

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

**ЗА ПРИЕМАНЕ НА МЯРКА ПО ЧЛ. 46 ОТ ЕКПЧ
ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА
ПО ДЕЛА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ, УСТАНОВИЛИ
НАРУШЕНИЯ НА ИЗИСКВАНЕТО ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СЪДЕБНИТЕ
РЕШЕНИЯ (ЧЛ.6 ЕКПЧ)**

Изменение и допълнение на чл. 519 от ГПК

Настоящото предложение е изработено от Фондация Български адвокати за правата на човека с финансовата подкрепа на Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE TRUST).

1. Решения на Европейския съд по дела срещу България, във връзка с които се предлага приемането на мярката, Изброяването не е изчерпателно.

Манчева, решение от 22.04.2004, жалба № 39609/98
Ангелов, решение от 22.04.2004, жалба № 44076/98
Рахбар-Пагар, решение от 6.04.2006, жалби № 45466/99 и 29903/02
Сирманов, решение от 10.05.2007, жалба № 67353/01

2. Проблемът, констатиран в решенията на Съда

Манчева – През май 1996 г. жалбоподателката се снабдила с изпълнителен лист по съдебно решение, с което ѝ били присъдени 15 000 лв. като обезщетение за вреди от държавно учреждение. На основание чл.399 ГПК (отм.) съдия изпълнителят отказал да образува изпълнително производство. Въпреки подадените от жалбоподателката жалби до релевантното министерство и до Прокуратурата, решението било изпълнено едва след като Европейският съд постановил решението си по допустимостта на жалбата ѝ. На 21.02.2003г. на жалбоподателката били изплатени 68,69 нови лв., съставляващи главница в размер на 15,00 лв., лихви – 49,19 лв. и разноски 4,50 лв.

Съдът е разгледал оплакването на жалбоподателката, че не е могла да получи плащане на сумите, дължими ѝ от държавно учреждение по силата на влязло в сила съдебно решение, и че българското право не предвиждало ефикасен механизъм за събиране на вземания от държавни институции.

В светлината на правото на достъп до съд (чл.6, т.1 от Конвенцията) Съдът е подчертал, че това право „би било илюзорно, ако националната правна система на договарящата държава позволява едно влязло в сила и задължително съдебно решение да остане без последствия във вреда на една от страните” (§54) и е приел, че има нарушение на правото на жалбоподателката на достъп до съд, тъй като „българският закон не предвижда съдебен или друг институционализиран контрол над изпълнението на съдебни решения срещу държавни учреждения ... [нито е] предвиждал някаква ясно определена процедура за обжалване пред независим орган, овластен да издава задължителни предписания в случай на неизпълнение от държавни учреждения на издадени срещу тях съдебни решения.” (§59-60).

В решението си Съдът е коментирал чл.399 ГПК (отм.) - чийто текст в частта относно изпълнението срещу държавни учреждения е пренесен в чл.519, ал.2 от новия ГПК. – и по-конкретно аргумента на правителството, че българският закон не задължава държавните учреждения да плащат незабавно дължимите от тях суми с оглед осигуряване на гаранции за правилното им функциониране. В §58 от решението Съдът изрично е посочил „недопустимо е държавен орган да се позовава на липса на парични средства като извинение за неплащане на парично задължение, определено със съдебно решение”.

Наред с нарушението на чл.6, т.1 Съдът е намерил и нарушение на чл. 1 от Протокол № 1, тъй като е безспорно, че едно подлежащо на изпълнение вземане представлява „собственост” по смисъла на Конвенцията.

Аналогично по делото **Ангелов** - където присъденото на жалбоподателя обезщетение срещу Върховния съд и Плевенски военен съд му е било изплатено две години и 4 месеца след предявяване на изпълнителния лист - Съдът е намерил нарушение на правото на жалбоподателя на зачитане на собствеността му (чл.1 от

Протокол 1), дължащо се на закъснение в изпълнението на съдебното решение. Съдът отново е изтъкнал, че „липсата на средства в бюджета на съответните институции или реструктурирането на съдилищата, не биха могли да оправдаят едно такова забавяне” (§37)

По делото **Рахбар-Пагар** – Съдът е намерил нарушение на чл.6, т.1 от Конвенцията, тъй като вземането на жалбоподателката е било изплатено година и осем месеца след предявяването на изпълнителния лист на длъжниците (Окръжна следствена служба и Окръжен съд). Позовавайки се на решението по делото *Хорнсби срещу Гърция*¹ Съдът е подчертал, че „ефективната защита на ищеца налага задължението на административния орган да се подчини [на постановеното съдебно решение]; ако администрацията откаже или пропусне да изпълни, а също и се забави да го стори, предвидените в чл. 6 гаранции, които защитават ищеца в съдебната фаза на производството, биха били безпредметни.” Съдът посочва, че „известно забавяне при извършването на плащане от страна на публична институция може да се приеме за необходимо”, но приема, че в случая година и осем месеца е прекомерно дълъг период.

По делото **Сирманов** – жалбоподателят е получил пълно изпълнение повече от 4 години след предявяване на изпълнителния лист пред Плевенския окръжен съд. Аналогично на посочените по-горе дела Съдът намира нарушение на чл.6, т.1 и чл.1 от Протокол 1. Съдът отново подчертава: „Върховенството на закона, един от основните принципи на всяко демократично общество, неотклонно присъства във всички разпоредби на Конвенцията и налага задължение за държавата като цяло и за всеки държавен орган поотделно да изпълняват съдебните заповеди или решения, издадени срещу тях” (§31) и „Държавният орган няма право да оправдава неизпълнението на присъден дълг с липса на средства” (§33)

До този момент Съдът не се е произнасял по оплакване по чл.13 (липса на ефикасно вътрешноправно средство за защита) по отношение на продължително неизпълнение на осъдително съдебно решение срещу държавно учреждение. Такова решение има постановено обаче срещу Русия (дело **Бурдов**(2)² ж.№33509/04, решение от 15.01.2009). Режимът за изпълнение на съдебни решения срещу държавни органи в Русия е аналогичен на този в България – съдебният изпълнител не може да принуди държавно учреждение да изпълни дадено съдебно решение. Съдебният изпълнител няма правомощието да запорира основната банкова сметка на институцията-длъжник (*лицевой счет*), дори и ако в разплащателната сметка на длъжника (*расчетный счет*), която съдебният изпълнител може да запорира, няма средства.

Според практиката на Съда „изискването от чл.13 средство трябва да е „ефикасно” както на теория така и на практика така че да може или да предотврати твърдяното нарушение и/или продължаването на нарушението или да предвижда адекватна обезвреда за всяко нарушение, което вече е причинено”. В случая по делото Бурдов законът не е предоставял на жалбоподателя „превантивни средства” чрез които да принуди държавата да изпълни задължението си (§§101-104), жалбоподателят не е имал средство, чрез което да бъдат компенсирани имуществените и неимуществените вреди, причинени му от забавеното изпълнение на решението (§§105-116).

¹ Hornsby c. Grece, Recueil 1997-II, решение от 19 март 1997 г.

² Burdov v. Russia (No2), жалба № 33509/04, решение от 15.01.2009

3. Наличие на проблем, който налага приемането на мярката

От разгледаните по-горе решения могат да се изведат следните принципи, върху които се основава постоянната практика на Европейския съд по правата на човека по повод създаването на гаранции за изпълнение на съдебните решения:

- 1) законът следва да предвижда съдебен или друг институционализиран контрол над изпълнението на съдебни решения срещу държавни учреждения;
- 2) недопустимо е държавен орган да се позовава на липса на парични средства като оправдание за неплащане на парично задължение, определено със съдебно решение;
- 3) макар известно забавяне при извършването на плащане от страна на публична институция да може да се приеме за необходим, срок от година и три месеца е неприемливо дълъг;
- 4) всяко лице, което по силата на съдебно решение се явява кредитор на държавно учреждение по закон следва да разполага с ефективни вътрешно правни средства, чрез които да може да ускори изпълнението на съдебното решение, а при натрупано забавяне на изпълнението да получи адекватна обезвреда за претърпените от закъснението имуществени и неимуществени вреди (сравни цитираното решение *Бурдов срещу Русия (№2)* и *Скордино срещу Италия (№1)*³)

4. Предлагана мярка

С оглед на изложеното по-горе считаме, че е необходимо да се измени чл. 519 от ГПК. Предлаганата промяна има за цел да гарантира правата на гражданите и юридическите лица, да измени легален текст, който води до нарушаване на ЕКПЧ и в крайна сметка да осигури превенция пред лавинообразно постъпване на жалби пред Европейския съд по правата на човека. От тази гледна точка предлагаме чл. 519 от ГПК да бъде изменен и да добие следната редакция:

Глава четиридесет и шеста

ИЗПЪЛНЕНИЕ СРЕЩУ ДЪРЖАВНИ УЧРЕЖДЕНИЯ, ОБЩИНИ И БЮДЖЕТНО СУБСИДИРАНИ ЗАВЕДЕНИЯ

Изпълнение срещу държавни учреждения

Чл. 519. (1) Паричните вземания срещу държавни учреждения се изплащат от бюджета им в тримесечен срок от предявяването на заверено копие от изпълнителния лист пред финансовия орган на съответното учреждение.

(2) Ако в тримесечния срок по ал. 1 цялото задължение не бъде погасено, вискателят може да образува изпълнително производство по общия ред, като в този случай длъжникът отговаря с цялото си имущество, включително със сумите, представляващи средства, предоставени от държавния бюджет.

5. Компетентен орган, до който следва да бъде отправено предложението

³ Scordino v. Italy (No1), жалба № 36813/97, решение на Голямото отделение от 29.03.2006 – резюме на решението е публикувано в Бюлетин по правата на човека бр.2/2007

Министърът на правосъдието, който разполага с необходимите правомощия да предложи на Министерския съвет внасянето в Народното събрание на законопроект за изменение на ГПК в посочения по-горе смисъл.

6. Обосновка на избора на мярка

6.1. Изискванията на чл. 46 от Европейската конвенция

Чл. 46 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи гласи:

„1. Високодоговарящите страни се задължават да изпълняват окончателните решения на съда по всяко дело, по което те са страна.

2. Окончателното решение на съда се изпраща на Комитета на министрите, който следи за неговото изпълнение.”

Правилото задължава държавите членки да предприемат всички необходими мерки за изпълнението на окончателните решения на Европейския съд по правата на човека, постановени по дела срещу тях. Според практиката на Съда задължението на държавите членки по чл. 46, т. 1 от Конвенцията има по-широк обхват от простото изпълнение на диспозитива на решението относно присъждането на обезщетение и разноски.

Както Съдът многократно е подчертавал, *„съгласно чл. 46 договарящите държави са поели задължение да изпълняват под контрола на Комитета на министрите окончателните решения на Съда по всяко дело, по което те са страна. Една от последиците от това е, че когато Съдът установи нарушение, държавата има задължение не просто да плати на засегнатите лица присъдените като справедливо обезщетение по чл. 41 суми, но също и да избере под контрола на Комитета на министрите генералните и/или ако е удачно индивидуалните мерки, които да приеме в своя вътрешен правов ред, за да преустанови нарушението, установено от Съда, и да поправи доколкото е възможно неговите последици. Ответната държава разполага със свобода на преценка да избере под контрола на Комитета на министрите средствата, посредством които ще изпълни своето правно задължение по чл. 46 от Конвенцията, при условие че тези средства са съвместими със заключенията в решението на Съда (виж например решенията Скоцари и Джунта с/у Италия, Броньовски с/у Полша, Скордино с/у Италия)”*.

6.2. Обосновка на предлаганите промени.

Изброената вече практика на Европейския съд по правата на човека, както и направения анализ, сочат за наличието на противоречие между настоящия чл. 519, ал.1 от ГПК и чл. 6 от ЕКПЧ. От друга страна, все повече популяризиращият се инструмент на индивидуална жалба пред Европейския съд и практиката към него вероятно би довела до нарастване на оплакванията, базирани на чл. 6 от Конвенцията при забавени изпълнения на парични вземания, съобразно процедурата на чл. 519/1. Желанието на експертния екип на Фондация БАПЧ и естеството на проекта е да помогнат с предлагането на настоящата генерална мярка за създаване на ефикасен механизъм по изплащане на парични вземания от страна на държавните структури, както и ограничаване на притока на дела пред ЕСПЧ по правен проблем, който е вече решен от съда и е възможно да бъде отстранен чрез изменение на Закона. Забавеното изпълнение на парични вземания, благодарение тромавата процедура на чл. 519, е лишено от правна логика и не подпомага държавния интерес, нарушавайки интересите

на частните субекти.

Предлаганото изменение на ГПК е балансирано между двата други възможни подхода, а именно възприемането на реда за принудително изпълнение срещу общините и подходът, въвеждащ съдебно изпълнение срещу държавни учреждения по общия ред срещу цялото им имущество. Аргументите ни да изберем посочения подход са следните:

(i) Първи възможен подход – еквивалентност на текстовете на чл.519 и чл.520:

Чл. 519. (1) Не се допуска изпълнение върху средствата по банковите сметки на държавни учреждения, постъпили като субсидия от републиканския бюджет.

(2) Изпълнението на парични вземания върху друго имущество - частна собственост на длъжниците по ал. 1, се извършва по правилата на този дял.

Причините да не се спрем на този подход е свързан с фактическото различие между държавните учреждения и общините в някои случаи. Доколкото всяка община притежава достатъчно парични средства от собствени приходи, както и частна общинска собственост, същото не може да се каже за някои учреждения, чието бездействие може да причини сериозни вреди и да доведе до присъждане на обезщетение по реда на ЗОДОВ, но от друга страна не притежават друго имущество освен бюджетни средства – например: Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, Комисия по защита на личните данни, Комисия за Финансов надзор, ДАНС и други. Този подход би блокирал опитите за събиране на парични вземания, а от друга страна, би поставил съответното учреждение в привилегировано положение спрямо други такива, тъй като би създал процесуален „чадър” срещу претенции на пострадали лица.

(ii) Втори възможен подход – препращане към общия ред :

Чл. 519. Изпълнението на парични вземания срещу държавни учреждения се извършва по правилата на този дял, включително и върху средствата по банковите сметки, представляващи финансиране от държавния бюджет.

Вторият подход – въвеждането на изпълнение по общия ред с цялото имущество на учрежденията би поставило държавните структури в различно и по същество утежнено положение спрямо лицата по чл. 520, което трудно би могло да се мотивира като принцип. Безспорно поставянето на известни преференции пред публичните институции в качеството им на длъжници е създадено с цел защита на обществен интерес. Именно този интерес определя известна реципрочност между гаранциите, предоставени на държавните структури и тези, предоставени на общините. Този мотив също бе взет предвид при отхвърлянето на посочената редакция. Третият ни аргумент е от чисто практическо естество. След въвеждането с новия ГПК на чл. 520, съдебното изпълнение и най-вече банките се сблъскаха с огромни проблеми при установяването на това кои парични средства по сметките на общините са приходни и кои бюджетни средства. Същият проблем би се проявил и при изпълнението срещу държавни учреждения.

Считаме, че избраният от нас трети подход балансира между другите възможности и е съобразен с всички специфични особености на държавните учреждения. Едновременно с това той е формулиран с оглед процедурата по изпълнение на присъдено обезщетение от ЕСПЧ, която през годините е доказала ефективността си.

В нашето предложение приемаме запазването на досегашната процедура за един кратък и напълно достатъчен срок за изпълнение от три месеца. След предявяване на

изпълнителния лист, държавното учреждение е в състояние да нареди плащане на претедираното парично вземане, като при наличие на добра воля срокът е напълно достатъчен за изпълнението на задължението. В случай на неизпълнение, вискателят може да ползва общия ред със всички възможни санкции за длъжника. Тук влиза в действие приложението на изведения от практиката на Европейския съд принцип за недопустимост на позоваване от страна на Държавата на липса на парични средства.

Такова законодателно решение на въпроса би съхранило интереса на учрежданието, защото то няма да търпи многобройните санкции и разноски, които могат да възникнат при едно принудително изпълнение тогава, когато добросъвестно спазва законния срок за изпълнение. В обратния случай следва да се приеме, че интересите на вискателя са по-значими, тъй като едно допълнително забавяне би го увредило, а също така би нарушило и Конвенцията.

По отношение на самата процедура по предявяване сме възприели решението за депозиране копие от изпълнителния лист, защото прилагането на оригинал, би затруднило вискателя да образува изпълнително дело по общия ред след изтичането на тримесечния срок, поради липсата на процедура, която да обвърже финансовия орган на съответното учреждение да го върне незабавно след изтичане на срока. Вискателят лесно може да бъде въввлечен в бюрократична процедура по подаване на редица молби и очакване с месеци на нечие решение за връщане на оригинала на изпълнителния лист.

Също така сме премахнали израза „от предвидения за това кредит от бюджета“, като съображенията ни за това са следните: На първо място считаме, че обстоятелството от кое перо едно държавно учреждение ще изплати дълга си следва да е регламентирано в съответните бюджетни закони, а не в процесуалния закон. Осигуряването всички възникнали вземания да се удовлетворят в срок е вътрешен проблем на властите и предвиждането на бюджетен кредит не може да се приеме като условие за изпълнението или оправдание за забавянето му. Наред с това именно този израз в настоящата редакция на чл.519, ал.2 дава възможност за отлагане на изпълнението на дълга с година и повече и така създава предпоставки за нарушения на чл.6 ЕКПЧ. Поради липсата на санкция и контролен механизъм е възможно дори да се стигне до няколкогодишно отлагане на плащането, тъй като изискването за предвиждане в следващия бюджет е напълно пожелателно. Както е посочено и по-горе Съдът нееднократно е констатирал, че държавата не може да се позовава на липса на средства, още по-малко на недостатъчни средства в съответен бюджетен кредит за да оправдае забавено плащане по едно съдебно решение.

Предлаганата от нас възможност за принудително изпълнение срещу държавно учреждение е съобразена с изведените по-горе принципи от решенията на ЕСПЧ и създава ефективно правно средство за защита в случаите на неизпълнение на съдебно решение. Новата редакция създава превантивна защита, която гарантира изпълнение в кратки срокове, но едновременно с това не освобождава държавата от задължението да изпълни. Така в цитираното по-горе решение *Бурдов 2* Съдът е посочил – „вискателят по вземане срещу държавата не може да бъде задължаван да образува принудително производство, тъй като задължението да се съобрази със съдебното решение е в тежест изцяло на държавните власти, които следва да приложат всички законови средства за да ускорят изпълнението и да предотвратят нарушаването на Конвенцията“ (§98). В допълнение при тази редакция не би било необходимо въвеждането на изричен съдебен или друг институционализиран контрол над изпълнението на съдебни решения срещу държавни учреждения, тъй като новият

ГПК създава достатъчно гаранции за вискателя в рамките на едно изпълнително производство по общия ред.

7. Практика и Препоръки на Съвета на Европа

Макар, както е посочено и по-горе, до този момент Европейския съд по правата на човека да не се е произнасял за оплакване по чл.13 (липса на ефективно вътрешно правно средство за защита) във връзка с неизпълнение на съдебно решение срещу държавно учреждение по дело срещу България считаме, че предлаганата редакция на чл.519 не е ненавременна.

На първо място в **препоръка 2004 (б)4** Комитетът на министрите от 12.05.2004г. е посочено: „Тази препоръка следователно насърчава страните членки да извършват преглед на законодателството си в светлината на практиката на Съда и да предприемат, ако е необходимо и подходящо, мерки, чрез които да гарантират – било чрез законодателството си или съдебната си практика – ефективни вътрешно правни средства, така както изисква чл.13. Прегледът [на законодателството] може да се извършва периодично или по повод решение на Съда.”

Следва да се отбележи, че предлаганото изменение на ГПК не обхваща въпроса за компенсиране на вредите в резултат на натрупано вече забавено изпълнение. Както нееднократно Съдът е посочвал „изискваното от чл.13 средство за защита трябва да е „ефективно” като или предотвратява твърдяното нарушение или неговото продължаване („превантивни средства”) или предвижда адекватно обезщетяване за всяко вече възникнало нарушение („компесаторни средства”).

Съдът е извел в практиката си ключови критерии за проверка на ефективността на компесаторните средства по отношение на неразумната продължителност на съдебното производство. Тези критерии, които са относими и към случаите, когато няма принудително изпълнение са обобщени от Съда по делото Бурдов (§99-100) както следва:

- искът за обезщетение следва да бъде разгледан в разумен срок (виж цитираното по-горе дело *Скордино*, § 195 *in fine*);
- обезщетението следва да бъде изплатено своевременно и по принцип не по-късно от шест месеца от влизане в сила на съдебното решение, присъждащо обезщетението (*ibid.*, § 198);
- процесуалните правила относно производството по обезщетение следва да са съобразени с изискването за справедливост, гарантирано от чл.6 на Конвенцията (*ibid.*, § 200);
- правилата относно разноските по делото не следва да натоварват прекомерно ищеца, когато иска му е обоснован (*ibid.*, § 201);

размерът на обезщетението не трябва да е неразумно при сравнение с присъжданите от Съда обезщетения по аналогични случаи (*ibid.*, §§ 202-206 и 213). Съществува силна оборима презумпция, че страната търпи неимуществени вреди от неразумно продължителното производство (*ibid.* §§ 203-204)

⁴ Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session)