

# ЗАЩИТА СРЕЩУ ПРИНУДИТЕЛНО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИ ВЗЕМАНИЯ

Ас. Калина Лупова-Ангелова

## PROTECTION AGAINST PUBLIC RECEIVABLES ENFORCEMENT

Assist. Kalina Lupova-Angelova

**Abstract:** The enforcement is the second major method of paying off public receivables. The legal consequences of enforcement are the same as the ones of the voluntary implementation of public receivables, with the particularity that they utilize the resources of state coercion to satisfy the right of the state to obtain the receivables. The executive process can be defined as a statutory compulsion against the debtor. In its turn the protection against enforcement can be viewed as statutory right of the parties to oppose the unlawful actions of the entities that participate in the executive proceedings. This report aims to describe the terms, conditions and remedies against the unlawful enforcement of public receivables.

**Key words:** enforcement; public receivables; public enforcement authority; protection; against enforcement; Appeal against enforcement proceedings; claims.

Принудителното изпълнение е способ за погасяване на публичните вземания, чрез използването на средствата на държавна принуда, като метод за въздействие върху поведението на задълженото лице<sup>1</sup>. Този способ има за цел да бъде реализирано публичното субективно право на държавата да получи едно парично вземане, което вземане обаче е законово установено. Принудителното изпълнение може да бъде определено като метод за въздействие от страна на държавата върху задълженото лице, за да се принуди то само да извърши посочените в правната норма действия или пък да търпи въздействието, упражнено от публичните изпълнители, когато не подчини действията си на финансовата правна норма<sup>2</sup>. Принудителното изпълнение по реда на ДОПК цели да удовлетвори парично притежание на държавата или общините – право на вземане, възникнало в резултат на публично-правно отношение.

Изпълнителният процес се подчинява на определени в закона принципи, като най-важен от тях може да бъде определен принципът на законност. В чл. 2, ал. 1 Данъчноосигурителният процесуален кодекс постановява – „Органите по прихо-

дите и публичните изпълнители действат в рамките на правомощията си, установени от закона, и прилагат законите точно и еднакво спрямо всички лица”. Това от своя страна най-общо казано означава, че органите по принудително изпълнение следва да осъществяват действията по обезпечаването и принудителното събиране на публичните вземания, по начин, който да съответства на закона. Следователно цялото производство по принудителното изпълнение следва да бъде подчинено на принципа на законността. Изпълнителният процес, както в производството по събиране на публични вземания, така и в гражданския процес, по своя характер представлява позволена от закона принуда. Принудата обаче ще бъде позволена, само в случай, че се упражнява по установения от закона ред и в съответната форма, при наличие на предпоставките, довели до нейната допустимост<sup>3</sup>. В случаите, когато принудата, упражнявана от съответните държавни органи е в противоречие със закона, то това би довело до незаконосъобразност на действията на публичните изпълнители. Законодателят гарантира законосъобразността на процеса, като пред-

<sup>1</sup> Петканов Г. Данъчен процес. С., 1996, с. 134 и сл.

<sup>2</sup> Петканов, Г. Данъчен процес. С., 1996, с. 134 и сл.

<sup>3</sup> Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С., 1994, с. 705.

вижда механизми на защита срещу противоправното осъществяване на принудителното изпълнение на публичните вземания.

Способите за защита в производството по принудително изпълнение основно могат да бъдат разделени на два основни: **обжалване действията по принудително изпълнение на публичните изпълнители и исков път на защита**. В случаите, когато е нарушен редът за осъществяване на принудителното изпълнение, защитата се осъществява чрез обжалване действията по принудително изпълнение. Когато обаче се претендира нарушаване на материално право, защитата се осъществява чрез предявяване на иск за собственост<sup>4</sup>.

В ДОПК, подобно на гражданския процес е уредена защитата срещу действията на публичния изпълнител. Разпоредбите на чл. 266–268 от кодекса, уреждат **общият ред** за оспорване действията на публичния изпълнител в производството. Предвидени са и някои специфични правила за обжалване на отделни негови действия, например: чл. 197 предвижда ред за обжалване постановленията за налагане на обезпечителни мерки; в чл. 256 от ДОПК е уреден редът за обжалване на извършената публична продажба чрез търг, а чл. 214 предвижда защита срещу отказа на публичния изпълнител да приеме способа за принудително изпълнение, предложен му от длъжника.

Преди да бъдат очертани способите за защита при принудително изпълнение в настоящото изложение, е необходимо първо да бъдат посочени и предпоставките, които се явяват основание за започване действията по принудително изпълнение. **Предпоставките** за започване на принудителното изпълнение са следните: наличие на обективизирано в изпълнителен титул изпълняемо право, което да бъде ликвидно и изискуемо, задължението трябва да не е отсрочено или разсрочено, и освен това задълженото лице да е изпаднало в забава, като абсолютна процесуална предпоставка е установено и изпращането на покана за доброволно изпълнение, уредено в чл. 182 от ДОПК, липсата на която би довело до незаконосъобразност на действията по принудително изпълнение. Държавното вземане освен това следва да бъде безспорно, което изискване се отнася за

всички държавни вземания, без тези с данъчен произход, за които законодателят е въвел предварително изпълнение (чл. 153, ал. 1 и чл. 157, ал. 1 от ДОПК). В ал. 3 на чл. 266 изрично е посочено, че не подлежи на обжалване определеният размер на публичното задължение. Що се касае до възможността длъжникът да спори наличието на изпълняемото право или неговият размер, то това е обект на друга правна възможност – например оспорването на данъчния ревизионен акт, което обаче от своя страна е предмет на съвсем различно производство. В тази връзка, за да се развива законосъобразно изпълнителния процес, той следва да се основава на влязъл в сила акт за установяване на публично вземане или акт, подлежащ на предварително изпълнение<sup>5</sup>

Важно е да се има предвид, че във фазата на принудителното изпълнение на публичните вземания, не може да се оспорва размерът на публичното вземане, нито пък да се спори дали същото е дължимо. Горното е обусловено от въведеното предварително изпълнение на публичните вземания, в частност на данъчните задължения. Следователно обект на оспорване са само действията по принудително изпълнение и по-конкретно тяхната незаконосъобразност, необходимо е да се отбележи, че в правната теория няма спор по отношение на тази постановка, същата е възприета и в съдебната практика<sup>6</sup>.

ДОПК предвижда специален ред за обжалване, предвид което в този случай, макар да се касае за действията на административен орган, какъвто е публичният изпълнител, то предвидената в глава XV на Административно процесуалния кодекс възможност за защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията е неприложима.

С оглед особения характер на производството по принудително изпълнение на публичните вземания, то и механизмът на защита срещу действията по изпълнението следва да има специална уредба, различна от общата административна правна уредба.

Защитата срещу неоснователни фактически действия по реда на чл. 250 АПК се отнася за случаите, при които действията на административен орган не се основават на административен акт или на закона. Действията на публичния

<sup>4</sup> Вж. Кучев, С. Данъчно изпълнително право. С., 2000, с. 249 и сл.

<sup>5</sup> Вж. Кучев, С. Данъчно изпълнително право. С., 2000, с. 248 и сл.

<sup>6</sup> Вж. Петканов, Г. Данъчен процес, с. 187, С, 1996;

изпълнител в производството за принудително събиране на публично вземане, дори в случаите, при които са незаконосъобразни, не представляват такива действия, тъй като производството по принудително събиране на публични държавни вземания е правно регламентирана дейност, уредена в дял четвърти от ДОПК – “Събиране на публичните вземания”, където подробно са посочени правомощията на органите по принудителното изпълнение, издаваните от тях актове, както и редът за правна защита на засегнатите лица<sup>7</sup>. След като е налице предвиден в ДОПК специален ред за защита на правата на длъжника срещу незаконосъобразно принудително изпълнение на публично държавно вземане, недопустимо е тези права да се упражняват по общия ред на АПК<sup>8</sup>.

В случай, че длъжникът не погаси публичното задължение, в установения от закона срок, преди да бъдат предприети действия по принудителното му събиране, органът установил вземането изпраща покана по чл. 182 от ДОПК. Поканата за доброволно изпълнение, макар да се явява абсолютна процесуална предпоставка, сама по себе си не е акт, с който се установяват задължения, поради което не подлежи на съдебен контрол по реда на чл. 266–268 от ДОПК<sup>9</sup>.

Процедурата, установена в текстовете на чл. 266 – чл. 268 от ДОПК, урежда общия механизъм на защита, чрез обжалване действията по принудително изпълнение, което от своя страна се явява **първият способ за защита срещу принудително изпълнение**. От тази възможност могат да се възползват както длъжникът, така и трето задължено лице. Последното от своя страна е процесуално легитимирано да оспорва действията по принудително изпълнение, в случай че за него е налице наличието на правен интерес. Трето задължено лице ще е лицето, което е солидарно задължено заедно с длъжника или лице което носи отговорност за задължението по силата на правна норма.

Действията на публичния изпълнител могат да се оспорват по административен и по съдебен ред, като оспорването по административен ред се явява задължителна фаза, липсата на която води до преграждане на възможността за по-нататъшно обжалване по съдебен ред.

Съгласно разпоредбата на чл. 266, ал. 1 от ДОПК действията на публичния изпълнител

могат да се обжалват от длъжника или от третото задължено лице пред директора на компетентната териториална дирекция на Националната агенция за приходите чрез публичния изпълнител, който ги е извършил. Жалбата се подава в 7-дневен срок от извършването на действието, ако лицето е присъствало или е било уведомено за извършването му, а в останалите случаи – от деня на съобщението. За третите лица срокът тече от узнаване на действието.

Подадената жалба по реда на чл. 266 от ДОПК не спира действията по принудително изпълнение. От своя страна публичният изпълнител е длъжен да изпрати цялата преписка на решаващия орган, което гарантира правата на длъжника и третите задължени лица и в същото време се явява гаранция за бързина и ефективност на самото принудително изпълнение. Единствената хипотеза, при която е установено спиране на действията по принудително изпълнение е подадена жалба от страна на трето лице, претендиращо самостоятелни права върху вещта – обект на изпълнение. В този случай, законодателят е предвидил спиране действията по принудително изпълнение, но само по отношение на конкретната вещ.

Решаващият административен орган, съгласно разпоредбата на чл. 267 от ДОПК, разглежда жалбата въз основа на данните по преписката и представените от страните доказателства, като се произнася с решение в 14-дневен срок от постъпване на редовна жалба. С решението си той може да: 1) прекрати производството, ако до произнасянето по жалбата длъжникът плати дължимата сума, включително направените разноси; 2) спре изпълнението, ако са налице основанията за спиране на принудителното изпълнение по този кодекс, за което уведомява и взыскателя; 3) отмени обжалваното действие; 4) отмени или откаже отменянето на изпълнителното действие, обжалвано от третото лице със самостоятелни права върху вещта, върху която е насочено принудителното изпълнение; когато жалбата не бъде уважена, третото лице може да предяви иск в 30-дневен срок от получаването на преписа от решението; 5) остави жалбата без уважение; 6) остави жалбата без разглеждане, когато подателят няма интерес от обжалването на действията на органа на принудителното изпълнение или когато оттегли жалбата.

<sup>7</sup> В този смисъл Определение № 2659 от 25.02.2009 г. на ВАС по адм. д. № 2574/2009 г.

<sup>8</sup> В този смисъл Решение № 2813 от 24.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 11009/2010 г. и Определение № 1273 от 05.02.2008 г. на ВАС по адм. д. № 9942/2007 г.

<sup>9</sup> В този смисъл Решение № 12126 от 16.10.2009 г. на ВАС по адм. д. № 6252/2009 г.

Ал. 1 на чл. 268, предвижда, че длъжникът или вискателят могат да обжалват решението на административния орган пред административният съд по местонахождението на компетентната териториална дирекция на Националната агенция по приходите<sup>10</sup>. Съдебно обжалване е предвидено в разпоредбата на чл. 268, ал. 1 от ДОПК и може да бъде задействано само след изчерпване на процедурата по чл. 267 от ДОПК – обжалване по административен ред. В случаите по чл. 267, ал. 2, т. 2, 4, 5 и 6 от ДОПК длъжникът или вискателят могат да обжалват решението пред административния съд по местонахождението на публичния изпълнител, чието действие се обжалва, в 7-дневен срок от съобщението. Преписката се изпраща на административния съд в тридневен срок от постъпването на жалбата.

В ал. 4 на чл. 266 от ДОПК е предвидена възможност, отнасяща се до третите лица, претендиращи самостоятелни права върху вещта, спрямо която е насочено принудително изпълнение, да обжалват действията по принудително изпълнение. Необходимо е третите лица да докажат правата си, чрез писмени доказателства, което се възприема в практиката като условие за допустимост на жалбата. Третите лица със самостоятелни права върху дадена вещ могат да оспорват действията на публичния изпълнител, но само онези, насочени срещу конкретната вещ, т.к. само в този случай могат да докажат наличието на правен интерес.

Съответният административен съд се произнася по жалбата по същество. С решението на административния съд се приключва процедурата по обжалване действията на публичния изпълнител<sup>11</sup>. Решението на административния съд е окончателно и няма предвиден процесуален ред за неговото оспорване, като по този начин приключва процедурата по оспорване на действията на публичния изпълнител. Съдебното производство е спорно, като цели отмяна на действията по принудително изпълнение и съответно унищожаване на правните последици от незаконосъобразните действия. В правната теория е възприето, че обжалването на действията по принудително изпълнение наподобява конститутивния исков процес, като предметът му е унищожаване на един административен акт.<sup>12</sup>

До фазата на съдебното обжалване, правната възможност на длъжника, на третото задължено лице и на третото лице, претендиращо самостоятелни права върху обекта на принудително изпълнение е идентична. Във фазата на съдебното оспорване законодателят е предприел различен подход по отношение на задълженото лице и третото лице със самостоятелни права върху дадена вещ.

В чл. 268, ал. 1 ДОПК е предвидено, че решението на административния орган, постановено в производство по административно обжалване на действията на публичния изпълнител, може да се обжалва от длъжника и вискателя, но не и от третото лице, а за случаите в които жалбата на третото лице със самостоятелни права върху вещта не бъде уважена, изрично е предвидено в разпоредбата на чл. 267, ал. 2, т. 4 ДОПК, че третото лице може да предяви иск в 30-дневен срок от получаване на решението. Следователно в приложимия процесуален закон е изключена възможността за обжалване по съдебен ред на решението на административния орган, от страна на трето лице, претендиращо самостоятелни права върху вещта, предмет на изпълнението.

Вторият способ за защита срещу принудително изпълнение по реда на ДОПК е **защита по исков път**, от която може да се възползва само третото лице, претендиращо самостоятелни права върху вещта, обект на принудително изпълнение. Законодателят е дал възможност на третите лица, претендиращи самостоятелни права върху вещ, спрямо която е насочено изпълнение да защитят правата си в следните хипотези: В случай че жалбата на третото лице не бъде уважена от решаващия административен орган, единствената възможност за защита остава исковият път – чл. 267, ал. 2, т. 4. Искът може да бъде предявен в 30-дневен срок, от получаване на решението, като в ДОПК не е предвидено срещу кого може да бъде подаден искът. С оглед факта, че се касае за спор относно материално право върху вещ, то би следвало ответната страна в процеса да бъде вискателя и длъжника, като носители на материални права. Втората хипотеза е предвидена в разпоредбите на чл. 269, ал. 1 и ал. 2 ДОПК, според която трето лице, чието право

<sup>10</sup> В този смисъл Определение № 11653 от 20.09.2011 г. на ВАС по адм. д. № 11545/2011 г.

<sup>11</sup> В този смисъл Определение № 371 от 11.01.2011 г. на ВАС по адм. д. № 148/2011 г.

<sup>12</sup> Вж. Петканов, Г. Данъчен процес, с. 188 и сл. С., 1996.

е засегнато от изпълнението може да предяви иск, за да установи правото си, като искът се предявява срещу длъжника и вискателя. В този случай след образуване на исковото производство, съдът служебно уведомява публичният изпълнител, който от своя страна е длъжен да спре производството по принудително изпълнение по отношение на спорната вещ, до решаване на спора. Искът по чл. 269 от ДОПК се явява положителен установителен иск, а именно третото лице иска съдът да признае съществуването на негово самостоятелно право върху спорната вещ. Законодателят не е посочил изричен срок, в който третото лице, чието право е засегнато от изпълнението, може да подаде иск, за да установи правото си.

ДОПК е предвидил специален ред за обжалване на една категория актове на публичния изпълнител, а именно постановленията за налагане на обезпечителна мярка. Постановлението за налагане на обезпечителни мерки може да бъде обжалвано в 7-дневен срок от връчването му пред директора на компетентната териториална дирекция, на НАП, като решението на директора, може да се обжалва пред административния съд по местонахождението на териториалната дирекция. В чл. 197, ал. 5 е предоставена възможност на

третите лица със самостоятелни права върху вещите, обект на обезпечението да оспорват наложената обезпечителна мярка, като право ще имат само в случаите, когато обезпечителната мярка е наложена върху вещи, които в деня на налагане на обезпечението се намират във владение на третите лица. За разлика от хипотезата на чл. 266, ал. 4, тук изпълнението на постановлението, с което се налага обезпечението, не може да бъде спряно поради обжалването му.

В заключение може да кажем, че ако изпълнителният процес е предназначен да даде защита и да наложи санкция по повод липса на доброволно изпълнение, като достави дължимото на правоимащия чрез принуда, упражнена спрямо длъжника по предписания от закона ред, то защитата срещу принудителното изпълнение на публичните държавни вземания е етап от цялостния процес по принудително изпълнение. Тя може да бъде разгледана, от една страна, като законодателно установена възможност на страните да се противопоставят на незаконосъобразни действия на участващите в изпълнителното производство и от друга страна – като гаранция за законосъобразното развитие на изпълнителния процес.