

ДЪРЖАВАТА КАТО ПРИВИЛЕГИРОВАН ВЗИСКАТЕЛ

Темата за Държавата като привилегирован взыскател в принудителното изпълнително производство не се коментира в публичното пространство. Приема се като даденост, че на Държавата този специален, законодателно предоставен статут ѝ се следва просто защото това е Държавата.

По силата на ГПК, от самото му създаване и обнародване в бр.12/1952год.на в-к.Известие до настоящия момент, съгл.чл.458 от ГПК, държавата се счита винаги присъединен взыскател за дължимите ѝ от длъжника данъци и други вземания, размерът на които е бил съобщен на държавния или частен съдебен изпълнител до извършване на разпределението. За тази цел съдебния изпълнител изпраща съобщение на НАП и АДВ за всяко започнато от него изпълнение и за всяко разпределение.

Забележете ! В самия закон е залегнал термина „размерът на който е бил съобщен на съдебния изпълнител”, т.е. закона не изисква за привилегированите държавни вземания влязъл в сила акт (административен или съдебен), който безспорно да доказва изискуемостта на това вземане. За да бъде гарантирана тази държавна привилегия, съдебния изпълнител уведомява Кредитора Държава двукратно – към най-ранния момент и към най-късния момент, в който може да се реализира присъединяването. Както посочихме по-горе, за разлика от останалите изпълняеми вземания, които се удостоверяват с изпълнителен лист или пряко изпълнително основание, вземанията на държавата само се заявяват. Този законодателен подход уреждащ по-благоприятен режим за държавните вземания в сравнение с вземанията на другите частни кредитори е противоречащ на конституцията. В решение на Конституционния съд на РБ от 2000 год. се направи плах опит за коректив на тази привилегия, но само за частните държавни вземания. Независимо от това ежедневно в практиката се сблъскваме със „съобщения” по чл.458 от ГПК съдържащи оповестени от Държавата вземания за глоби, частни вземания, вземания по висящи, а понякога и приключили ревизионни производства, по които има отменени Ревизионни актове.

Самите ревизионни производства се точат с години (средна скорост от три до пет години). Известно е, че основния способ за установяване на публичните държавни привилегировани вземания са РА, които се ползват с предварителна изпълнителна сила. Така на практика почти всяко трето изпълнително дело образувано по ГПК е мълчаливо блокирано. Защо? Защото кредитора взыскател, който е водил процес, доказал вземане, образувал изпълнително дело, изхарчил куп разноски, на финала се озовава лице в лице с гарантираното вземане на Държавата. Държавата знаейки, че нейното вземане е гарантирано, обичайно бездейства и чака – чака частен кредитор, който да финансира изпълнителния процес, а тя да си получи даром парите. В резултат на това все по-често се наблюдава практически отказ от страна на частните кредитори да продължат усилията за събиране на вземанията си, осъзнавайки, че всичко събрано в изпълнителния процес ще се раздели на Държавата, Държавата макар и по право присъединен кредитор също бездейства, а за длъжника е отредена безславната роля на „вечен длъжник”. Нашето проучване (без да е с претенции за представително) показва, че това е съдбата на почти всеки трети, а напоследък и втори кредитор – респ.длъжник. Касае се за реално съществуваща колизия на права- правата на граждани и търговски дружества срещу

правата на Държавата относно недопустимостта на законодателно уреждане на по-благоприятен режим.

Какво е съществуващото у нас положение и как е уредена тази „конкуренция“ в другите държави?

Привилегированото положение на Държавата в изпълнителния процес е правно регламентирано в ДОПК, в чл.191 ал.3 от ДОПК.

Самото изпълнително производство по ДОПК съдържа многобройни и специфични разпоредби, които го отличават от ГПК и които са насочен към максимално удовлетворяване на държавата като вискател и на нейните вземания.

Според ДОПК, се създават определени привилегии за държавата и когато има открито производство по несъстоятелност.

Държавните вземания все ползващи се с привилегия са публични и частни. Публичните държавни вземания са тези, които имат особено специален статут при изпълнителното производство, но много често двата вида вземания се смесват или на практика не се различават, което мълчаливо води и до привилегия на частните вземания, идентична с публичните такива. Ето защо всяко разширително тълкуване на подлежащи на събиране от АДВ вземания, приравнени към публичните, води до неоправдано засягане на интересите на длъжника и до ограничаване правата на неговите кредитори да реализират вземанията си по общия ред на ГПК.

Винаги, когато са започнали изпълнителни действия по реда на ДОПК, дори при висящо производство по несъстоятелност, действията се извършват от публичния изпълнител. Когато държавата не може да бъде удовлетворена за цялото си вземане, включително лихви и разноски, за остатъка държавата се удовлетворява по общия ред.

Специална регламентация в Закона има и в производствата по несъстоятелност, която регламентация също води до създаването на специален привилегирован статут на Държавата. В случаите на искане за откриване на производство по несъстоятелност от длъжника или негов кредитор, преди внасянето на молбата в съда се уведомява данъчната администрация и АДВ представянето на доказателство за това уведомяване е условие за разглеждането на молбата от съда по несъстоятелността и образуване на делото.

Държавата се присъединява по право по всяко изпълнително дело, образувано при частен или държавен съдебен изпълнител, ако длъжникът има неплатени данъци и осигуровки. Съгласно чл. 458 от Гражданския процесуален кодекс държавата се смята винаги за присъединен вискател за дължимите ѝ от длъжника публични и други вземания, размерът на които е бил съобщен на съдебния изпълнител до извършване на разпределението. Аналогична е нормата на чл.191, ал.3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс /ДОПК/. По силата на същата разпоредба съдебният изпълнител е длъжен да изпрати съобщение на Националната агенция за приходите за всяко започнато от него изпълнение. Най-късно в 14-дневен срок от получаване на съобщението НАП издава удостоверение, което съдържа информация за размера на публичните задължения на длъжника, за наложените върху имуществото му мерки за обезпечаването им, ако има такива, както и за имуществото, срещу което е започнато принудително изпълнение. Съдебният изпълнител няма право да продължи принудителното изпълнение преди получаване на това удостоверение.

Както се посочи по-горе след образуване на всяко едно изпълнително производство първото действие, което трябва да изпълни съдебния изпълнител е насочено към разпоредбата на чл.458 от ГПК, т.е.уведомяването на Държавата.

Прилагането на удостоверението към изпълнителното дело е условие за продължаването на изпълнителното производство от съдебния-изпълнител.

Присъединените по право кредитори съгласно нашето законодателство са освен Държавата и :

а/ кредиторът, в чиято полза е било допуснато обезпечение на иск чрез заповест или възбрана върху обекта на изпълнението, започнато от друг кредитор;

б/ ипотекарният, заложенният кредитор и кредиторът с право на задържане, когато изпълнението се насочва върху ипотекирания, заложения имот или върху имота, относно който съществува правото на задържане ;

Присъединяването по право не предполага Изпълнителен лист. Както посочихме по-горе достатъчно е съобщението по чл.458 от ГПК. Известно е, че присъединеният по свое искане или по право кредитор става страна в изпълнителния процес, т.е.от това следва, че съгласно действащото законодателство, Държавата на практика е почти винаги страна в изпълнителния процес. Според ГПК присъединеният кредитор в това число Държавата има същите права в изпълнителен процес както първоначалният вискател. Той се ползва като него от относителната недействителност на разпорежданията на длъжника относно заповестното или възбрането право, от недействителността на плащането, извършено от ТЗЛ след заповестното съобщение, и може да иска възлагане на правото в изплащане на вземането.

Без съгласието на присъединения кредитор, вискателят не може по свое искане да спре или прекрати изпълнителния процес, нито да отложи изпълнението. В Закона само за да се облекчи развитието на изпълнителния процес, за изпълнителните действия се призовава само първоначалният вискател. Независимо от това, Държавата в момента, в който се установи, че има публични държавни вземания е равностойна страна в процеса и без нейното съгласие както посочихме по-горе не може да се спре или прекрати изпълнителния процес. Подобно законодателно уреждане утежнява изпълнителния процес за частните кредитори, които на практика са лишени от възможността и за спогодба с длъжника в изпълнителния процес.

Проучването и практиката ни показват, че в много случаи в удостоверението на НАП не се отразява какъв е видът на вземането, т.е. дали е частно или публично.

Според ДОПК публичните задължения се установяват по два начина:

1. С декларация, подадена от ДЗЛ ;
2. Чрез ревизионен акт на данъчните органи;

Ревизионното производство както посочихме в увода на доклада, трае между четири и пет години, през което време целия изпълнителен процес на практика е блокиран, въпреки, че ревизионният акт има предварителна сила, то след евентуалната му отмяна със влязло в сила съдебно решение се поражда права на кредиторите на длъжника, които реално няма как да бъдат реализирани, предвид факта, че Държавата вече се е възползвала от привилегиите си.

Принципът, залегнал в чл.638 ал.1 от ТЗ, че с откриване на производство по несъстоятелност се спират изпълнителните производства срещу имущество, включено в масата на несъстоятелността, е намерил своето изключение по отношение на имуществата, върху които са наложени обезпечения или са започнали изпълнителни действия по реда на ДОПК от публичния изпълнител. Това от своя страна означава намаление на масата на несъстоятелността, която служи за удовлетворяване на останалите кредитори на длъжника. В чл.646 ал.3 от ТЗ е упоменато, че не е нищожно по отношение на кредиторите на несъстоятелността

извършеното от длъжника изпълнение на публични вземания или на частни държавни вземания, чието принудително събиране се извършва по реда на публичните.

Прилагането на специфичен режим по отношение на частноправните вземания на държавата я превръщат в привилигиран кредитор, с който се засяга правната сфера на длъжника и на частните му кредитори, които са поставени в крайно неизгодна позиция.

Привилегията по чл.136 ал.1 т. от ЗЗД се отнася само до публичните вземания на държавата като частните държавни вземания не са привилигирани.

Поставянето на частно вземане на държавата в привилигирано положение в зависимост от техния носител, противоречи на чл.6 и чл.17 от Конституцията на РБългария. Съгл.чл.5 ал.2 от Конституцията - тя има пряко действие.

Конкуренцията между публични и частни вземания е регламентирана в ДОПК, като е уредено силно доминиращо положение на изпълнителния процес по ДОПК, т.е на процеса на събиране на публични държавни вземания. Тяхното събиране, съгл.чл.163 ал.1 от ДОПК, става по ДОПК и само по изключение, по ГПК, ИМЕННО: В СЛУЧАИТЕ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА КАТО ВЗИСКАТЕЛ В ЗАПОЧНАТО ИЗПЪЛНИТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО.

В чл.136 от ЗЗД са уредени два вида привилегии за публични вземания: за местни данъци в т.2 и за държавни вземания в т. 6. Тези привилегии се реализират, ако принудителното изпълнение, извършвано от съдебен изпълнител е насочено върху недвижим имот или моторно превозно средство. В тези случаи съдебният изпълнител изпраща съобщение до общината, където се намира имотът за дължимия от длъжника данък върху недвижимите имоти или до общината, където е регистриран длъжникът по постоянен адрес за дължимия данък върху м.п.с. Когато се извършва публична продажба на имот или МПС, съдебният изпълнител е длъжен да задели пари от събраната сума за дължим от длъжника местен данък, но не и за такса „смет”. Таксата върху битовите отпадъци не е привилигирано вземане.

Вземането на местни данъци се ползва с привилегия преди т.нар държавни данъци / данък върху дохода, задължителни осигуровки, ДДС и корпоративен данък/. Ако е продаден недвижим имот и за него общината има вземане за местен данък върху недвижимите имоти, редът на удовлетворяване на вискателите е следният : 1. вискателят, но само за платените разноси в принудителното производство; 2 общината за данък”сгради” 3. ипотекарният кредитор, ако е вискател или присъединен кредитор по делото 4. работници и служители за заплати и обезщетения/ ако длъжникът е работодател/ както лице, което има присъдено вземане за издръжка от длъжника 5. държавата - за данъци и задължителни осигуровки 6. вискателят по делото, ако не се ползва с привилегия на обезпечен кредитор/ с ипотека или залог/.

Частните държавни вземания се събират по ГПК.Съгл.чл.191 ал.1 от ДОПК,ако след осребряване на имуществото на длъжника и погасяване на задълженията и разноските по изпълнението,осъществено от публичния изпълнител, останат парични средства, НАП ги превежда по сметка на съдебния изпълнител за удовлетворяване на частни вземания срещу длъжника.

Следователно, след като законодателят е дал приоритет на събирането на публичните държавни вземания, когато това се извършва по ДОПК, няма как макар те да се събират по изключение по реда по ГПК, това да бъде пренебрегнато. Чрез публичните вземания на държавата се задоволяват обществени потребности, а частните държавни вземания обслужват по-ограничени интереси в сравнение с

публичните и са свързани с извършване на стопанска дейност и участие на държавата в гражданския оборот. Държавата, в това си качество-субект на частното право е равнопоставена на всички физически и юридически лица, участници на пазара съгл.чл.19 ал.2 от Конституцията, който предвижда гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност,включително, когато тя се осъществява от държавата. Тази равнопоставеност е относима не само към материалното съдържание на частните права на държавата, но и към процесуалните граници за тяхната защита.

Съвсем неправомерно, НАП настояват за предпочитително удовлетворяване на разноските, когато вземането се събира по ГПК и е иницирано от частен кредитор на длъжника.. С право на предпочитателно удовлетворяване по чл.136 ал.1 т.1 от ЗЗД се ползват разноските на първоначалния вискател по осъществяването на изпълнителния способ, постъпленията от които се разпределят. Тук могат да бъдат включени разноските за образуване на изпълнителното дело и разноските за един адвокат. Разноските на първоначалния вискател за обезпечаването на иска срещу длъжника чрез налагане на запор или възбрана върху събраното вземане или осребрената вещ, постъпленията, от които се разпределят, се ползват с привилегия, но когато в разпределението участват присъединени кредитори със специалните привилегии по чл.136 ал.1 т.2,3,4 от ЗЗД., разноските се включват след тях в реда преди първата по ред обща привилегия. ,а когато в разпределението участват и кредитори с привилегия по чл.16 ал.3 от ЗОЗ –преди техния ред. Не се ползват с право на предпочитително удовлетворяване разноските за други реализирани по искане на първоначалния вискател изпълнителни способности,нито разноските за неприложени изпълнителни способности.

Не се ползват с никакви привилегии по чл.136 ал.1 т.1 от ЗЗД разноските на присъединени кредитори,освен разноските по исковете по чл.134 и чл.135 от ЗЗД, когато са направени от тях.

С възприетото в ТР 2/ 26.06.2016год. по т.д.2/2013год. на ОСГТК на ВКС бе направен опит да се изчистят въпросите поне относно привилегиите по разноските.

Това обаче в никакъв случай не разрешава проблемите свързани с привилегиите на държавата в едни изпълнителен процес, който я поставя в положение на надмощие спрямо всички останали кредитори, включително и спрямо първоначалния.

Първоначалният кредитор обикновено е този, който е водил и съответно спечелил исковия процес и който е реализирал както разноски за него, така и разноски за изпълнителното производство. Той е този, който е поел инициативата и съответно е заплатил всички разноски за установяване на наличие на средства за удовлетворяване на вземанията и то не само на своите, но и на тези на вечно присъединения кредитор.

Затова поставянето му в неблагоприятно положение спрямо държавата противоречи на конституцията.

За да преценим, мястото на България по отношение на качеството на събиране на дългове и мястото на държавата като привилегирован кредитор в тези производства, нека да разгледаме практиките по събиране на дългове на някои отделни държави. Да се спрем на практиката и нормативната уредба в Румъния, която е сходна на България държава по икономическо и политическо развитие. Изпълнението в Румъния се осъществява от съдебни изпълнители, чиято дейност стриктно се съблюдава от съда. Процедурата по събиране е подобна на българската.

Румънският кодекс определя ред, по който се разпределят сумите събрани чрез различни изпълнителни способности на кредиторите. **Редът е както следва:**

- 1) вземания, представляващи разходи, свързани със съдебните производства, предварителните мерки по обезпечение, разходите за изпълнение, други разходи за запазване на активите предмет на изпълнение, както и разходи, направени за запазване правата на кредиторите;
- 2) вземания, обезпечени с ипотеки, залози или други приоритетни права;
- 3) вземанията за заплати и надници на работници и служители;
- 4) бюджетни вземания;
- 5) вземания, произтичащи от държавни заеми;
- 6) искове за вреди, причинени на публична собственост от незаконни действия на длъжника;
- 7) вземания от банкови заеми, наеми и др.
- 8) глоби и други определени по размер санкции, дължими на държавните или местните бюджети;
- 9) други вземания.

Удовлетворяването на вземанията по този ред прави процедурата неефективна. Въпреки че, според Румънския кодекс, събирането трае от 90 дни до максимум 1 година, често събирането се удължава и за срок над три години поради утежненията по самото събиране свързани със спазване на привилегии.

Подобен е реда, установен в бившата социалистическа страна- **Русия**, където според Федералния закон за изпълнението, сумите събрани от съдебен изпълнител се разпределят като се спазва следния ред за разпределение:

- 1) На първо място, по исковите за издръжка, обезщетение за вреди, причинени на здравето, обезщетение за вреди във връзка със смърт, вредите, причинени от престъплението, както и неимуществени вреди;
- 2) На второ, по исковите за обезщетения и заплати на хора, които работят (работа) по трудов договор, както и възнаграждението на авторите резултати от интелектуална дейност;
- 3) На трето, вземанията за задължителни плащания към бюджета и извънбюджетните фондове;
- 4) На четвърто всички други искове.

Подобно е положението в Молдова и Украйна.

Не така стоят нещата в развитите европейски страни Австрия и Германия, от които България е взимствала редица нормативни правила, но не и тези по отношение на „Изпълнителния процес“. Интересното за Австрия е, че тази страна е първата от страните от Европейското икономическо пространство, която е отменила приоритета, с който се ползват публичните вземания в процедурата по несъстоятелност още през 1985г. Мотивите за това са: че производството, в което се определят привилегировани кредитори е несправедливо, че се обезкуражават участниците в бизнес оборота, и че не се стимулира държавата да събира дълговете си по друг по-ефективен начин. По нейния пример в последствие през 80-те години на миналия век е отменен приоритета в скандинавските страни и в Холандия. Към настоящия момент в производствата по принудително събиране на задължения не са уредени привилегии за публични вземания нито в Австрия, нито в Германия.

Подобно е положението във **Великобритания**, страната –родина на прецедентното право (common law). Изпълнителният процес във Великобритания е доста различен от този в страните от континенталната правна система и трудно може да се

съпостави или да се направи аналогия. За целите на това проучване бе установено, че със заповед на съда освен задълженията по парични плащания могат да се събират и местни (counciltax) данъци, т.е. в ограничени случаи от събраната от длъжника сума се погасяват и частично публичните му задължения.

Интерес представлява и практиката в Канада, в която се прилага прецедентното право, но в бившите френски провинции (Квебек, Торонто и др.) действа правна система от френски тип. Събраните от длъжника средства чрез принудителното изпълнение се разпределят по следния ред:

1. първи по ред се погасяват разноските за изпълнителното производство;
2. втори по ред се погасяват задълженията към обезпечените кредитори (тези които имат ипотека или заповест върху пари и вещи), като в тези обезпечени кредитори често може да е и Канадската приходна агенция за публични вземания;
3. трети по ред са вземанията за неплатени заплати, осигуровки и данък върху дохода на наетите лица;
4. четвърти - всички необезпечени кредитори.

Всичко до тук изложено може да се обобщи и с данни от мащабно проучване на **Харвардския** университет за събирането на дългове в световен мащаб, което е извършено на база подробно проучване на процедурите по събиране в 88 страни. Страните са групирани според степента на развитие на : 1.Развити с висок БВП и стандарт на населението; 2. Развиващи се страни; 3. Изоставащи бедни страни.

Резултатите от проучването са стряскащи. Специално е проучен въпроса относно даването на приоритет на някои видове кредитори за сметка на други при разпределение на суми от дълга. В кръга на привилегированите кредитори често попадат: 1. държавата със задълженията за такси и данъци; 2. работниците по отношения на техните вземания за заплати и осигурителни плащания. От тези 88 страни 55 % не зачитат привилегировани кредитори, а 45 % ги уважават.

Привилегия на държавата и работниците се дава в 33% от развитите страни, в 50 % са развиващи се страни и в 74 % от изоставащите страни. Според правната система, към която принадлежат тези страни се наблюдават следните данни: в никоя от държавите от Скандинавската правна система не се наблюдава даване на приоритет на държавата и работниците, в 25 % от държавите с прецедентно право по образец на законодателството на Великобритания се дава приоритет, в 52 % от държавите от немската правна система се дава приоритет, и в 74 % от държавите с френска правна система също се дава приоритет. Като цяло е видно, че се дава приоритет на държавата и работниците за техните вземания от длъжника в бедните страни и в тези с правна система по образец на френската каквато е и тази в България. По нататък в това проучване се сравнява ефикасността и бързината на събирането на дългове, като се установява, че средният процент на напълно възстановени суми от длъжници в страни от скандинавската правна система е 88 % , в страни с прецедентно право е 67 %, в страни с немска правна система – 43 % и в страни с френска правна система – 33 %, като тук се включват богатите, средно развитите и бедните страни.

С оглед гореизложеното и на база извършеното проучване в горепосочените правни системи в другите анализирани страни, смятаме че се налага обществена дискусия за промяна в законодателството в следните посоки:

1. **Ограничаване привилегиите на Държавата само по отношение на публичните вземания за данъци и осигурителни вноски**
2. **Формиране на ясни критерии по отношение на това кои вземания на Държавата и в какъв ред следва да се ползват с привилегия, като**

предлагаме това да бъдат само публичните вземания установени с влязъл в сила акт (съдебно решение, ДРА) и обезпечени по съответния законов ред.

- 3. Ограничаване привилегиата на Държавата в определен срок от датата на образуване на изпълнителното производство, след който срок привилегиите да отпаднат.**
- 4. Да не се ползват с привилегия необезпечени публични държавни вземания, а обезпечените такива да следват реда на наложените обезпечения.**

Неразделна част от Доклада е Приложение, което съдържа проучване на практиките по събиране на дългове на някои отделни държави.

Доклада е изготвен от екип в състав:

Адвокати: Магдалена Колева, Десислава Костова, Добромир Якимов, Екатерина Влахова, Георги Панайотов.