



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 12

София, 2 октомври 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове:	Емилия Друмева	Георги Петканов
	Владислав Славов	Цанка Цанкова
	Димитър Токушев	Стефка Стоева
	Благовест Пунев	Румен Ненков
	Пламен Киров	Кети Маркова
	Красен Стойчев	

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова, разгледа в закрито заседание на 2 октомври 2012 г. конституционно дело № 4/ 2012г. докладвано от съдията Кети Маркова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 18. 06. 2012г., по искане на омбудсмана на Република България, на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Конституционният съд е сезиран да установи противоконституционност на чл. 417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК, обн. ДВ, бр. 59 от

2007г., последно изм. ДВ, бр. 49 от 2012г.), поради противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

С искането се оспорва нормата на чл. 417, т. 2 ГПК, с която процесуалният закон е регламентирал издаването на заповед за изпълнение, въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, установяващи вземания на държавните учреждения, общините и банките. Вносителят поддържа, че при упражняване на процесуалните си права, визираните три групи кредитори са поставени в привилегировано положение спрямо останалите правни субекти, което нарушава конституционните изисквания 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, прогласени с чл. 19, ал. 2 от основния закон. Изложени са съображения, че законът урежда едно по-благоприятно третиране на определена категория кредитори, доколкото същите могат да се ползват от оспорената облекчена процедура за удостоверяване на техните парични вземания, въпреки идентичните изисквания за изграждане и поддържане на счетоводните системи, които Законът за счетоводството поставя пред всички участници в гражданския оборот. Развита е тезата, че се нарушава и принципът за равнопоставеност на държавните учреждения и общините спрямо останалите правни субекти, тъй като се касае до процесуални механизми за събиране на техни частноправни вземания, което не оправдава различното им третиране. Отделно, сезирацията орган счита, че в полза на банките е въведена привилегия, водеща до създаването на различни правни условия в една и съща сфера, предвид съществуването и функционирането наред с банките, и на небанкови финансови институции с идентична на банковата дейност. Атакува се и законотворческият процес, с аргумента, че липсват изрични мотиви към внесения от Министерския съвет в Народното събрание

законопроект на ГПК, изясняващи необходимостта от съществуването на оспорения процесуален режим.

С определение от 4. 07. 2012г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Със същото определение, както и с последващо- от 3. 09. 2012г., като заинтересувани страни в производството по делото са конституирани: Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Националната агенция за приходите, Агенцията за държавни вземания, Българската народна банка, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита на конкуренцията, Националното сдружение на общините в Република България, Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България, Камарата на частните съдебни изпълнители, Асоциацията на банките в България, Съюзът на юристите в България, Българската търговско- промишлена палата, Българската стопанска камара, Националната асоциация на българския бизнес, Институтът за модерна политика, Комисията за защита от дискриминация, Сдружение „Българска национална асоциация „Активни потребители“ и Фондация „Център за правно съдействие и европейски практики“.

От постъпилите по делото писмени становища на заинтересуваните страни, мотивирана позиция за частичната основателност на искането на омбудсмана и неговото уважаване са изразили: Висшият адвокатски съвет- по отношение на държавата и общините, а Националната асоциация на българския бизнес, Българската стопанска камара, Българската търговско- промишлена палата, Центърът за правно съдействие и европейски практики и Сдружение „Българска национална асоциация „Активни потребители“ са го подкрепили в частта, отнасяща се за банките. В останалата част са намерили искането за неоснователно.

Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Върховният касационен съд, Националната агенция за приходите, Българската народна банка, Комисията за финансов надзор, Асоциацията на банките в България и Институтът за модерна политика, а с известна условност- и Комисията за защита на конкуренцията, са изложили аргументирани съображения, че искането на омбудсмана е неоснователно и са изразили становище за отхвърлянето му.

Останалите конституирани страни, не са депозирали писмени становища по искането в предоставения им срок.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените съображения, становищата на страните и релевантната правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

1. Съдът намира, че преди да се занимае по същество с основателността на искането, следва да обсъди неговата допустимост, още повече, че този въпрос изрично се поставя и в част от постъпилите писмени становища на страните (министъра на финансите, Асоциацията на банките в България).

Омбудсманът, съгласно чл. 150, ал. 3 от Конституцията, има право на инициатива за образуване на производство пред Конституционния съд само в случаите, когато претендира установяването на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Той обаче аргументира позицията си по настоящото дело, в частта на искането си, с която оспорва привилегирания режим на банките в заповедното производство по чл. 417, т. 2 ГПК, с конституционната норма на чл. 19, ал. 2, поддържайки, че обсъжданият процесуален регламент ѝ противоречи. Изтъква, че по този начин се създават различни правни условия за осъществяването на стопанска дейност в една и съща сфера, с оглед съществуването наред с банките и на

небанкови финансови институции по чл. 3 от Закона за кредитните институции (ЗКИ).

За разлика от останалите субекти на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, омбудсманът е ограничен при упражняване на това си правомощие и не може да оспорва закон, с който се нарушават правата на едни юридически лица, за сметка на по-благоприятните условия за развиване на стопанска дейност, които се създават за други. Когато обаче се позовава на нарушени права и свободи на гражданите, какъвто очевидно е и случаят с релевирания в искането довод- че се засягат основни права на гражданите в стопанската сфера, най- общо очертани с разпоредбите на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, той е оправомощен да сезира Конституционния съд. Като процесуален закон ГПК урежда правилата за защитата на субективните граждански права, включително и за принудителното осъществяване на гражданскоправни притезания. Изцяло извън неговия предмет остава материалноправното регулиране на стопанската дейност. В конкретния конституционен спор обаче, с оглед характера на атакувания текст на ГПК, е налице едно частично припокриване на претендираното право на съдебна защита на гражданите, установено с нормата на чл. 56 от Конституцията в заповедното производство- от една страна, и от друга- конституционните изисквания на чл. 19, ал. 1 и 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, в условията на свободната стопанска инициатива. Поначало гражданинът може да бъде ситуиран като страна в различни граждански или търговски отношения, включително с държавни учреждения, общини и банки, от които да произтичат негови собствени права и задължения. В този смисъл, когато претендира свое вземане срещу визирания кръг субекти, гражданинът не може да се ползва от механизмите на заповедното производство, уредени по чл. 417, т. 2 ГПК, с които другата

страна в правоотношението разполага в качеството си на кредитор. Обратно, когато той се окаже в позицията на длъжник (напр. като потребител на банкови услуги, вкл. в типичната хипотеза на кредитополучател по договор за банков кредит), срещу него се насочва принудително изпълнение по облекчената процедура, инициирана от визириания кръг кредитори. Предмет на искането е поддържаната теза за накърняване на индивидуалното право на защита на гражданите в изпълнителния процес, чието възникване и развитие би могло да е и в резултат на упражнявана стопанска дейност. Очевидно е, че вносителят е избрал по-широката възможна рамка, за да очертае предмета на конституционна проверка и да обоснове претенцията си. Предложената аргументация дава основание да се заключи, че по същество се оспорва процесуална норма, чиято конституционност следва да бъде преценявана в контекста на конституционното право на защита на гражданите, прогласено с чл. 56 от Конституцията. Правото на защита обаче е иманентна част на по-широкото понятие за дължимите правни условия в стопанската сфера по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, преценявани във всички аспекти на материалноправното и процесуално законодателство. Ето защо, като съобрази правилото на чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), съдът не намери основание да ревизира извода си, приет с определението от 4. 07. 2012г., а именно, че искането на омбудсмана е допустимо и следва да бъде разгледано по същество.

2. Като основание за противоречие с Конституцията на разпоредбата на чл. 417, т. 2 ГПК вносителят изтъква порок в законодателния процес, аргументиран с допуснато от компетентния орган на законодателната власт нарушение на чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА). В искането се изтъква, че проектът на ГПК, одобрен с решение на

Министерския съвет, не съдържа изрични мотиви, обосноваващи необходимостта от въвеждането на атакуваната процесуална уредба. В правомощията на Конституционния съд е да се произнася по искания за установяване на несъответствието на конкретен закон с Конституцията, но не и с друг закон, освен в хипотезата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, с оглед възможното нарушаване на принципа за правовата държава. Прецenen на тази плоскост, доводът е неоснователен, тъй като мотивите, придружаващи законопроекта, одобрен с решение № 342 от 11. 05. 2006г. на Министерския съвет, изцяло изпълняват критериите, стандартите и реквизитите, установени по чл. 28, ал. 2, т. 1- 5 ЗНА: съдържат изложение на 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, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Действащото законодателство, регулиращо нормотворческия процес в държавата, не въвежда изисквания за мотивирана обосновка на всяка отделна разпоредба, съдържаща се в съответния проект, какъвто подход е и практически немислим, още повече, когато се касае за мащабни и обемни законопроекти, какъвто несъмнено е този на действащия ГПК, създаващ пълна кодификация на материята на гражданското процесуално право, с предметно съдържание, съвкупно материализиращо вижданията на вносителя за провеждане на радикална реформа в сферата на гражданското съдопроизводство.

3. За да се прецени по същество съответствието на оспорената разпоредба с Конституцията, следва да се обсъди същността на заповедното производство, неговото историческо развитие и разновидности, приложното му поле, процесуалните права на страните, включително правото на защита.

Уреденото по глава XXXVII на действащия ГПК (обн. ДВ. бр. 59 от 2007г., в сила от 1. 03. 2008г., последно изм. ДВ, бр. 49 от 2012г.) и функционално свързано с изпълнителния процес заповедно производство, макар и непознато на отменения процесуален закон, приет през 1952г., не е новост за българската гражданско- процесуална традиция. То е било въведено със Закона за заповедното съдопроизводство (1897г.), а впоследствие заповедта за изпълнение, макар и със силно ограничено приложно поле, е регламентирана със Закона за гражданското съдопроизводство от 1934г. В по- късна редакция на същия закон (от 1942г.), с чл. 156а- чл. 156ч заповедното производство получава по- прецизна правна регламентация, с обособени три дяла. За да осигури снабдяването на кредитора с изпълнително основание, ГПК от 1952г. (отм.), възприема изцяло различен модел и философия на регулиране на изпълнителното производство. Изключвайки заповедното производство, цитираният процесуален закон установява несъдебните (или извънсъдебни) изпълнителни основания, като разширява кръга на документите, въз основа на които се издава изпълнителен лист. С изменение от 1999г. е въведено т. нар. „Бързо производство“- чл. 126ж ГПК (отм.), което в известна степен съдържа белезите на вид заповедно производство, но с тази особеност, че издадената заповед подлежи на изпълнение по административен ред.

Променените икономически условия, различната общественно- политическа и социална ситуация в Република България след 1989г., съществено повлияни и от протичащите позитивни предприєдинителни процеси, финализирани с членството на страната в Европейския съюз и безспорно налагащи съобразяване и с европейските стандарти- чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС), съвкупно са предпоставили приемането на съответстващи на новите реалности законодателни решения.

Заповедното производство, регламентирано с глава XXXVII от действащия ГПК, с установяването на съдебните изпълнителни основания като принципно положение при процесуалното регулиране на изпълнителното производство вместо съществуващите при отменения ГПК несъдебни такива, отстранява недостатъците на предходния процесуален режим, при гарантиране в достатъчен обем на необходимите способности и механизми за ефективното упражняване на правото на защита на длъжника, в синхрон със задължителните стандарти на Конвенцията.

По своята същност то е специално съдебно производство, предназначено да създаде необходимото валидно съдебно изпълнително основание в случай на налично изискуемо вземане, принадлежащо към някоя от категориите по чл. 410 ГПК, което по дефиниция длъжникът не оспорва, но и не изпълнява. Очертано най-общо, заповедното производство е факултативно, едностепенно и строго формално производство (Вж. Наредба № 6 от 20. 02. 2008г. на министъра на правосъдието, издадена на основание чл. 425 ГПК). В хипотезата на презумптивно безспорни вземания, в зависимост от позицията на длъжника и собствените си виждания за развитието на процеса, включително и начина на предпочитаното удовлетворяване, кредиторът решава дали да инициира тази диференцирана процедура или да се насочи към общия исков процес, в рамките на който да постигне осъдително решение, съдебна спогодба по реда на чл. 234 ГПК, решение при признание на иска (чл. 237 ГПК) или неприсъствено решение (чл. 238 ГПК).

Двата модела на заповедното производство, според действащия ГПК са: общ (класически), установяващ общите правила- чл. 410, и специално заповедно производство- чл. 417- 418. Съобразно присъщото за гражданския процес диспозитивно начало заявителят, легитимиран да търси защитата, следва изрично да формулира предпочитаната форма на

заповедно производство, или да заяви съдебно произнасяне при условията на евентуалност.

Производства от типа на заповедното, уредено по българския процесуален закон, с присъщите за различните правни системи специфични особености в регламентацията, са познати и на редица европейски законодателства като тези на Австрия, Белгия, Франция, Германия, Испания, Португалия, Гърция, Люксембург, Чешката република, Швеция и др., а също и на Израел.

Уреденото с действащия ГПК заповедно производство отговаря на европейските тенденции за опростяване и скъсяване на съдебните процедури, прогласени и с Регламент (ЕО) № 1896/ 2006г. на Европейския парламент и на Съвета от 12. 12. 2006г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане, особено по дела, по които не съществува действителен правен спор, а съдебната намеса се налага единствено за да осигури снабдяването на кредитора с изпълнително основание, даващо му възможност да пристъпи към принудително събиране на вземането си.

4. Оспорената уредба по чл. 417, т. 2 ГПК систематично принадлежи към втория вариант на заповедното производство, съгласно приетото от доктрината и съдебната практика условно разграничение- т. нар. „специално”, или производство по издаване на заповед за незабавно изпълнение. Докато при общото (класическо) заповедно производство по чл. 410 ГПК изпълнителният лист се издава едва след като заповедта за изпълнение влезе в сила, в хипотезата на чл. 417- 418 ГПК това става едновременно. Различен е и кръгът на вземанията, подлежащи на изпълнение (Вж. чл. 410, ал. 1 и чл. 417, т. 1 -9 ГПК. Сравнителният анализ на посочените разпоредби показва възприетия от законодателя различен критерий за диференциация на категориите изискуеми вземания, за които е приложимо заповедното производство във всяка от двете му форми. По чл. 410, ал. 1, т. 1- 2 ГПК се претендират парични вземания, заместими вещи

или предаването на движима вещ, искът за които би бил родово подсъден на районния съд, т. е. до размер 25 000 лв., съгласно чл. 104, т. 4 ГПК, но без да се държи сметка за правното основание. Предметният обхват на втория тип заповедно производство- по чл. 417- 418 ГПК, се дефинира чрез изрично предвидените в закона документи, без обаче да поставя каквито и да било ограничения по отношение на размера на вземането. Същественият относим тук критерий вече е типът документ, на който се основава искането за издаване на заповед за незабавно изпълнение- същият задължително следва да е от категорията по чл. 417, т. 1- 9 ГПК, индивидуализиран съобразно своя автор, правното основание за издаването му, особената му форма, съдържание, реквизити и т.н. Предвид така очертаната процесуална рамка, включително и съобразно придадената по силата на закона формална доказателствена сила на документите, визири чл. 417 ГПК, съдът дължи произнасяне като преценява дали самият представен в производството документ е редовен от външна страна, дали вземането е установено, изискуемо и подлежащо на изпълнение, дали изискуемостта е удостоверена надлежно, дали претендираният от заявителя размер е идентичен с този, посочен в документа, на който се основава претенцията, а така също налице ли са други условия, поставящи изпълнението в зависимост от насрещна престация, дължима от кредитора, или от настъпването на други обстоятелства, с които въпроси той поначало не се занимава в производството по чл. 410 ГПК.

Различен е и обемът на предоставената защита, способите и механизмите за нейното упражняване, предвид различните предпоставки и възможните правни последици, които възникват във всяка от двете форми на заповедното производство. В хипотезата на чл. 410 ГПК депозирането от длъжника, в срока по чл. 414, ал. 2 ГПК, на писмено възражение срещу връчената заповед за изпълнение, при това без да се изисква излагането на мотиви, само по себе си е достатъчно, за да възникне задължението на съда по чл. 415, ал. 1 ГПК- да укаже на заявителя да предяви иск за

установяване на вземането си. Ако последният не стори това и не представи доказателства за заведено гражданско дело, съдът обезсилва заповедта за изпълнение, както и изпълнителния лист, ако такъв е бил издаден при условията на чл. 418 ГПК. При условията на чл. 418, ал. 1 ГПК, за разлика от процедурата по чл. 410 и сл. ГПК, съгласно чл. 419, ал. 1 ГПК, на обжалване с частна жалба подлежи самото разпореждане за незабавно изпълнение. Нормата на чл. 419, ал. 2 ГПК въвежда изрични изисквания, ограничаващи основанието на жалбата единствено до такива, изведени от актовете по чл. 417 ГПК. Съществена отлика е, че в това производство обжалването на разпореждането за незабавно изпълнение по принцип не спира изпълнението (чл. 419, ал. 3 ГПК), освен ако длъжникът не представи, съгласно чл. 420 ал. 1 ГПК, надлежно обезпечение за кредитора по реда на чл. 180 и 181 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)- чл. 420, ал. 1 ГПК, или по преценка на съда- при наличието на представени убедителни писмени доказателства- чл. 420, ал. 2 ГПК. И в заповедното производство за издаване на заповед за незабавно изпълнение по чл. 417- 418 ГПК в тежест на заявителя- кредитор е да предяви иск, за да докаже съществуването на своето вземане по реда на чл. 422, ал. 1 ГПК, което обаче не спира изпълнението, освен ако съдът не е постановил обратното, въз основа на някое от основанията на чл. 420 ГПК. Длъжникът може да се брани и с предявяването на отрицателен установителен иск по чл. 424, ал. 1 ГПК, като оспори вземането, основавайки претенцията си на новооткрити обстоятелства или нови писмени доказателства, имащи съществено значение за делото, които не са могли да му бъдат известни, или не е могъл да се снабди с тях до изтичане на срока за подаване на възражение. Друга форма на защита, обслужваща длъжника, който е бил лишен от възможността да оспори вземането, е възражението пред въззивния съд, по реда на чл. 423, ГПК, основано на нарушения на процесуалните правила относно връчването на книжата, уведомяването,

или в хипотезата на невъзможност за подаване на възражение поради непредвидени и непреодолими обстоятелства.

В този смисъл, анализирайки оспорената процесуална уредба в нейната цялост, Конституционният съд констатира, че в рамките на тази диференцирана, ускорена, изцяло протичаща като писмена процедура, съществено опростена в сравнение с исковия процес, законът е осигурил много и различни способи, съдържащи изискуемите конституционни гаранции за длъжника да упражни правото си на защита в производството. По този начин е преодоляна опасността да бъде реализирано евентуално принудително изпълнение срещу лице, което обективно не дължи претендираното в полза на заявителя вземане, при задължение, погасено по давност, чрез плащане и т.н.

Заповедното производство, в оспорения си вариант- по чл. 417- 418 ГПК, (т. нар. в теорията „модел с доказателства“) заместващ съществуващите по отменения ГПК несъдебни изпълнителни основания, е по- широко застъпеният в практиката, тъй като дава възможност на онези кредитори, които разполагат с някой от документите по чл. 417, т. 1- 9 ГПК и надлежно установяващи вземанията им, да предпочетат обсъжданата процедура.

5. С искането, с което е сезиран Конституционният съд, се оспорва единствено уредената с чл. 417, т. 2 ГПК възможност държавните учреждения, общините и банките да се възползват от заповедното производство, като поискат от компетентния съд издаването на заповед за незабавно изпълнение, въз основа на документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват техни вземания. Поради това е необходимо да се даде изричен отговор на въпроса конституционно допустимо ли е определена категория субекти да се ползват от една по-облекчена процедура за удовлетворяване на притезания, каквато законът не допуска за останалите участници в гражданския оборот, в т.ч.

гражданите, на чиито накърнени права омбудсманът основава искането си, съобразно очертаните му от Конституцията параметри на инициатива.

В частта си, отнасяща се за държавните учреждения и общините, оспорената разпоредба намира приложение само за вземанията на визираните субекти, възникнали от гражданскоправни или търговски отношения. Техните публични вземания по смисъла на чл. 162, ал. 2 от Данъчно- осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) дефинитивно са изключени от обхвата на заповедното производство по ГПК, тъй като подлежат на изпълнение по реда на специалния закон.

До настоящия момент Конституционният съд има последователна и непротиворечива практика по въпроса, че основен и съществен критерий при преценката за конституционност на предвидените в отделни закони форми на диференцирана, в т. ч. и засилена правна защита, се оказва не самият статус на субектите, а същината на възникналите правоотношения, предназначението на собствеността, способите, осигуряващи гаранция за ефективното осъществяване на публичните функции на държавните учреждения и общините. Както изрично е прието с Решение № 15/2010г., по к.д. № 9/ 2010г. целта за гарантирането на ефективното осъществяване на публичните функции на държавните учреждения, общините и субсидираните заведения, обективизирана в различните конкретни законодателни разрешения, се вмества в общата конституционна рамка за това, че осъществяването на държавната власт от органите (чл. 1, ал. 2 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). С посоченото решение са съобразени и разрешенията, възприети с Решение № 17/ 1995г. по к.д. № 13/ 1995г.; Решение № 16/ 2001г. по к.д. 6/ 2001г.; Решение № 6/ 1997г. по к.д. № 32/ 1996г.; Решение № 3/ 2000г. по к.д. № 3/ 2000г., от които позиции съдът не намира основание да отстъпи и

при произнасянето си по настоящия конституционен спор. В този смисъл, при положение, че Конституцията допуска отклонение от общите правила, когато съответният закон регламентира специален ред по отношение на задълженията на държавните учреждения, за да бъде гарантирано изпълнението на възложените им публични функции, то на същото основание следва да се приеме, че включването на държавните учреждения като възможни субекти на инициатива за издаване на заповед за изпълнение в заповедното производство по чл. 417, т. 2 ГПК, когато става дума за осъществяване на техни неудовлетворени притезания, също не се оказва в противоречие с основния закон. Това е така, защото „съображенията 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 на чл. 19, ал. 2”, както е заключил Конституционният съд в предходно производство със сходен предмет, по к.д. № 9/ 2010г. с цитираното Решение № 15/ 2010г. Обстоятелството, че държавните учреждения по дефиниция осъществяват дейността си в интерес на широк и неограничен кръг лица, вкл. на обществото като цяло, а присъщият им основен предмет е стопанска дейност, е само едната страна на развитите в законодателството конкретни разрешения (преценявани от публичноправна гледна точка). Същевременно правната теория ги дефинира като юридически лица с двойствено положение, които от друга страна участват и в гражданския оборот като равнопоставени гражданскоправни субекти, т.е. като носители на субективни права и правни задължения. Участието на държавните учреждения и общините в стопанската дейност не е правило, за разлика от останалите стопански субекти, а представлява изключение от обичайната им публична дейност, развива се инцидентно и по необходимост, но остава подчинена на интересите на цялото общество, или в регионален мащаб- за общините.

Друга съществена особеност е, че държавните учреждения са бюджетно финансирани, което предполага планирането и управлението на предоставените им средства да се извършва по правилата, предвидени в специални нормативни актове: бюджетните закони, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закона за вътрешния одит в публичния сектор, както и множеството приложими подзаконови нормативни актове. Сключват сделки с граждани и фирми по ред и правила, съществено различаващи се от тези, валидни за техните съконтрахенти (Закона за обществените поръчки, Закона за концесиите и др.). Финансовите параметри на участието на държавните учреждения в гражданския оборот по граждански и търговски сделки е в зависимост от предвидените им с бюджета приходи и разходи, които подлежат на постоянен контрол от Сметната палата и органите за финансов одит, а от това следва, че именно предвиденият с оспорената разпоредба на чл. 417, т. 2 ГПК диференциран подход се оказва онзи необходим процесуален механизъм, който осигурява бързото, ефективно и евтино събиране на техните вземания, респ. попълването със средства на съответния бюджет, без обаче да се оказва в колизия с принципа за създаване на равни правни условия на физическите и юридическите лица за участието им в стопанска дейност в условията на свободна стопанска инициатива, прогласен с чл. 19, ал. 2 КРБ. Дори и самата Конституция, с нормата на чл. 18, в пет отделни алинеи допуска различни хипотези на съществени отклонения от принципа на свободната стопанска инициатива, свързана с определени суверенни права на държавата, държавен монопол, предоставянето на концесии, стопанисването и управлението на държавните имоти в интерес на обществото, детайлно доразвити в законодателството.

Конституционният съд в своята практика многократно се е занимавал с уредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, като от различни аспекти е формулирал оценката си на принципната равнопоставеност на титулярите при различните форми на собственост, но трайно и

последователно е отграничавал случаите на необходимост от въвеждането на различни и специфични правни режими на регулиране на съществуващите в частноправното пространство типове отношения.

В конкретния случай е налице легитимна цел- защита на общественения интерес, във връзка с изпълнението на публичните функции на държавните учреждения, а различната законова уредба, предвидена за събирането на техните вземания по реда на заповедното производство, обективира именно диференцирания подход на законодателя, изцяло в рамките на допустимата целесъобразност, пропорционална на обслужваната цел. Постъпването на приходи в държавния или общинския бюджет, по една ускорена и облекчена процедура, гарантира нормалното функциониране на държавните учреждения и общините и осъществяването на присъщите им публични функции. Комплексно оценено, от гледна точка на конституционност, това законодателно решение обезпечава постигането и гарантирането на финансовата стабилност на държавата и общините, осигуряваща цялостното спокойно развитие на стопанска дейност от всички частноправни субекти в конкурентна среда и в условията на свободна стопанска инициатива. Ето защо, облекченото, бързо и ефективно провеждане на принудителното изпълнение в полза на визираните субекти, е в интерес и на цялото общество.

Да се приеме обратното, означава да се признае абсолютния характер на обсъжданото конституционно изискване, какъвто то несъмнено няма и същевременно да се отрекат държавното регулиране, контролът и възможностите за въвеждане на специфична правна регламентация, обслужваща различните сфери на стопанството. Следва да се акцентира и върху позицията на Конституционния съд по к.д. № 5/ 2002г. (Решение № 5/ 2002г.), който е приел, че „многообразието и спецификата на различните стопански сфери предпоставя необходимост от различни правни режими за ефикасно осъществяване на съответстващите им различни дейности”. Със същото решение съдът е заключил, че еднаквите правни условия следва да

се отнасят за всички частнопраправни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не означава непременно еднаквост между всички многообразни стопански сфери. В тази насока са и: Решение № 9/ 1999г. по к.д. № 8/ 1999г., Решение № 30/ 1998г. по к.д. № 23/ 1998г., Решение № 6/ 1997г., по к.д. № 32/ 1996г., Решение № 12/ 1997г. по к.д. № 6/ 1997г., Решение № 2/ 2000г. по к.д. № 2/ 2000г.

Формирайки изводите си по съществуващото на конкретния конституционен казус, Конституционният съд съобрази и приетото с решение № 6/ 2010г. по к.д. № 16/ 2009г., според което "равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективни различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос на социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият следва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба".

6. Съображенията, изложени до тук, в преобладаващата си част се отнасят и до правното положение на общините, доколкото общинската власт е вид административна публична власт. Съгласно чл. 140 и чл. 141 от Конституцията общината има право на своя собственост, която да използва в интерес на териториалната общност, има самостоятелен бюджет и се подпомага от държавата със средства от бюджета или по друг начин. В този смисъл, предвидената с чл. 417, т. 2 ГПК процесуална възможност и общините да се ползват от облекчената процедура за принудително събиране на техните вземания като алтернатива на исковия процес, е конституционно защитима, с оглед публичните ѝ функции и охраняването на обществения интерес на местно ниво, с всички аргументи, отнасящи се за държавните учреждения.

За пълнота следва да се изтъкне, че с оспорената разпоредба на чл. 417, т. 2 ГПК законодателят е изразил доверието си в обективността, достоверността и надеждността на вписванията, съдържащи се в съставените и издадени от държавните учреждения и общините документи и извлечения от счетоводни книги, въз основа на които същите могат да поискат от съда започване и провеждане на заповедно производство. В тази насока следва да се съобразява, че наред с общите правила на Закона за счетоводството, валидни за всички субекти, по отношение на държавните учреждения и общините, законодателството въвежда значително по- високи изисквания и стандарти във връзка с извършваната от тях финансово- счетоводната дейност и свързаното с нея документиране. Предвид особеното им правно положение, спрямо тях действат редица нормативни актове (част от които цитирани по- горе), създаващи специфични предписания, отнасящи се за счетоводните записвания, воденето на регистри, финансови отчети и т.н., при условията на постоянен вътрешен и външен одит. Всички тези завишени нормативни изисквания към съдържанието и реквизитите на съставяните документи и стриктният контрол върху дейността на съответните длъжностни лица, създават изискуемите принципни гаранции за длъжника, че неговите права и законни интереси няма да бъдат компроментирани. В противен случай той разполага с целия комплекс подробно обсъдени по- горе различни способности за защита в процеса, ефективното упражняване на които би елиминирало дори и минималния риск срещу него незаконосъобразно да бъде реализирано принудително изпълнение.

7. Съображенията, развити в искането, основно се отнасят до банките и обосновават лансираната от вносителя теза за отсъствието на конституционно основание за тяхното включване в кръга на субектите- възможни издатели на документите от категорията по чл. 417, т. 2 ГПК. Ограничението по чл. 150, ал. 3 от Конституцията изключва възможността

омбудсманът да инициира производство пред Конституционния съд с довод, че с оспорената разпоредба банките са поставени в по-благоприятно положение при събиране на вземанията си, в сравнение с други търговски дружества- финансови институции със сходен предмет на дейност. Поради това искането в тази си част следва да бъде разгледано, а основателността му по същество преценена в контекста на дължимата оценка на обема и съдържанието на правото на съдебна защита на длъжника, в каквата процесуална позиция обичайно се оказва гражданинът, и обратно- когато същият, в качеството на кредитор, претендира събирането на свое вземане. Проблемът се оказва още по-значим, със сериозен обществен и социален отзвук, тъй като в практиката най- често банките прибегват до процедурите на заповедното производство, за да събират вземанията си от неизправни длъжници по отпуснати кредити, възползвайки се от този облекчен, опростен, бърз и евтин процесуален ред.

Основният въпрос, който следва да получи изричен и категоричен отговор с настоящото произнасяне на Конституционния съд, е този за наличието (респ. отсъствието) на конституционно защитимо основание за включването на банките сред субектите, визирани в чл. 417, т. 2 ГПК, наред с държавните учреждения и общините. Ако по отношение на първите две категории надделяват съображенията, аргументирани най-общо с осъществяваната от тях публична дейност, развивана в обществен интерес на национално и регионално ниво, то формално погледнато банките са акционерни търговски дружества, създадени преимуществено с частен капитал, а наред с тях съществуват и функционират и небанкови финансови институции, които развиват частично приближаваща се до тяхната дейност.

Легалната дефиниция за банка (кредитна институция) се съдържа в разпоредбата на чл. 2 , ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) и е формулирана на базата на очертаване на типичните белези,

характеризиращи предмета на банковата дейност. Банките са търговски дружества, които имат изключителното право по занятие да извършват публично привличане на влогове или други възстановими средства и същевременно да предоставят кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск. Регистрирани като акционерни дружества и снабдени с лиценз за банкова дейност по съответния нормативно установен ред, със значително завишени изисквания при учредяването си, те осъществяват дейност, която законът не допуска да се упражнява от нито един друг правен субект. Правото да реализират и кредитни, и влогови сделки (активни и пасивни банкови сделки), по силата на закона е предоставено единствено на банките. Нещо повече, извършването на такива по занятие без съответно разрешение, е криминализирано през 1995г. (ДВ, бр.50/ 1995г.), с приемането на нов престъпен състав с правна квалификация по чл. 252 от Наказателния кодекс (НК). Особено съществено е разграничението, което следва да се направи при съпоставката на същностните черти на банковата дейност с тази, развивана от всички останали стопански субекти, в т. ч. споменатите небанкови финансови институции. Докато последните осъществяват дейността си със собствени средства, единствено банките оперират с привлечените чрез влогонабиране, с договори за депозитни сметки, разплащателни сметки и др. финансови средства на своите вложители, като отпускат кредити, които управляват за собствена сметка и риск, извършват платежни услуги-кредитни преводи, директни дебити, издаване на банкови карти и т.н., участват в платежния процес в рамките на вътрешни и международни разплащания, поддържат и оперират със сметките на своите клиенти-физически и юридически лица, включително държавни учреждения, общини, ведомства, фирми и предприятия. Доколкото банките представляват част от финансовата система на държавата, особен е както техният правен статус, така и самият режим на осъществяване на банкова дейност, които са подложени на детайлно правно регулиране на законово и

подзаконово ниво. Осигуряването на засилена защита на обществения интерес е нормативно развито от законодателството, включително и с издаването на множество отделни наредби на БНБ в няколко различни направления: контрол от страна на БНБ над персоналния състав на банката; особен начин на управление и представителство- винаги от две лица; завишени изисквания и контрол върху образователния и квалификационен статус на персоналния състав на управителните и контролни органи; особени и завишени изисквания към съставяните финансови отчети и счетоводни документи; особени изисквания за отчитане на кредитите и кредитните експозиции; спазване на изискванията за поддържане на капиталова адекватност и за задължителни минимални резерви в БНБ; спазване на съществуващите изисквания за ликвидност на банките; специфични изисквания за отчитане на провизии и кредитен риск; законодателно ограничение (чл. 2, ал. 4 ЗКИ) за извършване на други сделки, извън визираните по чл. 2, ал. 1 и 2 ЗКИ, определени като банкови; задължение по всяко време да разполагат със значителен паричен ресурс, необходим за обезпечаване на плащанията при поискване от вложителите; задължение за редовното, без прекъсване или забавяне изпълнение на заявените платежни операции, задължение да участват в националната платежна система- Система за брутен сетълмент в реално време, поддържана от БНБ. Макар и схематично изложен, цялостният преглед на нормативното регулиране на банковата дейност формира извода на съда, че държавата е въвела засилен системен контрол върху всички дейности, изпълнявани от банките, именно в защита на обществения интерес, включително и възлагайки на БНБ упражняването на постоянен надзор-чл. 2, ал. 6 от Закона за БНБ.

В този смисъл не може да се търси идентичност между банковата дейност, така, както същата е дефинирана с чл. 2, ал. 1 ЗКИ и се осъществява единствено от банките, и сделките, изпълнявани от небанковите финансови институции (по чл. 3 от същия закон), за да се

отстоява успешно тезата, че се касае за дейност в една и съща сфера, най-малкото защото последните нямат правото да извършват по занятие влогово – кредитните сделки, характерни изключително за банките. Нещо повече – самият закон (чл. 3, ал. 1, т. 3 ЗКИ) изрично ограничава отпускането на заеми от тези финансови институции само до такива, които не са набрани чрез публично привличане на влогове или други възстановими средства, т.е. те могат да оперират единствено със собствени средства и за разлика от банките, са подчинени на регистрационен режим в БНБ, но не и на лицензионен. Според закона те не са поставени и под постоянния надзор от БНБ, а отношенията им с Централната банка се изчерпват с подаването на периодични финансови отчети за дейността.

Очертаният правен статус на банките, разгледан и оценен в съпоставка с този на небанковите финансови институции, наред със специфичните особености и факторите, характеризиращи упражняваната дейност, предпоставят извода, че евентуалните финансови затруднения на банките, които биха могли да възникнат вследствие натрупването на системно неизпълнявани задължения към тях, застрашават изпълнението на платежните операции, обслужването на клиентите, а при задълбочаването на подобни процеси- и глобално правата на вложителите, икономиката на страната, изпълнението на държавния и общинските бюджети, водещи до настъпването и на редица други негативни обществени и социални последици. Подобен обществено значим риск при финансовите институции дори теоретично не би могъл да възникне, доколкото засегнат би могъл да се окаже единствено съответният търговец, но не и гражданите и обществото като цяло.

Съображенията, изложени по-горе по отношение на обективността, достоверността и надеждността на документите, изходящи от държавните учреждения и общините, установяващи техни вземания, изцяло се отнасят и за банките. В тази връзка е достатъчно да се спомене изобилната нормативна база, регламентираща всеобхватно банковото документиране и

контрола над него, каквато не съществува за никой друг от участниците на финансовия пазар.

Ето защо, Конституционният съд намира, че с действащата процесуална норма на чл. 417, т. 2 ГПК законодателят е приел акт, който не нарушава Конституцията. По този начин е изпълнил задължението си да осигури този нормативен регламент, който като съблюдава конституционните принципи, включително този за осигуряване на еднакви правни условия за развитие на стопанска дейност и се ръководи от обществения интерес, адекватно да регулира обществените отношения в съответната сфера, при отчитане на всички релевантни фактори. Както вече се изтъкна, след като липсва тъждество между правата, задълженията, функциите и спецификата на изпълняваната дейност на банките и на небанковите финансови институции, и изобщо между техния правен статус, няма причина и да се предявяват изисквания за идентичност в правното регулиране. Прогласеният с чл. 19, ал. 2 от Конституцията принцип не е нарушен с оспорената разпоредба на чл. 417, т. 2 ГПК, тъй като от уредената с нея процедура за улеснено и ускорено събиране на вземанията си могат да се ползват всички банки, които се идентифицират като обединената по еднакви признаци група търговски субекти, осъществяващи една и съща дейност и изпълняващи критериите на легалната дефиниция за банка (кредитна институция), дадена с текста на чл. 2, ал. 1 ЗКИ, а не само някои от тях, в какъвто смисъл Конституционният съд се е произнасял многократно.

Предвид изложените съображения, и в частта си за банките, оспорената норма не е противоконституционна и защото обективира разумния баланс между особения и уникален правен статус на банките като търговски дружества, отчита спецификата на възложените им функции, завишените изисквания към дейността им в различните направления, обезпечава необходимостта от засилена защита на обществения интерес чрез осигуряването на стабилността на банковата

система и гарантирането на правата на вложителите (при действието на Закона за гарантиране на влоговете в банките).

Не може да бъде споделена позицията на омбудсмана, че доколкото производството за издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ възпроизвежда съществуващите при действието на отменения ГПК несъдебни изпълнителни основания, се оказва, че в съвременното демократичното общество, с пазарна икономика, основана на свободната стопанска инициатива, се прилагат процедури, характерни за тоталитарната система. Историческият преглед показва, че в различни форми заповедното производство е част от българската процесуална традиция, съществувало е още по времето на Царство България и е било регламентирано както с цитираните по-горе общи процесуални закони, така и със специалните банкови закони, приети в периода 1927г.- 1934г., с които са въведени едни значително облекчени процедури за събиране вземанията на банковите институции: Закон за БНБ, Закон за българската земеделска и кооперативна банка, Закон за организацията на ипотечния кредит, Закон за защита на спестовните влогове при частните банки, Закон за създаването на българската ипотечна банка.

В част от постъпилите писмени становища, подкрепящи искането на омбудсмана в частта, касаеща банките (напр. Българска стопанска камара, Сдружение „Българска национална асоциация „Активни потребители“), се излагат аргументи, че правата на длъжниците, срещу които се предприема принудително изпълнение, са компроментирани от неточни и неясни изчисления на размера на дълга, основно по отношение на лихвите, определяни и едностранно променяни от банката по силата на правата ѝ, съгласно общите условия на съответния договор за банков кредит. Освен, че общите условия като част от договора са известни на потребителя на банковата услуга, който ги е приел, предметът на настоящия конституционен спор е ограничен единствено до диференцираното процесуално третиране на банките, във връзка с предвидената от закона

възможност да се ползват от опростената и облекчена процедура на заповедното производство за събиране на вземанията си. Липсва основание обаче поставеният материалноправен въпрос, касаещ формирането и съдържанието на дължимата от кредитополучателя престация по сключения договор за кредит, да бъде обсъждан и решен в рамките на настоящия конституционен спор, тъй като остава изцяло извън предмета на заявената претенция за противоконституционност на процесуалната норма на чл. 417, т. 2 ГПК, а следователно не би могъл и да я аргументира.

В заключение, Конституционният съд намира, че оспореният чл. 417, т. 2 ГПК не противоречи на Конституцията, поради което искането на омбудсмана на Република България, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ ИСКАНЕТО на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 417, т. 2 от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 59 от 2007г., последно изм. ДВ, бр. 49 от 2012г.).

Председател:

Евгени Танчев