омбудсмана е, че присъждането на юриконсултско възнаграждение нарушава и правото на достъп до съд по чл. 6, §1 от ЕКЗПЧОС, който гласи, че всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. В константната практика на Европейския съд по правата на човека, нарушаването на правото на достъп до съд може да се изразява в прекомерен размер на съдебните такси или неоснователен отказ на институциите заинтересованите лица да бъдат освободени от такива. Въвеждането обаче на такси от държава, които не нарушават „същността“ на правото не представлява нарушение, а заплащането на разноските на ответната страна по делото не може да накърни този принцип. Тук посочвам и че в съдебната ни практика се поддържа становището, че освобождаването от такси и разноски се отнася единствено до разноските, направени от страната във връзка с производството – заплащане на държавни такси, възнаграждения за вещи лица и др., но не освобождава лицето от заплащане на адвокатско възнаграждение на ответната страна. Това възнаграждение се заплаща едва след негативен за страната изход на делото и не може да окаже влияние върху възможността за инициране на съдебно производство.

С оглед гореизложеното, не бих могъл да се съглася с изложените от омбудсмана на Република България съображения, представени в искането му за обявяване на чл. 78, ал. 8 от ГПК и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от ДОПК за противоконституционни. Видно от представените аргументи, съществуването на двете разпоредби е в резултат на внимателна преценка на видовете правоотношения, в които встъпват юридическите лица и администрацията с представляващите ги в съдебния процес лица.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, непротиворечащи на Конституцията на Република България.

32 МИНИСТЪР:

/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/

