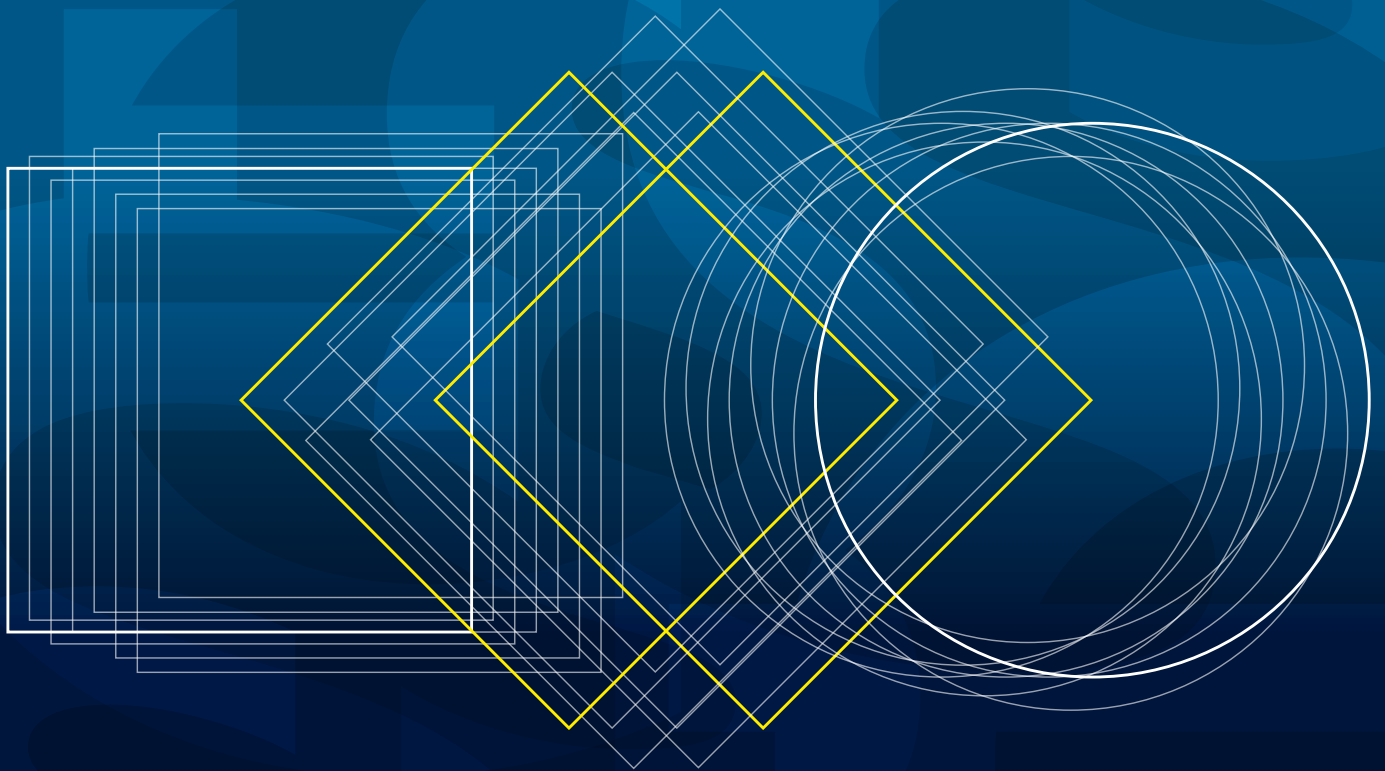




ЕКСПЕРТЕН КЛУБ ЗА
ИКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

Икономически и правен анализ на мерките за доброволно изпълнение



Автори: Стоян Панчев, Георги Вулджев, Венцислав Бенов, Георги Василев

София, 2020 г.

Съдържание

Изводи	4
Въведение	5
Икономически анализ.....	6
Икономическото значение на ефективността на съдебната система	6
Изчисляване на ефектите от преминаване към доброволно изпълнение	7
Влиянието на кризата от 2020 г. върху натовареността на съдебната система.....	12
Правен анализ	15
I. Анализ на настоящото законодателно положение и на предложените мерки.....	15
Законодателство в настоящия момент.....	15
За какъв вид задължения е приложима ПСЗДИССИ	18
Потенциал на ПСЗДИССИ и условия за неговото разкриване	19
Достъп до какви данни следва да има канещият?	20
Съдържание на поканата за доброволно изпълнение	21
Развитие на ПСЗДИССИ.....	22
Такси и възнаграждения.....	23
Правно-нормативна техника.....	24
II. Сравнителен международен анализ	25
1. Германия.....	25
2. Нидерландия.....	25
3. Белгия.....	26
4. Латвия.....	26
5. Литва	27
Препоръки	29
Заключение.....	30

Изводи

- Налице е необходимост от промяна на законодателството, тъй като настоящата законодателна рамка води до претоварване на районните съдилища (и основно на СРС) с дела относно задължения с малък материален интерес;
- Дела по чл. 410 и чл. 417 са отговаряли за 33.6% от цялата натовареност на районните съдилища или 17,8% от натовареността на цялата съдебна система през 2019 г.;
- Средните директни годишни разходи на цялото общество за събиране на вземания в периода 2006 – 2019 г. са между 292 – 326 млн. лв;
- Очакваме директните разходи на цялото общество за събиране на вземания за периода 2020 – 2021 г. да са между 800 – 893 млн. лв.;
- При най-консервативния сценарий с 20% преминаване към предложената процедура за доброволно изпълнение (ПСЗДИССИ), ще могат да се реализират спестявания за обществото от между 137 – 165 млн. лв. за периода 2020 – 2021 г.;
- Общите спестявания за обществото от преминаване към предложената процедура за доброволно изпълнение (ПСЗДИССИ) за двете години от периода 2020 – 2021 г. могат да достигнат между 0,11% до 0,22% от прогнозното БВП за 2020 г.
- Допълнителните стопански ползи от въвеждането на процедурата за доброволно изпълнение отвъд директните спестявания, които не са отчетени в нашия модел, могат да включват мултиплициращи ефекти като облекчаване на стопанския оборот, подобряване на общата инвестиционна среда, допълнителен достъп до кредит и др.;
- Мерки като доброволно изпълнение и различни форми на медиация са с широко разпространение и приложение в страните от Европа, които в някои случаи могат да служат за добри примери на практики, които да бъдат въведени и в българското законодателство.



Въведение

Целта на настоящия анализ е да направи преглед и оценка на конкретна част от „Плана за действие с мерки, адресиращи основните проблемни области, възпрепятстващи нарастването на инвестициите“, приет от Министерски съвет с последна редакция от 2019 г. И по-точно на мярка от този план, отнасяща се по отговорност на и внесена по предложение от Министерство на правосъдието. Става дума за и доброволните, извънсъдебни методи за разрешаване на спорове между страни, свързани със събиране на задължения, които са едно сериозно натоварване както за страните по процеса, така и за правораздавателната система.

Самото предложение е следното:

– създаване на нов чл. 426а в ГПК относно събирането на задължения чрез доброволно изпълнение

Тази мярка се отнася към въвеждането на нов елемент към процедурата по събиране на вземания, който да се отнася до т.нар „малки вземания“. В Плана е записано, че „към момента събирането на т.нар. ‚малки задължения‘ създава проблеми доколкото при съдебната намеса се натрупват държавни такси, адвокатски или юрисконсултски възнаграждения, лихви и такси по съдебното изпълнение, които значително увеличават дълга. Кредиторът трябва да направи авансово значителни разходи, като е необходимо и време до окончателното възстановяване на сумите.“

Процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител (ПСЗДИССИ) може да бъде оценена по няколко възможни начина, базирайки се на очакванията по линия на стопански и правни ефекти.

С наличната, макар и непълна, статистическа информация за съдебното изпълнение, когато говорим за събирането на задължения чрез доброволно изпълнение, очакванията за спестявания по линия на такси, възнаграждения, лихви и други могат да бъдат апроксимирани. Освен тези изчисления като част от тази публикация е извършен и правен анализ и като част от него са разписани конкретни препоръки по регулирането на процедурата. Също така е направено международно сравнение със страни от Европа, които имат подобни мерки, вече функциониращи в техния правен мир.

Разделили сме прегледа си на мярката в две части, в първата са засегнати икономическите аспекти на предложеното, във втората юридическите. Извели сме основните изводи в заключението и отделно в кратък съкратен вариант преди това въведение.



Икономически анализ

на Процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител

Икономическото значение на ефективността на съдебната система

Съдебните институции имат много съществено влияние върху бизнес средата във всяка една икономика. Осъществяването на каквато и да е бизнес дейност изисква сключването на сделки, влизане в договорни отношения с други икономически играчи и предприятия. Отдавна установен факт е, че стабилната правна рамка и ефективно функциониране на съдебната система са от ключова важност за това сключените междуфирмени договори да се спазват консистентно, което от своя страна създава положителен бизнес климат на стабилност и предвидимост.

Ефективното функциониране на съдебната система най-вече опира до наличния ѝ капацитет. Ако системата няма достатъчно капацитет в кратък срок да се справя с всички правни казуси и междуфирмени договорни спорове, които се повдигат, то тя не функционира ефективно. Тромавата съдебна система е неефективна съдебна система, която прави създаването и оперирането на бизнес в страната по-трудно. Ако съдебната система не е достатъчно ефективна тя дори натоварва фирмите финансово, защото забавеното разрешаване на правни спорове (особено ако са свързани с междуфирмена и клиентска задължнялост) водят до пропуснати ползи и директни финансови загуби в периода на забавянето.

Именно в това отношение предложената мярка за извънсъдебно събиране на малки задължения може да има важна положителна роля в посока на това да разтовари съдебната система като прехвърли част от нейното натоварване към съдебните изпълнители, които да са посредник между двете страни в казусите около малките задължения.

По данни на ВСС, през 2019 г. постъпилите дела само по чл. 410 и чл. 417 (които не изчерпват всички спорове, свързани с малките задължения) в районните съдилища на областните центрове в България са били общо 128 629. За сравнение, общият брой на всички дела постъпили в РС през 2019 г. е бил 382 399. **Това означава, че делата по чл. 410 и чл. 417 са отговаряли за 33.6% от цялата натовареност на районните съдилища през 2019 г.** Данни също така показват, че общият брой на всички дела, които са постъпили във всички видове съдилища е бил 722 265 през 2019 г., което означава, че постъпилите дела по чл. 410 и чл. 417 отговарят за 17.8% от цялата натовареност на съдебната система в България.

Данните показват, че делата по чл. 410 и чл. 417 са най-често срещаните на ниво районни съдилища в страната. Съответно, ако се постигне дори само частично олекотяване на тежестта на тези дела за съдилищата, чрез разрешаването им посредством извънсъдебна медиация тип процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител (ПСЗ-ДИССИ), това сериозно би свалило натовареността на съдебната система. Впоследствие това би подобрило цялостната ѝ ефективност и ускорило работата ѝ, включително при разрешаването на по-важни правни спорове.



Сами по себе си делата по чл. 410 и чл. 417 в по-голямата част от случаите се отнасят до дребни спорове за сравнително малки суми между фирми и техни задължия клиенти. Предложената реформа касае именно този тип спорове за парични вземания в размер до няколко минимални работни заплати. Въпреки, че са малки като сума, като брой тези дела имат значителен дял и съответно натоварването, което оказват върху функционирането на съдебната система е асиметрично на тяхната важност. Ключовото е, че този тип спорове в много случаи могат да се разрешат и без да стигат до съд. Завеждането на дело касаещо подобни неизплатени задължения много често е резултат просто на лоша комуникация между кредитор и длъжник и липсата на каквато и да е извънсъдебна медиация.

Разбира се, за да се постигне олекотяване на натовареността на съдебната система чрез пренасочване на съществена част от този тип дела към разрешаване посредством ПСЗДИССИ, е необходим наличен финансов стимул. Без финансов стимул за поне едната от страните, които биват въввлечени в този тип правни спорове, възползването от подобен тип доброволна медиация ще остане рядкост. Трябва да се отбележи, че на теория възможността за медиация тип ПСЗДИССИ по такива казуси съществува и в момента, но тя не е формализирана от настоящото законодателство. С други думи, страната завеждаща делото често дори не е наясно, че може да се възползва от извънсъдебна медиаторска услуга и по този начин да спести време и пари от водене на дело. Ползи от извънсъдебно разрешаване на спора има и за ответната задължена страна. Директните финансови разноси свързани със самото дело всъщност са най-високи именно за нея, когато се докаже, че не е изпълнила своите задължения спрямо ищеца.

Изчисляване на ефектите от преминаване към доброволно изпълнение

За да се изчисли потенциалният ефект от завеждането на мярка за доброволно изпълнение на задължения за „малки дългове“, трябва да се изследват обществените разходи, натрупващи се върху една „малка“ претенция, в процеса от нейното установяване до финалното приключване на делото при съдебния изпълнител. Тези допълнителни разходи включват разходи на кредитор и длъжник по съдебен процес, разходи по изпълнение, лихви, разходи на съдебната система и данък добавена стойност (ДДС).

Стойностите на разходите за кредитора и длъжника са по линия на чл. 410 и чл. 417 от ГПК и в двата случая при хипотеза за възражение и хипотеза без възражение, както и тези по исков процес. В тях се включват основно адвокатски или юристконсултски хонорари, държавни такси и депозити за експертиза. Важна методологическа бележка относно държавните такси е, че теоретично те би трябвало да покриват приноса на съдебната система в обществените разходи. В нашия модел не развиваме допълнително вектора на обществените разходи за съдебна система, поради липсата на нужната статистическа информация и поради липсата на цялостно изследване на цената на българската правораздавателна система. В този смисъл, резултатите ни са подценени по линия на този ефект, който със сигурност не е незначителен, както е представено по-горе в текста, и се простира отвъд разходите, които се покриват от държавните такси.



Що се отнася до изпълнителния процес, разходите зависят от това какви действия се предприемат, какви справки се извършват, с какво имущество разполага длъжникът и често, също като съдебните разходи на кредитора и длъжника, могат да варират в широки рамки спрямо първоначалната претенция. Базирайки се на експертни оценки от адвокати, юристи и съдебни изпълнители, изработихме три сценария за минимална, средна и максимална надценка на първоначалната претенция. На база на тези оценки приемаме, че процесът на събиране на задължението отнема три години, което води до натрупване на лихви по главницата в размер на общо 33%, което от гледна точка на практиката е консервативна оценка. От изчисленията се вижда, че общият размер на „надценките“ – допълнителните разходи над главницата, които длъжникът е принуден да плати, са съответно 82%, 146% и 210% в трите разглеждани сценария.

Анализираме данни за периода 2006 – 2019 г., като използваме информация от Камарата на частните съдебни изпълнители относно броя приключени дела и общо събраните суми в продължение на тези 14 години. Дефинираме „малките вземания“ до размер на 10 МРЗ през 2020 г. – т.е. на сумата от 6100 лв. На този профил отговарят близо 80% от приключените дела и включват 50% от събраните суми. На база на трите сценария успяваме да установим и три възможни размера на средната претенция на „малките вземания“, която варира между 2117 – 3606 лв. Използвайки такъв отрязък от време в продължение на 14 години, успяваме да изгладим ефекта от „забавяне“ при събирането на задълженията. Както е споменато по-горе, по експертни оценки, отчитаме средно тригодишен период на приключване за всички сценарии, т.е. задължения от 2009 г. се събират през 2012 г. например. Отново стъпвайки на най-консервативната възможност от диапазона.

Таблица 1: Разходи по събиране на задължения и по теоретично прилагане на доброволно изпълнение за периода 2006 – 2019 г. при трите разглеждани сценария в модела, лв.

Сценарии	Минимален	Среден	Максимален
Годишни разходи на обществото по съдебно събиране (2006 – 2019 г.)	292 582 418	314 024 390	326 612 903
Годишни разходи по доброволно изпълнение	41 208 791	30 487 805	24 193 548
Годишни спестявания при доброволно изпълнение на 100% от делата	251 373 626	283 536 585	302 419 355
Годишни спестявания при доброволно изпълнение на 20% от делата	50 274 725	56 707 317	60 483 871

Източник: Камара на частните съдебни изпълнители, собствени изчисления

В Табл.1 сме описали средните годишни разходи за съдебно събиране на вземанията през периода 2006 – 2019 г., които са варирали в диапазона 292 – 326 млн. лв. Сметнали сме какви биха били хипотетичните разходи, ако през периода се беше използвала процедурата за доброволно изпълнение, и на последно място спестяванията при консервативно 20% преминаване към ПСЗДИССИ през периода, които биха варирали между 50 – 60 млн. лв годишно.

Базирайки се на изработените сценарии за 2006 – 2019 г. включително, можем да разработим прогнози за евентуалния ефект от въвеждането на мярката в следващите две години при различни хипотези за навлизане в употреба на доброволното изпълнение. Използваме данните от Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020 – 2022 г.¹ на Министерство на финансите и от Пролетната прогноза на Европейската комисия през 2020 г.² Съществената разлика между двете е, че втората отчита ефектите от настъпилата стопанска криза, свързана с разпространението на вируса Ковид-19, докато последните публично достъпни прогнози на Министерство на финансите са от есента на 2019 г., когато очакванията за растеж са значително по-високи.

Разглеждаме сценариите за разходите на обществото от съдебно събиране в периода 2020 – 2021 г. според двете използвани прогнози. В Табл. 2 се виждат резултатите, базирани на данни от Министерство на финансите, които са в диапазона 878 – 980 млн. лв., докато в Табл. 3 е разписана ситуацията с прогнозите на ЕК, където получаваме между 800 – 893 млн. лв. разходи за обществото. Спестяванията за обществото с двата набора данни, при 100% преминаване към доброволно изпълнение, са съответно 754 – 907 млн. лв. и 687 – 827 млн. лв.

1 http://www.minfin.bg/upload/40604/3-DRAFT_MTFB%202020-2022.pdf

2 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_799



Таблица 2: Разходи и спестявания за обществото за периода 2020 – 2021 г. при съдебно събиране и при преминаване към доброволно изпълнение, лв. (по прогнози за БВП на Министерство на финансите)

Ниво на използване на процедурата	100%	30%	20%
Разходи за обществото при съдебно събиране (МИН)	878 381 292	263 514 387	175 676 258
Разходи за обществото при съдебно събиране (СРЕДНО)	942 753 675	282 826 103	188 550 735
Разходи за обществото при съдебно събиране (МАКС)	980 546 494	294 163 948	196 109 299
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (МИН)	754 665 617	226 399 685	150 933 123
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (СРЕДНО)	851 224 192	255 367 258	170 244 838
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (МАКС)	907 913 420	272 374 026	181 582 684

Източник: Министерство на финансите, собствени изчисления

Изчисленията с данните на Министерство на финансите ни дават диапазон на спестяванията при 30% преминаване към доброволно изпълнение от 226 – 272 млн. лв. за периода 2020 – 2021 г., докато при по-скептичните очаквания за икономическия растеж на ЕК, резултатите са в диапазон 206 – 248 млн. лв. Тези резултати се равняват на от 0,08% до 0,10% от прогнозното БВП за периода 2020 – 2021 г. и на 0,17% до 0,22% от прогнозното БВП за 2020 г. Ако сме по-консервативни и разчитаме само на 20% преминаване към доброволно изпълнение, то диапазоните при двата типа прогнози са съответно 150 – 181 млн. лв. и 137 – 165 млн. лв. Кое то се равнява на между 0,05% и 0,07% от прогнозното БВП за периода 2020 – 2021 г. и на 0,11% и 0,14% от прогнозното БВП за 2020 г. Всъщност най-консервативният сценарий, който разглеждаме, ни дава спестявания за обществото от преминаване към доброволно изпълнение в периода 2020 – 2021 г. от 137 млн. лв. В него сме заложили, възможно най-ниските размери на надценката в нашия модел от 82%, висока цена на доброволното изпълнение от 20% и най-нисък потенциален ръст в брутния вътрешен продукт.

Таблица 3: Разходи и спестявания за обществото за периода 2020 – 2021 г. при съдебно събиране и при преминаване към доброволно изпълнение, лв. (по прогнози за БВП на Европейската комисия)

Ниво на използване на процедурата	100%	30%	20%
Разходи за обществото при съдебно събиране (МИН)	800 164 297	240 049 289	160 032 859
Разходи за обществото при съдебно събиране (СРЕДНО)	858 804 529	257 641 359	171 760 906
Разходи за обществото при съдебно събиране (МАКС)	893 232 020	267 969 606	178 646 404
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (МИН)	687 465 100	206 239 530	137 493 020
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (СРЕДНО)	775 425 449	232 627 635	155 085 090
Спестявания за обществото при доброволно изпълнение (МАКС)	827 066 686	248 120 006	165 413 337

Източник: ЕК, собствени изчисления

Освен по линия на непълната оценка на спестяванията за обществото по линията на съдебната система, имаме възможно подценяване на резултатите и по линия на променящата се стопанска обстановка отвъд спада на БВП през 2020 г., както прогнозира ЕК. Става дума за по-големи спестявания, идващи от ефекти като увеличение на задлъжнялостта, които могат да бъдат реализирани чрез по-добра събиераемост, по-малко съдебни разходи и по-малко затруднения в стопанския оборот.



Влиянието на кризата от 2020 г. върху натовареността на съдебната система

В анализа на въздействието на предложената реформа свързана с доброволното изпълнение на „малки задължения“ трябва да се отчете и настоящата макроикономическа обстановка през 2020 г. Кризисната ситуация след разпространението на Ковид-19 вируса прави стъпката към подобна реформа по-наложителна. При всяка рецесия задължениостта расте, плащанията по кредити и задължения се бавят повече, делът на необслужваните кредити започва да се покачва.

През май Българската народна банка предупреди³, че рекордно ниските нива на лихвите по кредитите, които се запазиха до началото на 2020 г., в комбинация с рязкото настъпване на криза в икономическата активност свързана с пандемията от Ковид-19 създава много сериозен риск от рязко увеличаване на дела на необслужваните кредити. В този контекст БНБ препоръчва кредитните институции да приоритизират действията към реструктуриране и намаляване на дела на необслужваните кредити, за да се минимизира заплахата за ликвидността и капитализацията на банковата система. Въпреки че предупреждението на БНБ е насочено конкретно към банковите институции, кризисната ситуация влияе по сходен начин на всички кредитори.

По данни на Евростат през 2018 г.⁴ дългът на частния сектор в България се е равнявал на 95.0% от БВП. Данните на БНБ показват, че към края на 2019 г. общата сума на кредитите към нефинансови предприятия е била близо 35 млрд. лв., а на тези към домакинствата близо 24 млрд., общо 59 млрд. лв. Тези показатели със сигурност ще претърпят сериозна трансформация в резултат на кризата. Институциите не са публикували точни прогнози за това колко се очаква да се влоши финансовото състояние на бизнеси и домакинства в страната и съответно колко ще пострада способността им да покриват своите дългови плащания.

С оглед на силния спад на БВП от 7.2% през 2020, който прогнозира Европейската комисия⁵, както и очакванията безработицата да се покачи от 4.2% на 7.0%, задължениостта на частния сектор най-вероятно ще надвиши 100% в краткосрочен план до края на 2020 г. и е възможно да достигне 110%. В по-средносрочен и дългосрочен план, към края на 2021 и 2022 г. най-вероятно ще видим спад в задължениостта поради свиване в кредитирането, което е естествено следствие на влошена икономическа активност и по-висока безработица.

Ефектът на кризата върху задължениостта на българските домакинства и бизнеси със сигурност ще е значителен, и отрицателен по линия на по-ниски приходи и заплати. Това, напълно естествено, ще доведе до забавяне в изплащането на задължения. Именно по тази причина се въведе временен мораториум върху дълговите плащания, който ще трае до 6 месеца, или до края на септември най-късно. Тази мярка временно ще тушира проблемите със задължениостта, но те няма да бъдат избегнати. В последното тримесечие на тази година със сигурност ще видим скок на необслужваните кредити и задължения, както към кредитни институции, така и към фирми. Задълженията към последните, впрочем, растат

3 БНБ: Ниските лихви и епидемията увеличават риска от натрупване на необслужвани кредити; money.bg; 13.05.2020

4 Eurostat; Private sector debt, consolidated - % of GDP

5 European Commission; Spring 2020 Economic Forecast; 13.05.2020



и в момента, защото мораториум върху междуфирмени дългове и клиентски задължения няма.

По последни данни на БНБ към края на 2019 г. делът на необслужваните кредити от всички кредити на банковата система е 6.5%.⁶ От ЕКИП очакваме това ниво да се покачи значително. смятаме за много вероятно делът на необслужваните кредити да достигне и надвиши 10% през настоящата година. При по-негативен сценарий, при който България преминава през втора вълна на пандемията Covid-19 по-късно през тази година, прогнозираме, че в първото полугодие на 2021 г. делът на необслужваните кредити ще се е удвоил до 13%.

Що се касае междуфирмената задължнялост, според най-актуалните налични данни на международната застрахователна фирма Euler Hermes, през 2018 г. средният период на разплащане на фирмите в България е бил 63 дни с тенденция към увеличение спрямо 2017 и 2016 г.⁷ През 2020 със сигурност ще видим доста значително увеличение в средния период на разплащане. С оглед на специфичните измерения на настоящата криза, които вредят на едни сектори повече от други, най-сериозен скок в средния период на разплащане може да се очаква в хранително-вкусовата индустрия, търговията (конкретно на нехранителни стоки) и туризма.

С оглед на това, че дейността на тези (и други сектори) беше почти изцяло или до съществена степен преустановена за над 45 дни, може да се очаква, че средният период на разплащане, конкретно във второто и третото тримесечие на тази година ще скочи рязко, вероятно пропорционално на периода, в който съответното предприятие е било принудено да преустанови дейност. Тоест, за годината като цяло може да се прогнозира, че средният период на разплащане ще се покачи с близо 50% или около 30 дни до 90 дни. В този контекст със сигурност ще станем свидетели на значителен ръст в правните спорове свързани с изплащането на междуфирмени задължения.

Има и друг фактор, от страна на кредиторите, който може да доведе до ръст в съдебните спорове по задължения. В условия на криза и съответно при влошаване на приходите от текущата дейност, фирмите започват да приоритизират навременното събиране на вече установени задължения, за да компенсират загубата на паричен поток до възможно най-голяма степен. Тоест, докато от една страна длъжниците изпитват все по-големи трудности да изпълняват задълженията си навреме, кредиторите изпитват все по-голяма нужда да ги събират навреме. Този двустранен ефект на кризата води до ескалиращо натоварване и дори претоварване на съдебната система. Ако в година при сравнително много добри нива на икономическа активност и ниска безработица като 2019 г. делата по чл. 410 и чл. 417 са над 128 хил., то през 2020 това число със сигурност ще скочи значително. Вероятно е да скочи и делът на този тип дела от всички дела, които постъпват в районните съдилища, а те още през 2019 г. формират над 1/3 от тях, както вече отбелязахме.

Ако през 2019 г., в период на растеж извън кризисни условия, броят на делата по чл. 410 и чл. 417 е бил 128 629, през 2020 и 2021, на база горните размисления, може да се допусне, че те ще се покачат с 15 – 30% до между 150 и 170 хил. Именно затова в кризисна ситуация като настоящата бързото и ефективно събиране на

6 Банките в България: октомври-декември 2019 г.; БНБ; 2020; стр.12

7 Българските фирми се разплащат средно за 63 дни; Investor.bg; 14.05.2019



дългови вземания и разрешаване на правни спорове, свързани с тях, е от особена важност. При рязко свиване на икономическата активност, каквото се изпитва в момента, приходите на фирмите също рязко се свиват, да не говорим за текущите парични потоци. За да се минимизира недостигът на ликвидност, в който много бизнеси изпадат в тази ситуация, вземанията по дължимите към тях суми от клиенти трябва да събират навреме. Уви, естествената тенденция е обратната, именно поради отрицателния ефект на кризата върху икономическата активност и нивата на заетост. Тоест, ликвидността на фирмите в това отношение е притисната от две страни – приходите им падат, а забавянията по дължимите към тях плащания се удължават.

Не трябва да се забравя, че в кризисни условия нараства броят и на най-различни други видове правни спорове свързани с търговски и работни отношения, да не говорим за фалитите и правните процедури свързани с тях. Накратко, натоварването на съдебната система като цяло расте в период на криза. Комбинацията от всички тези фактори, неимоверно увеличава натовареността на съдебната система и съответно вероятността от забавяне при разрешаването на дела по „малките вземания“. Това от своя страна оскъпява финансовите разходи за тези дела, да не говорим за загубеното време по тях.

Поради гореизложеното, предложената реформа трябва да се разглежда и като анти-кризисна мярка, особено ако се въведе във възможно най-кратък срок. Въвеждането на законодателна реформа, която да формализира доброволното изпълнение чрез ПСЗДИССИ като начална стъпка в процеса и така да насочи и стимулира прибягването на доброволна медиация по тези казуси, би повишило събирателността на задълженията на икономическите агенти и допринесло за олекотяването на натовареността на съдебната система. Това би имало положителен ефект върху ликвидността на фирмите и съответно финансовото им състояние, което би подобрило цялостната инвестиционна среда.



Правен анализ

на Процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител

I. Анализ на настоящото законодателно положение и на предложените мерки

Законодателство в настоящия момент

Към настоящия момент законодателството на Република България дава възможност на кредитора да подходи по няколко различни начина, за да събере вземането си от длъжника (в хипотезата че не е склонен да продаде вземането си). Първата група варианти на действие са свързани с доброволно изпълнение от страна на длъжника. Обикновено инициативата за такова плащане идва от кредитора чрез изпращането на покана за плащане, адресирана до длъжника. Възможностите за изпращането на такава покана са няколко – тя може да бъде изпратена от кредитора лично, но същият може да се обърне и към адвокат, който да подготви и изпрати поканата като негов пълномощник. Друга възможност е кредиторът да се отнесе до нотариус, чрез който да бъде изпратена нотариална покана, а също така кредиторът може и да се обърне към ЧСИ, който да връчи поканата на длъжника. Общото на всички тези описани варианти е, че те са доброволни, т.е. кредиторът не разполага с възможност на законова принуда спрямо длъжника да плати задълженията си. Крайната цел е да се постигне цялостно плащане или споразумение за частично/разсрочено плащане на задължението.

В случай обаче, че длъжникът не е съгласен да плати доброволно, кредиторът няма друг избор освен да започне съдебен процес срещу него, за да се сдобие с изпълнителен лист и в крайна сметка да пристъпи към принудително събиране на вземането си. Най-разпространената и бърза възможност за подобен съдебен процес, особено когато става дума за малки по размерите си задължения (до 25 000лв.) е заповедното производство по чл. 410 и чл. 417 от ГПК. Заповедното производство по ГПК по съществото си е съдебна процедура, която цели кредиторът да събере по бърз начин вземането си (парично или за предаване на вещи) от своя длъжник по опростен ред, гарантиращ защита и санкция. При условие, че длъжникът не оспорва претендираните от кредитора задължения, заповедното производство дава възможност за бързото снабдяване на кредитора с изпълнителен лист за събиране на тези задължения без необходимостта от провеждане на традиционния исков процес. Освен като опростено и по-бързо в сравнение с традиционния исков процес, заповедното производство се характеризира и като по-икономично. Държавната такса при него е в размер на ½ от дължимата държавна такса при исковия процес. Заповедното производство се развива пред районния съд по постоянния адрес (за физически лица) или по седалището (за юридически лица) на длъжника.

Съгласно чл. 410, ал. 1 ГПК издаването на заповед за изпълнение може да се иска само за реализация на парични задължения до 25 000лв. и за задължения за предаване на движими вещи, когато искът е подсъден на районен съд. Заповедното производство стартира по инициатива на заявителя (кредитор), който следва да подаде заявление до съда. Заявителят следва да посочи всички фактически обстоятелства, които са от значение за възникването на вземането. Претен-



дираното вземане трябва да бъде индивидуализирано и да позволява на длъжника при получаване на заповедта за изпълнение да прецени дали дължи съответната сума или не, при което би могъл да отправя възражение.

Съдът е длъжен на провери дали подаденото заявление отговаря на изискванията на закона, след което се произнася с разпореждане, с което уважава изцяло или частично заявлението. В тези случаи съдът издава заповед за изпълнение в закрито заседание, без да уведомява другата страна единствено въз основа на твърденията на заявителя. Ако съдът уважи заявлението, заповедта за изпълнение се връчва на длъжника от съда, с приложен към нея документ - „Възражение“. В едномесечен срок от получаване на заповедта длъжникът може да подаде „Възражението“, с което заявява, че не дължи сумата, като в общия случай не е необходимо да се мотивира. Подаването на възражение представлява способ за защита на длъжника срещу неоснователната претенция на заявителя. За подаване на възражение срещу издадената заповед за изпълнение се счита всяка писмено изразена и отправена до заповедния съд в дадения едномесечен срок форма на несъгласие с вземането по издадената заповед. Съгласно чл. 414а ГПК длъжникът може да възрази писмено срещу заповедта за изпълнение, ако вече е изпълнил изцяло или частично задължението си в срока за доброволно изпълнение. Ако в едномесечния срок длъжникът не подаде възражение, то това означава, че той не оспорва задължението си и въз основа на заповедта за изпълнение се издава изпълнителен лист в полза на заявителя. При неподаване на възражение длъжникът рискува бъде натоварен с понесените от кредитора разноски по заповедното производство.

С подаване на възражението длъжникът оспорва съществуването на задължението, а производството може да продължи като заявителят подаде искова молба, с което се дава началото на традиционно исково производство. В рамките на новообразуваното дело, заявителят и длъжникът излагат твърденията си и представят доказателства за съществуването или несъществуването на задължението, за което е издадена заповедта за изпълнение. При влязло в сила решение в полза на кредитора, въз основа на влязлата в сила като следствие от това заповед за изпълнение съдът издава изпълнителен лист на кредитора, който може вече да образува изпълнително дело при съдебен изпълнител с цел принудително събиране на вземането си. При положение, че длъжникът загуби исковото производство, от една страна в негова тежест остават вече платените хонорари на защитниците му за възражението по заповедта за изпълнение, както и за защитата му по исковото производство, като същевременно ще трябва да заплати понесените от кредитора разноски – хонорари и държавни такси и други деловодни разноски за заповедното производство и за исковото пред всички съдебни инстанции.

В чл. 417 от ГПК е уредено производството по издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ, наричано в практиката заповед за незабавно изпълнение, което е подчинено на същите основни правила и принципи, важащи за производството по издаване на заповед за изпълнение, но с някои специфични особености. Разликата тук е, че заявителят има задължението заедно със заявлението за издаване на заповед за изпълнение да представи и документ от категорията на изрично изброените от закона, т.е документ, който материализира процесното вземане. Тук заповедта влиза в сила незабавно. Едновременно със заповедта за незабавно изпълнение, съдът издава и изпълнителен лист, като отбелязва върху документа, на който се основава вземането, че по него е издаден изпълнителен



лист и за каква сума. Въз основа на издадения изпълнителен лист кредиторът може да образува изпълнително дело при съдебен изпълнител, като към молбата за образуване на изпълнителното дело представя и заповедта за незабавно изпълнение. В този случай съдебният изпълнител е този, който изпраща на длъжника покана за доброволно изпълнение, като заедно с нея връчва и заповедта за незабавно изпълнение и копие на документа, въз основа на който е издадена тя.

Длъжникът може да възрази писмено в едномесечен срок срещу заповедта за изпълнение или срещу част от нея, считано от датата на връчването на заповедта от съдебния изпълнител. Възражението следва да се подаде в районния съд, който е издал заповедта. Възражението срещу заповедта не спира изпълнението, освен в случаите, когато заповедта за изпълнение е издадена въз основа на документ по чл. 417, т. 10 от ГПК (запис на заповед, менителница или друга ценна книга). В зависимост от размера на задължението може да се развие двуинстанционен или триинстанционен исков съдебен процес.

Поради правните последици на незабавното изпълнение на длъжника, срещу което е издадена заповед за незабавно изпълнение, е дадена законовата възможност да обжалва разпореждането, с което е постановено издаването ѝ. Разпореждането, с което се уважава молбата за незабавно изпълнение може да се обжалва с частна жалба до изтичане на едномесечния срок от връчване на заповедта за изпълнение. В този случай ще се развие двуинстанционен съдебен процес. С подаването на частна жалба срещу разпореждането за незабавно изпълнение длъжникът реализира правото си на защита и ако документът, въз основа на който е издадена заповедта за незабавно изпълнение, не е редовен от външна страна, разпореждането за незабавно изпълнение ще бъде отменено.

В случай, че длъжникът подаде частна жалба, както и възражение, биха могли се развият два паралелни процеса – един двуинстанционен по частната жалба и един двуинстанционен или триинстанционен исков съдебен процес (в зависимост от размер на задължението). Ако длъжникът загуби съдебната битка, той ще е платил своите разноски за адвокатски възнаграждения (хonorарите за частната жалба и за исковото производство). Същевременно той ще трябва да понесе и разноските направени от кредитора за посочените съдебни процеси – държавни такси и адвокатски/юрисконсултски възнаграждения (до два хonorара за частната жалба и до два или три за исковото производство). Видно от описаното загубилата страна ще трябва да заплати общо до десет хonorара (за своя защита и за защитата на другата страна) + държавните такси + разноските за експертизи (ако такива има, в близо 90% от делата има) + лихва за забава.

Връщайки се към първия параграф на настоящото изложение, в рамките на групата възможности за събиране на вземания на кредитора посредством доброволно изпълнение от страна длъжника следва да бъде коментирана и почерпаната след задълбочено проучване на чуждестранния опит възможност за събиране на задължения чрез провеждането на нормативно регламентирана процедура за доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител, основно регламентирана в предлагания нов чл. 426а от ГПК.

В най-общ план подобна процедура предоставя възможността на кредитора още преди да е прибягнал до законово гарантираната му защита на неговите накърнени права чрез съдебна намеса и употреба на държавно-властническа принуда, възползвайки се от съдействието на съдебен изпълнител да подтикне длъжника към доброволно изпълнение на неговото задължение. Без наличието на годно из-



пълнително основание по см. на чл. 404 ГПК и издаден въз основа на него изпълнителен титул при тази процедура съдебният изпълнител по възложение на кредитора кани длъжника да му плати доброволно в определен срок. Тази дейност на съдебния изпълнител е второстепенна на неговите основни правомощия, но е съвместима с ролята му, което придава допълнителна тежест на отправената покана за доброволно плащане. В зависимост от поведението на длъжника – това дали той плати доброволно изцяло или частично, дали изрично оспори съществуването на подобно свое задължение или след поканата осъществява пасивно поведение успоредно с продължаващо неплащане на дълга, пред кредитора и съдебния изпълнител стоят различни възможности. Всички разходи за провеждането на това производство са за сметка на кредитора и нито един от тях не остава в тежест на длъжника. Целените от процедурата преки ефекти са повишаване на събираемостта на дълговете в кратки, обозрими срокове, облекчаване на длъжниците от допълнително начисляваните в заповедното, исковото и изпълнителното производство държавни такси, такси на съдебния изпълнител, адвокатски хонорари и гр., разтоварване на съдилищата⁸, което на по-глобално равнище би благоприятствало обществените отношения, стопанския оборот, свободния пазар, конкуренцията и чуждестранните инвестиции у нас.

Отвъд това на пръв поглед кратко и сравнително ясно представяне на процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител (ПСЗДИССИ) се крият редица предпологащи задълбочен правен анализ въпроси, касаещи това дали тази процедура действително би способствала постигането на начертаните цели при съществуващата към момента законова база и ако да, по какъв начин, и с какви законодателни промени следва да бъде въведена тя.

За какъв вид задължения е приложима ПСЗДИССИ

Макар и в повечето случаи опитът на чужди държави (Полша, Литва, Латвия) да показва, че подобни на ПСЗДИССИ процедури се използват за събирането на парични задължения, доколкото ПСЗДИССИ в рамките на нашата страна би била призвана да облекчи съдилищата именно от големия брой новообразувани заповедни производства, то не е налице причина предметният обхват на вземанията по ПСЗДИССИ да бъде ограничаван само до парични такива, а напротив той следва да покрива всички видове задължения по чл. 410, ал. 1, т. 1 и 2 ГПК – вземания за парични суми, заместими вещи, за предаването на движима вещ, която длъжникът е получил със задължение да я върне или е обременена със залог, или е прехвърлена от длъжника със задължение да предаде владението. Дали обаче пред търсимите по реда на ПСЗДИССИ вземания следва да бъде поставяно ограничението по размер на чл. 410, ал. 1 ГПК – исковите за тези вземания да

8 Обръщаме внимание на следната информация относно числеността на заповедните дела, чиито общ замисъл е да способстват снабдяването на кредитора с изпълнителен титул за безспорни вземания, които, ако действително са такива (безспорни), безпроблемно биха могли да се реализират посредством процедурата по събиране на задължения чрез доброволно изпълнение със съдействието на съдебен изпълнител – по изнесена статистика на сайта на ВСС за 2019 г. за най-големия и натоварен съд в страната (Софийски районен съд) при общо 75 611 постъпили граждански дела в съда през годината 39 619 от тях (повече от половината) са били заповедни производства по чл. 410 и чл. 417 ГПК.

бъдат подсъдни на районен съд⁹ или друго още по-рестриктивно в количествено отношение ограничение¹⁰? Отговорът на този въпрос би могъл да бъде потвърсен чрез вглеждане в основните цели на ПСЗДИССИ – да се внесе яснота между кредиторите и длъжниците по отношение на това дали търсените вземания се оспорват, длъжникът да бъде поставен в забава чрез поканата в случай, че договорните отношения между страните не са скрепили срок, да се противодейства на лавинообразното нарастване на малък по размер дълг с държавни такси, такси за ЧСИ, адвокатски хонорари и лихви, кредиторът да успее да осъществи контакт с длъжника, при положение, че в повечето случаи кредиторите не разполагат с достъп до ЕСГРАОН. Всички тези съображения и цели важат с пълна сила за длъжници физически лица, за задължения със сравнително малък размер, произтичащи от предоставяне на комунални услуги или от сравнително прости, некомплицирани правоотношения, за уреждането на междуфирмена задължнялост между микро и малки предприятия, които рядко се ползват от компетентна юридическа експертиза, благодарение на която могат да бъдат наясно с условията и сроковете за изпълнение на своите задължения, както и с последствията от своето неизпълнение.

Потенциал на ПСЗДИССИ и условия за неговото разкриване

Предстоящата нормативна регламентация на ПСЗДИССИ следва да предвиди тя да бъде повече от просто една възможност за по-настоятелна извънсъдебна покана до длъжника, защото в противен случай това не би допринесло за някаква осезаема промяна в настоящото процентно съотношение на случаите на доброволно изпълнение на задълженията без съдебна. Поради това, както е и предложено ПСЗДИССИ следва да обхваща един по-широк набор от действия – да, тя започва с покана, сходна на горепосочените, но в рамките на процедурата съдебните изпълнители, билит те частни или държавни, ще могат да водят както комуникация по телефона с длъжниците, така и да провеждат срещи с тях или да ги посещават, когато сметат това за необходимо. Анализът на международната практика показва висок процент на успеваемост на процедурите по доброволно изпълнение, именно когато същите са водени от ЧСИ/ДСИ. Подобна промяна обаче надали е мислима и по пътя на въвеждането на задължителна предварителна ПСЗДИССИ, доколкото задължителността и императивният елемент са като цяло изключение и са неприсъщи в сферата на частните гражданскоправни отношения, които са основно доминирани от принципа на диспозитивното начало.

Това, което е вероятно до голяма степен да спомогне разгръщането на пълния замислен потенциал на ПСЗДИССИ, е скрепяването на неползването на ПСЗДИССИ или преждевременното прекратяване на ПСЗДИССИ с негативни правни последици за кредиторите, което да послужи за подтик преди отнасянето

⁹ Съгласно чл. 103 и 104 ГПК, регламентиращи родовата подсъдност на гражданските съдилища, искове с цена на иска до 25 000 лв. се разглеждат от районен съд.

¹⁰ Такива ограничения съществуват, например, в: 1) Македония, където от съкратената процедура по доброволно събиране на вземания могат да се възползват кредиторите по вземания за електрическа или топлинна енергия – до 6000 денара, за телефония, мобилни оператори или кабелни оператори – до 2000 денара и т.н.; 2) Сърбия, където процедурата по доброволно събиране е допустима само за вземания, произтичащи от определен вид правоотношения.



на претенцията си пред съд те да правят опит да получат доброволно изпълнение посредством ПСЗДИССИ. Като успешен начин за постигането на това, заимстван от чуждестранния опит по тези въпроси, може да бъде посочено обвързването на възможността кредиторите да претендират присъждането на понесените от тях деловодни разноски (включително и за адвокат) при евентуален/ни последващ/и съдебен процес/и от това дали преди това кредиторът е преминал през пълната като последователност и времева продължителност ПСЗДИССИ. Или по-опростено – ако кредиторът първо покани своя длъжник, изчака го и му даде възможност да плати доброволно, но не последва изпълнение, то при „даване“ на длъжника на съд, кредиторът при успех пред съда да може да претендира от него както направените в ПСЗДИССИ разноски, така и всички деловодни разноски (за държавни такси, вещи лица, свидетели, адвокат и др.). Ако обаче кредиторът е бил нетърпелив, започнал е ПСЗДИССИ, но преждевременно я е преустановил и се е отнесъл към съд или директно се е отнесъл към съд без каквото и да било опит за ПСЗДИССИ, то дори и при успешно за кредитора приключване на съдебното производство последният да не може да претендира от загубилния делото длъжник нито разходите за ПСЗДИССИ, нито съдебните деловодни разноски. Както посредством негативни за кредитора последици от непозването на ПСЗДИССИ „силно препоръчителният характер“ на ПСЗДИССИ би могъл да бъде законодателно изтъкнат и на длъжниците чрез предлагането на позитивни за тях правни последици от изпълнението в рамките на дадения в ПСЗДИССИ срок за доброволно изпълнение. Позитивни правни последици за длъжниците са спестяването на бъдещите разноски, които те биха имали при инициран от кредитора съдебен процес, а както и икономическият анализ показва те в никакъв случай не са за подценяване.

Достъп до какви данни следва да има канецията?

Отнасяйки се към съдебен изпълнител в рамките на ПСЗДИССИ е твърде вероятно кредиторът да разполага с данни за контакт с длъжника – постоянен или настоящ адрес. Най-малко тази информация би следвало да се съдържа в документа, обективиращ правоотношението, от което произтича задължението. Практиката показва, че в по-големия брой случаи страните разполагат с такъв документ, изготвен помежду им. Възможно е обаче от сключването на договора да е изминал немалък период от време, през който посоченият в него адрес на длъжника да се е променил. По тази причина съдействащият в рамките на ПСЗДИССИ съдебен изпълнител следва да разполага със законово регламентиран достъп до ЕСГРАОН, от където за целите на изпращането и връчването на поканата за плащане/изпълнение в рамките на процедурата да може да се снабди с информация за актуалния постоянен и настоящ адрес на длъжника (когато той е физическо лице). С цел ползване на възможността за връчване чрез работодателя на длъжника по чл. 46, ал. 2 ГПК препоръчително би било на съдебният изпълнител в рамките на ПСЗДИССИ законово да бъде предоставен и достъп до база данни на НАП в частта ѝ, съдържаща данни за активните трудови договори на физическите лица. Тъй като коментираните данни са лични по смисъла на ЗЗЛД и пряко приложимото европейско законодателство¹¹ даденият на

11 Вж. Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните).



съдебния изпълнител достъп до тях следва да бъде ограничен, осъществяван в доказано сигурна електронна среда, контролиран и използван само и единствено за целите на конкретната ПСЗДИССИ, което следва да може впоследствие да бъде проверявано посредством лог-файловете на електронната система или друга подобна система.

Отрицателен е отговорът на въпроса дали още в рамките на ПСЗДИССИ на съдебния изпълнител, следва да бъде давана възможност за проучване на имущественото състояние на длъжника напр. чрез достъп до информация от сектор „Пътна полиция“ за регистрираните на името на длъжника МПС и наложени върху тях запори, от БНБ за активните банкови сметки и касетки на длъжника, от търговските банки за наличностите по банковите сметки на длъжника и наложени запори, от Централен депозитар за регистрирани на името на длъжника ценни книги, от НАП за размера на получаваното от длъжника трудово възнаграждение. Тъй като няма влязъл в сила съдебен акт, а на етап ПСЗДИССИ вземането на кредитора се базира само на неговите твърдения, не е изследвана позицията и евентуалните възражения от страна на длъжника, вземането не е било предмет на проверка и преценка от съд, би било прекомерно навлизане в сферата на длъжника да се изследва детайлно имущественото му състояние. Това също така ненужно би утежило и забавило самата процедура. Така даването на достъп в рамките на ПСЗДИССИ до деликатна и защитима от закона (чрез банковата тайна напр.) информация за длъжника без да е ясно дали въобще той дължи би могло да се окаже твърде рисковано за сигурността на гражданскоправните отношения и да отвори пътя за редица случаи на злоупотреба с право, което далеч не е рядко срещано явление по нашите географски ширини.

Съдържание на поканата за доброволно изпълнение

Поканата за доброволно изпълнение в рамките ПСЗДИССИ е основният документ в процедурата. Няма причина за съдържанието на този документ да бъде предвиден специален формуляр. Препоръчително е поканата да може да бъде в свободен текст, който обаче следва да дава достатъчно яснота за следното: името и адреса на кредитора; името и адреса на длъжника; вида, размера и произхода на вземането; банковата сметка, по която да могат да се платят парични задължения; време и място, в които длъжникът се кани да изпълни своето задължение за предаване на вещ; уведомление, че длъжникът не е осъден и може да плати/изпълни доброволно в определения срок, ако признава задължението; указание, че ако не изпълни или не признае изрично задължението си в дадения срок за доброволно изпълнение, се приема, че длъжникът оспорва задължението си; предупреждение, че при неизпълнение кредиторът може да упражни правата си по съдебен ред, което ще увеличи задължението със съответните разноски.

В случаите, в които кредиторът разполага с документа, удостоверяващ вземането, с оглед внасянето на пълна яснота за длъжника е редно още с молбата за започване на ПСЗДИССИ кредиторът да представя на съдебния изпълнител заверен от него препис, копие от който да се връчва на длъжника заедно с молбата за доброволно изпълнение. Освен на хартиен носител молбата за започване на ПСЗДИССИ следва да може да бъде подадена и по електронен път, ако е подписана с електронен подпис, като компетентен да предприеме действия по същата би следвало да бъде съдебният изпълнител по постоянния или настоящия адрес, или седалището на длъжника.



Интерес от правна гледна точка представлява въпросът за това какъв вид документ би представлявала поканата за изпълнение в рамките на ПСЗДИССИ – официален или частен документ. Безспорно в рамките на ПСЗДИССИ съдебните изпълнители биха действали в качеството си на длъжностни лица, изпращащи поканата до длъжника от името на кредитора. Поканата би била издавана по установените в закона форма и ред, но по отношение на съдържащите се в нея факти тя не би се ползвала с материална доказателствена сила по см. на чл. 179, ал. 1 ГПК. Това е така, защото това изявление на длъжностното лице в процедурата всъщност пресъздава в поканата фактическите твърдения, заявени пред длъжностното лице от кредитора с молбата за инициране на ПСЗДИССИ, а не отразява извършени от длъжностното лице лично пред него действия. Поради това в тази си част поканата за доброволно изпълнение съставлява частен документ, а с присъщата на официалните документи материална обвързваща съда при бъдещ спор доказателствена сила би се ползвал само фактът, че отразените в поканата за доброволно изпълнение твърдения и заявените с нея права на кредитора са изявления, направени от кредитора пред длъжностното лице и това би важало само в случаите, че изявления са направени лично от кредитора пред длъжностното лице и длъжностното лице е проверило неговата самоличност.

Развитие на ПСЗДИССИ

Анализирана в хронология ПСЗДИССИ започва по молба на кредитора, отправена до съдебния изпълнител. В нея кредиторът следва да посочи своите данни и тези на длъжника, индивидуализиращите белези на вземането си, банковата си сметка или време и място, в които длъжникът да се покани да изпълни своето задължение за предаване на вещь, както и срок за изпълнение, който да се даде на длъжника. Към тази молба кредиторът прилага копие на документа, удостоверяващ вземането, в случаите когато има такъв.

Следващият етап е този по връчването на поканата за доброволно изпълнение по реда на ГПК, за което съдебният изпълнител следва да имат специално назначени на целта служители-връчители на трудов договор. Ако кредиторът е предоставил на съдебния изпълнител телефонен номер за контакт с длъжника и последният не изпълни задължението си в дадения срок за доброволно изпълнение, органът на съдействие следва да може да проведе телефонни разговори с длъжника, в рамките на които при спазване на професионалния тон и без използването на каквито и да било методи за пряка или косвена заплаха отново да може да прикани длъжника към изпълнение. В рамките на процедурата съдебният изпълнител ще може ако прецени, че се налага, да посети длъжника на работното му място или в неговия дом, разбира се при спазване на строги правила за комуникационна етика. При преценка от съдебният изпълнител може да се изпрати и втора покана до длъжника, съобразявайки липсата на отговор по първоначалната покана и проведените с длъжника телефонни разговори/срещи.

След получаване на поканата за доброволно изпълнение и в дадения за това срок длъжникът би могъл да изпълни изцяло своето задължение, с което свое действие той признава за неговото съществуване и дължимост. Длъжникът, също така, би могъл и да изпълни, но частично. В този случай не би могло да се приеме, че той признава задължението си в пълния му размер, а само до размера на своето частично изпълнение. Длъжникът би могъл и изрично да оспори изцяло или частично своето задължение, а неизпълнението му изцяло или частично в дадения срок



следва да се приема за конклюдентно оспорване.

В срока за доброволно изпълнение или след него, но в рамките на ПСЗДИССИ кредиторът и длъжникът биха могли да сключат спогодба, за която приложение следва да намерят чл. 365 – 367 ЗЗД. Ако спогодбата е консултирана и сключена при ползване на юридическите компетентности на съдебния изпълнител, на същия следва да се дължи допълнителна тарифа/възнаграждение, договорена/о допълнително между него и страните, разходите за което се поемат между страните съобразно договореното между тях.

Такси и възнаграждения

Въпросът за таксите, в какъв размер да бъдат те, кой и как да ги покрие е от ключово значение при едно доброволно производство. Следва да се отчете и фактът, че неуспехът на доброволното производство най-вероятно ще доведе до бъдещо съдебно производство, което налага анализ на дължимите такси и в тази светлина.

Видно от направения преглед на международната практика, като и от събраните становища на други съсловни организации (БТПП, АББ) за страните е от изключително значение за правната сигурност таксите да бъдат ясни и определяеми още към момента на започване на процедурата. В този смисъл най-подходящо е действията по връчването на поканата да бъдат с фиксирани такси, които следва да покриват разходите на връчващия във връзка със самото действие - в какъвто смисъл е и предложението за законодателна промяна. С оглед различната специфика на съдебните изпълнители – държавни и частни трябва да се проведе и разлика по отношение на възнагражденията – при ДСИ не може да има свободно договаряне над посочения минимум, а точно определена държавна такса в проценти според размера на вземането и събраната сума, а по отношение на ЧСИ следва да се остави възможността за договаряне над определения пропорционален минимум. Житейската логика налага при по-малки задълженията процентът на резултативното възнаграждение да бъде по-висок, а при по-големи задължения да бъде по-малък, т.е. намаляването на процента резултативно възнаграждение следва да бъде пропорционален на нарастването на задължението. Сравнителният международен анализ показва отново, че дължимите такси/разноски е важно да бъдат съразмерни със задължението.

С оглед доброволния характер на процедурата следва при нейното успешно реализиране длъжникът да не бъде товарен допълнително с извършените от кредитора разноски, а те да останат за негова сметка. В този смисъл ако длъжникът плати доброволно, изцяло и в срок, за сметка на кредиторът ще останат таксите за връчване и резултативното възнаграждение на изпълнителя. Това разрешение обаче би било спънка пред прилагането на процедурата, в случай че таксите съставляват съществена част от вземането – кредиторът би се дезинтересирал от подобро доброволно събиране.

Не така стои въпросът с разноските и таксите, когато длъжникът е оспорил изрично или конклюдентно (неотговаряйки) цялото или частично вземането. В този случай правната и житейската логика, както и международната практика, налагат кредиторът да може да търси в рамките на съдебното производство действително платените от него разходи в ПСЗДИССИ. Кредиторът е имал добрата воля спорът да бъде разрешен доброволно, направил е постъпки



в тази насока, претърпял е разходи, но въпреки това му е било отказано, забел е и е спечелил съдебния процес, следователно той изначално е бил изправната страна и справедливостта изисква всички претърпени от него разноски да бъдат възстановени от неизправния длъжник. Възможността да се претендират платени разноски в повече случаи изключва претендирането в съдебния процес на резултативния хонорар по ПСЗДИССИ, тъй като той е платим единствено при успешно доброволно събиране (при което няма да има съдебен процес). Налице е и по-рядката хипотеза, когато длъжникът е платил доброволно част от вземането, а другата част е оспорил. В този случай в съдебния процес следва да се претендират такси и разноски съразмерно оспорената част от вземането, изключвайки отново получения резултативния хонорар по доброволното плащане.

Правно-нормативна техника

Не на последно място трябва да бъде обърнато внимание и на правната техника за имплементиране на анализирания промени. Спорно е дали създаването на новата процедура изисква промяна и допълнение на ГПК в Част Пета – Изпълнително производство. С оглед незадължителния характер на производството може да се стигне до двусмислие, ако същото бъде включено в частта на ГПК, регулираща принудителното изпълнение. В този смисъл процедурата може да бъде регламентирана в ЗЧСИ и в ЗСВ. Дали се налага изменение в ЗЧСИ и приложената към него *Тарифа за таксите и разноските към Закона за частните съдебни изпълнители* е спорно и като че ли отговорът е по-скоро не. В тарифата има фиксирани такси за съобщения, връчвания и справки, т.е. няма нужда от промени в тази част. Съгласно дискутираното предложение минималното резултативно възграждане, неговата долна граница е уговорена в самата законова разпоредба. Включването му и в Тарифата е безпредметно, тъй като ще дублира законовата разпоредба. Погрешно би било ограничаването на резултативното възнаграждение нормативно, най-правилно е то да бъде останове на свободно договаряне на страните (кредитора и съдебния изпълнителя) – свободното договаряне винаги води до най-добър резултат и за двете страни. Видно от описаното промяна в *Тарифа за таксите и разноските към Закона за частните съдебни изпълнители* не е необходима.

С оглед ролята на ДСИ в процедурата, трябва да бъде изменена *Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс (ГПК)*, като бъде създадена нова разпоредба относно събираната такса по отношение на събраната сума по ПСЗДИССИ или да бъде изменена чл. 53, ал. 1 от Тарифата, така че тя да може да включи и ПСЗДИССИ.



II. Сравнителен международен анализ

За пълнота и обективност на настоящото изследване е необходимо да бъде извършен и сравнителен международен анализ със сходни и/или идентични институти, приети в законодателството на държави членки на ЕС. За целите на сравнителния международен анализ са избраните следните държави: Германия, Белгия, Холандия, Литва и Латвия. Международният анализ установява прилики и разлики между предлаганото нововъведение в българското законодателство и вече работещи институти на държави-членки, което позволява да се изведат конкретни препоръки по отношение на бъдещата доброволна процедура.

1. Германия

В Германия дейността на съдебните изпълнители се регулира от GVGA¹², както и от гражданско-процесуалния кодекс ZPO¹³. При техния преглед прави впечатление, че няма уредена изрична процедура за доброволно събиране, така както се предвижда в промените на ГПК (бъдещият чл.426а) в България. В чл. 802а от ZPO е посочено, че съдебният изпълнител работи за срочно, пълно и при минимални разноски удовлетворяване на кредитора. Също така е записано, че съдебният изпълнител е длъжен да опита доброволно решаване на изпълнението чрез споразумение и/или пълно плащане. В случай, че кредиторът не е забранил изрично и финансовите данни на длъжника показват, че е възможно плащане, съдебният изпълнител може да сключи с длъжника споразумение за разсрочено изплащане на вземането. Докато трае изпълнението на споразумението принудителни мерки не се налагат. Дългът трябва да бъде изплатен в срок от не повече от 12 месеца. Съдебният изпълнител уведомява незабавно кредитора за сключеното споразумение. В случай, че кредиторът се противопостави на сключеното споразумение, съдебният изпълнител прекратява споразумението и отменя забраната за принудителни действия. Споразумението се прекратява и ако длъжникът изпадне в забава по него с повече от 2 седмици. Съдебният изпълнител според GVGA може по свое усмотрение, преди да започне изпълнението и в случай, че разноските по изпълнението биха били непропорционално големи спрямо дълга, да уведоми длъжника за престоящото изпълнение и да го покани да изпълни в кратък срок.

2. Нидерландия

В нидерландското право има уреден процес по доброволно събиране на парични задължения чрез ЧСИ. Съдебният изпълнител изпраща на длъжника писмо, с което му се указва, че разполага с 14-дневен срок за изпълнение на задължението си – т.нар. “Писмо от четиринадесет дни”. Писмото съдържа както сумата, която трябва да се плати, така и указанията относно неблагоприятните последици при отказ за плащане, и възможните допълнителни разноски, които ще бъдат претърпени от длъжника в бъдеще. Ако длъжникът плати в указания 14-дневен срок той няма да дължи допълнителни разноски/такси по отношение на проведеното събиране. В рамките на процеса по доброволно събиране на задълженията ЧСИ изпраща писма и провежда телефонни разговори с длъжника, като посещения на адреса на длъжника или при работодателя на длъжника не се извършват. В слу-

12 Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher

13 Zivilprozessordnung



чай, че длъжникът не плати в рамките на 14-дневния срок, след изтичането му кредиторът има право да претендира лихва за забава, която ще бъде включена в рамките на претенцията при бъдещия исков процес. Ако длъжникът не плати в срока, изрично откаже да плати или оспори вземането, единственият възможен път, който отстъпа пред кредитора е започването на исков процес. Претърпените от кредитора разходи във връзка с доброволното събиране могат да бъдат претендирани от същия като разноски в рамките на исковия процес и в крайна сметка при принудителното изпълнение да бъдат платени от длъжника.

3. Белгия

В Кралство Белгия също има изрично уредена процедура по доброволно събиране на вземания с участието на съдебен изпълнител, която е в рамките на т.нар „извънсъдебни мерки“. Тя започва по искане от кредитор до ЧСИ, който изпраща на длъжника най-малко две писма с искане за плащане. В случай, че писмата останат без отговор съдебният изпълнител се свързва с длъжника по телефона с цел уреждане на плащането, респективно преодоляване на пречки пред неплащането. Ако длъжникът въпреки това не плати, ЧСИ уведомява писмено кредитора, посочва възможните законови мерки, свързаните с тях разноски, възможността и рисковете от съдебен процес. Разходите на кредитора във връзка с доброволното събиране не подлежат на възстановяване.

В Белгия е въведена сравнително нова процедура (края на 2015г.) по отношение на събирането на „неоспорими вземания“. Следва да отбележим, че в българското право не съществува аналог на „неоспорими вземания“, поради което тази процедура не е приложима по аналогия към българската действителност. Въпреки това процедурата разкрива определени сходства със заповедното производство по чл. 410 от ГПК. Нейният обхват е ограничен до търговски вземания и дългове, като процедурата се състои от четири стъпки: 1. Съдебният изпълнител изпраща на длъжника „заповед за плащане“, бланка за отговор, както и приложенията от кредитора доказателства относно неоспоримостта на вземането; 2. Длъжникът има едномесечен срок да плати, да сключи споразумение за разсрочено плащане или да оспори вземането; 3. Ако длъжникът възрази, кредиторът трябва да заведе съдебен иск; 4. Ако длъжникът не възрази, не спази срока или не сключи споразумение, съдебният изпълнител изготвя „протокол за неоспорване“, който се явява вид изпълнителен титул, на основание на който може да се извърши и принудително изпълнение.

4. Латвия

За разлика от другите посочени държави, в Латвия процедурата по доброволно събиране на вземанията е уредена изключително дейтално в отделен закон¹⁴. Изпълнителите и доставчиците на услуги по този закон следва да притежават специален лиценз, за да изпълняват дейността си, т.е. налице е лицензионен режим. Изрично е уредено в закона, че разходите относно извънсъдебното производство подлежат на възстановяване на кредитора, като същите следва кумулативно да са съизмерими с дълга и да са обективно обосновани. Процедурата започва като съдебният изпълнител/доставчика на услугата по събиране на дългове кани длъжника с писмо доброволно да изпълни задължението си. В писмото

14 Закон за извънсъдебното събиране на дългове



се посочва размерът на задължението, на какви основания и кога е възникнало то. Също така на длъжника изрично се указва, че има срок (минимум 21 дни) да възрази срещу предявеното задължение – важна особеност в законодателството на Латвия е, че възражението следва да бъде добре обосновано, а не бланкетно (каквото е разрешението на нашето законодателство във връзка със заповедното производство). По време на срока за възражение не могат да бъдат извършвани действия по принудително събиране срещу длъжника.

Чрез разпоредбите относно „културата при комуникациите“ е отделено специално внимание на регулирането на отношенията между съдебния изпълнител и длъжника с цел предпазване на личната сфера на длъжника и неговото достойнство. Забранено е на съдебния изпълнител да комуникира с длъжника по начини нарушаващи човешкото му достойнство, неговата чест и лична неприкосновеност. Без изрично съгласие на длъжника, съдебният изпълнител не може да го посещава в дома му или на работното му място.

5. Литва

В Литва дейността на съдебните изпълнители се регулира от Закона за съдебните изпълнители, който предвижда възможност за услуга по предварително (доброволно) събиране на вземания. Практиката е установила, че това е най-икономичният и краткосрочен начин за кредитора да възстанови вземанията си от длъжника. Процедурата се иницира от кредитора, който предоставя на съдебния изпълнител документи относно съществуването на вземането и неговата изискуемост. Съдебният изпълнител издирва длъжника и му връчва покана за плащане на дължимото задължение. Длъжникът може да възрази, което оставя кредитора с единствената възможност да потърси съдебна защита на интересите си. Ролята на съдебния изпълнител е по-широка в сравнение с повечето законодателства, тъй като същият може да консултира кредитора, като предварително прецени възможностите за събиране на дълга, възможността за развитие на бъдещ съдебен процес. Съдебният изпълнител може да предостави информация на кредитора във връзка с финансовото положение на длъжника. В законодателството на Литва е предвидена възможност разходите на кредитора във връзка с извънсъдебното събиране, да бъдат възстановени на кредитора от длъжника след приключването на съдебния спор.





Препоръки

1. Кредиторът следва да представи на ЧСИ документи/доказателства, на които се основава и които идентифицират вземането;
2. С оглед доброволния характер на процедурата кредиторите следва да не могат да претендират извършените разноски при доброволно плащане, но следва да могат да претендират сторените разноски при отказ за плащане и съдебен процес;
3. Таксите по процедурата следва да бъдат предварително ясни за страните;
4. Срокът за възражение на длъжника следва да има преклузивен характер и да бъде между 14 дни и 1 месец;
5. Поканата за доброволно плащане следва да има минимално съдържание от следната информация:
 - a. Данни за кредитора и банкова сметка за плащане;
 - b. Размер на вземането;
 - c. Основание на вземането;
 - d. Разяснения за длъжника, че същият може да понесе допълнителни разноски при евентуален съдебен процес;
6. Процедурата по доброволно събиране следва да не накърнява достойнството и честта на длъжника и този принцип следва да бъде законодателно закрепен:
 - a. Недопустимо е използването на каквато и да била форма на принуда;
 - b. Недопустимо е използването на комуникация накърняваща достойнството и честта на длъжника;
7. Налице е необходимост от промяна на законодателството, тъй като настоящата законодателна рамка води претоварване на районните съдилища и основно на СРС с дела относно задължения с малък материален интерес;
8. Процедурата не следва да бъде ограничена до определен материален интерес, тъй като преценката дали да бъде използвана е в рамките на свободната воля на кредиторите;
9. Процедурата да има „силно препоръчителен характер“ за задължения с малък материален интерес, като в случай на използването ѝ страната да черпи позитиви, а в случай на непозполването ѝ да търпи негативи в бъдещ съдебен процес;
10. Органът на съдействие следва да има по-ограничен достъп до информация за длъжника в сравнение с изпълнителното производство по принудителен ред. Препоръчително е да се предвиди декларация от длъжника относно имуществото, с което разполага;
11. При доброволно плащане разноските следва да остават за кредитора, но при неоснователно оспорване на задължението кредиторът следва да може да претендира извършените разноски в бъдещ съдебен процес.

Заклучение

Натовареността на съдилищата, произлизаща от съдебни спорове, свързани със събирането на вземания, е значителна. Само делата по чл. 410 и чл. 417 са отговаряли за 33.6% от цялата натовареност на районните съдилища през 2019 г. или 17.8% от цялата натовареност на съдебната система в България. Като те не изчерпват пълния набор от производства, отнасящи се към събирането на вземания.

Имайки предвид настъпилата, поради навлизането на Ковид-19 вируса, криза напълно оправдано е да се очакват сериозни увеличения на безработица, задлъжнялост в частния сектор, необслужваните кредити и съответно на допълнителното натоварване на съдебната система. Това може да доведе до парализиране на стопанския оборот или като минимум нови допълнителни разходи по събиране на вземания. Налице е необходимост от промяна на законодателството, тъй като настоящата законодателна рамка води до претоварване на районните съдилища и основно на СРС с дела относно задължения с малък материален интерес;

Според нашите изчисления, базирайки се на данни от Камарата на частните съдебни изпълнители, НСИ и експертни оценки, средните годишни разходи за събиране на вземания в периода 2006 – 2019 г. са били между 292 – 326 млн. лв. Използвайки прогнозата за ръст на БВП от Европейската комисия, можем да очакваме по консервативни оценки, разходи за събиране на вземания за 2020 – 2021 г. между 800 – 893 млн. лв. Кое то означава, че при дори само 20% преминаване към предложената процедура за доброволно изпълнение (ПСЗДИССИ), ще могат да се реализират спестявания за обществото от между 137 – 165 млн. лв.





ЕКСПЕРТЕН КЛУБ ЗА
ИКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

© 2020 г.