

ЗА ПОГАСИТЕЛНАТА ДАВНОСТ В ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ ПРОЦЕС ПО АПК. КРАТЪК АНАЛИЗ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

Милка Ламбева

THE INSTITUTE OF THE LIMITATION IN THE ENFORCEMENT PROCESS, REGULATED BY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE. BRIEF ANALYSIS OF THE CASE LAW

Milka Lambeva

Abstract: *The article examines some of the major changes in Administrative Procedure Code, concerning enforcement of administrative acts and judgment of Administrative courts and Supreme Administrative Court. The article tries to explain some of the major questions, related with the enforcement. Accent is placed on the institute of the limitation and the opportunity of the debtor to invoke of the expiry of the limitation period during the enforcement process.*

Key words: *administrative process; enforcement; limitation; creditor; debtor; administrative act; enforcement authorities; subject of enforcement; objection; administrative courts; Supreme Administrative courts.*

Изпълнителното производство е заместител на липсващото доброволно изпълнение. То е предназначено да защити и да наложи санкция по повод липсата на доброволно изпълнение, като достави дължимото на правоимащия чрез принуда, упражнена спрямо длъжника по предписания от закона ред.¹ В административния процес се наблюдават три основни фази – издаване, контрол и изпълнение². В правната теория се приема, че изпълнението е трета и задължителна фаза на административния процес.³ Докато контролната фаза (оспорването на административния акт) зависи изцяло от волята на страните и тяхна преценка е дали да упражнят или не правото си на жалба, без изпълнението процеса не може да се развие и да постигне основаната си цел – осъществяване съответните правни последици на конкретния административен акт. Изпълнението

е задължителна фаза на процеса, наред с издаването на административния акт. То не зависи от преценката на органите на изпълнителната власт, задължение на последните е да го проведат и да постигнат целта на закона.

Изпълнението на административни актове и съдебни решения по административни дела е уредено в дял пети, глава седемнадесета от Административнопроцесуалния кодекс/АПК/. И докато по време на действието на Закона за административното производство (ЗАП) голяма част от въпросите, свързани с принудителното изпълнение, не бяха изрично установени⁴, то с приемането на АПК законодателят въведе изцяло нови институти, с което се редуцира субсидиарното приложение на ГПК.

С новоприетия АПК изрично са посочени изпълнителните основания или подлежащите на

¹ Сталев, Ж. Българско гражданско процесуално право. С.: Сиела, 2001, с. 685 и 686.

² Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011.; В литературата съществуват две понятия за административен процес – „широко“ и „тясно“. В широкото понятие се включват отделни и различни по вид административни производства и се обособяват посочените три фази. Тясното понятие се основава на съществуването или несъществуването на административен спор. Административен процес има там, където е налице административен спор.

³ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011.

⁴ Основните институти на принудителното изпълнение по ЗАП (1979) са анализирани у Костов, Д. Д. Хрусанов. Административен процес на РБ.

изпълнение актове (чл. 268 от АПК). Изчерпателно са уредени и различните изпълнителни способности за принудително изпълнение. За пръв път в нашето законодателство се предвиди възможността замяна на изпълнението и изпълнителните глоби да се насочват не само срещу граждани и организации, но и към административни органи. Новост е чл. 271 от АПК, в който подробно се посочва кой е органът на изпълнение в различните хипотези, като се предвиди, че за изпълнение срещу административен орган компетентен е съдебният изпълнител, в чийто съдебен район е местоизпълнението на задължението. Въведе се и съдебен контрол на постановленията, действията и бездействията на органите по изпълнението, като се предвиди възможност заинтересованите страни да подадат жалба до административния съд по местоизпълнение на задължението.⁵ Нова е и възможността за налагане на обезпечителни мерки във връзка с изпълнението, уредена в чл. 279 от АПК и исковата защита по чл. 292 от АПК. Изрично са посочени предпоставките за разсрочване, отсрочване, спиране и прекратяване на изпълнителното производство. Не на последно място следва да се отбележи новоприетият чл. 285 от АПК, в който за пръв път се разглежда институтът на погасителната давност в принудителното изпълнение, предмет на настоящата статия. И макар този институт да не е изчерпателно уреден, то следва да се приветства законодателната инициатива АПК да съдържа самостоятелни норми, уреждащи изпълнителната давност така, както подобни разпоредби се съдържат в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и др.⁶

Изброените промени са от изключително практическо значение и са разглеждат от редица автори като гаранция за защита правата на гражданите и организациите в производството по принудително изпълнение по АПК.⁷

В настоящата статия акцентът е поставен върху института на погасителната давност в принудителното изпълнение по АПК, практическите проблеми, свързани с приложението му и възможността на длъжника да претендира за изтекла погасителна давност в хода на производството по изпълнение на административните актове или съдебни решения. Преди обаче да разгледаме подробно този институт, ще представя някои от основните въпроси на изпълнението:

Орган по изпълнението

1. Органите по изпълнението се различават в зависимост от това, към кого е насочено изпълнението. Кой е компетентният по принудителното изпълнение орган е уредено в чл. 271, ал. 1 от АПК. Съгласно цитираната разпоредба, когато изпълнението е насочено срещу граждани и организации, органът по изпълнението е административният орган, който е издал или е трябвало да издаде акта, освен ако в изпълнителното основание или в закона е посочен друг орган. В практиката най-често органът на изпълнението съвпада с административния орган, издал акта. При насочване на изпълнение срещу административен орган, органът на изпълнението е съдебният изпълнител, в чийто съдебен район е местоизпълнението на задължението. Това може да е както частен, така и държавен съдебен изпълнител, законът не предвижда ограничения в тази посока. Както вече бе отбелязано, разпоредбата на чл. 271, ал. 1, т. 2 от АПК е принципно нова и е въведена с приемането на Административно процесуалния кодекс. При действието на ЗАП изпълнението бе възложено изцяло на органа, който е издал или е следвало да издаде акта. Това до голяма степен накърняваше правата на гражданите и организациите, поради причината, че една група от актовете се издават въпреки волята на административния орган. И тъй като в ЗАП голяма част от механизмите за принуда на административните органи да изпълняват точно акта не бяха уредени⁸, то липсваше

⁵ По ЗАП (1979) действията на органа по изпълнението можеха да се обжалват само пред горестоящия административен орган, но не и пред съд (чл. 52) на съдебни решения по административни дела в България. - Административно правосъдие, 2003, № 5, с. 6-12.

⁶ Институтът на погасителната давност в ЗАНН се урежда в чл. 82, а в производството по принудително изпълнение по ДОПК в чл. 171 и чл. 172 от ДОПК. Интерес в тази насока представлява и ТР. № 3/2014г. на ВАС.

⁷ Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административно процесуален кодекс. Коментар. Сиела, 2006; Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. Второто преработено и допълнено издание. Сиела, 2012.

⁸ Като ефективно съдебно обжалване на актовете на органа по изпълнението, възможността за търсене на административно-наказателна отговорност и др.

и гаранцията за реализация на последните. Съдът не е орган по изпълнението.⁹

Страни в изпълнителното производство

2. Страните в изпълнителното производство, както и в изпълнението по ГПК, се наричат вискател и длъжник. Вискател е това лице, от чието име се води изпълнителният процес. Последното следва да притежава правото да води изпълнителното производство. Правото на принудително изпълнение принадлежи на лицето, което се сочи в изпълнителното основание като кредитор.¹⁰ Вискател може да бъде органът, който е издал или е трябвало да издаде акта, както и всеки гражданин, организация или орган, посочени в изпълнителното основание. Длъжници по изпълнението могат да бъдат гражданите и организациите, както и органите, посочени в изпълнителните основания¹¹. В предвидените от закона случаи, страни в изпълнителното производство могат да са и прокурорът, омбудсманът и други оправомощени от закона органи.¹² Страните в производството по изпълнението невинаги съвпадат със страните по издаване и със страните в производството по обжалване на административните актове.¹³ От значени е кои са задължените и оправомощените страни в изпълнителното основание.

Предмет на изпълнението

3. Предметът на принудителното изпълнение е очертан в чл. 267 от АПК. На изпълнение по реда на дял пети, глава седемнадесета от АПК, подлежат изискуеми задължения, породени от изрично посочени в Кодекса основания. Отговор на въпроса кои са изпълнителните основания ни дава чл. 268 от АПК. Съгласно цитираната разпоредба, изпълнителни основания са влезлите в сила или подлежащи на предварително изпълнение:

- индивидуални или общи административни актове;
- решения, определения и разпореждания на административните съдилища (подобна е и уредбата на чл. 404, ал. 1, т. 1 от ГПК);
- споразумения пред административните органи или пред съда.

В доктрината и съдебната практика е споменен въпросът представляват ли изпълнителни основания по смисъла на чл. 268 от АПК съдебните решения, с които съдът отменя незаконосъобразни актове, издадени в условията на оперативна самостоятелност, като изпраща преписката на административния орган със задължителните указания за тълкуването и прилагането на закона. По-голямата част от авторите застъпват мнението, че тези решения не са годни изпълнителни основания и неизпълнението им не може да доведе до образуване на изпълнително производство. Всъщност това становище се споделя и в практиката на повечето съдебни състави. Така например в Решение № 731/14.02.2012г. на АС София – град, второ отделение, е постановено, че даването на указания по тълкуването и прилагането на закона и връщане на преписката на административния орган за ново произнасяне, не превръщат решението в изпълнително основание. Неизпълнението на процесуалните указания в срок води до възникване на административно-наказателна отговорност по чл. 304 от АПК.

Задължението

4. Задължението е длъжимо поведение, което неговият носител трябва да осъществи и чрез което ще се достави на правоимащия определена облага. За да подлежи на принудително изпълнение по реда на АПК, задължението следва да е с административен характер, т.е да е породено от изрично посочените в АПК основания. Но не всички задължения, породени от основанията по чл. 268 от АПК подлежат на изпълнение по реда на този Кодекс. Публичните вземания, породени от изпълнителните основания по АПК, се изпълняват по реда на ДОПК¹⁴, а по реда на ГПК се изпълняват: частните вземания на държавата и общините; вземанията за вреди от незаконосъобразни административни актове и от принудително изпълнение; други частни парични вземания, породени или удостоверени от изпълнителни основания по АПК и вземанията за разности, свързани с изпълнението.

⁹ В тази връзка Определение № 356 от 11.01.2010г. на ВАС по адм. д. № 15468/2009г., IV отд.; Определение № 9749 от 04.07.2012г. на ВАС по адм. д. № 7778/2012г., II отд.

¹⁰ Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. С.: Сиела Норма АД, 2012, с. 323.

¹¹ В принудителното изпълнение по АПК институтът на правопримството също е познат. Виж чл. 274 и чл. 275 от Кодекса.

¹² Виж чл. 276, ал. 2 от АПК.

¹³ В тази връзка Определение № 13310 от 27.12.2007г. на ВАС по адм. д. № 12608/2007г., II отд./

¹⁴ В чл. 162, ал. 2 от ДОПК са изрично изброени държавните и общински вземания, които подлежат на изпълнение по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Изискуемост и ликвидност на задължението

5. За да е годно за изпълнение, задължението следва да е изискуемо. Изискуемостта на задължението настъпва от момента, в който адресатът на административния акт, като носител на предвиденото задължение, не разполага повече с възможността сам да избира момента, в който да извърши необходимата престация доброволно.¹⁵ Изискуемото задължение е това задължение, което е дължимо и следва да се изпълни. Изискуемостта се състои в това, че задължението не само е възникнало в материалното право, но и са осъществени всички процесуални предпоставки то да бъде изпълнено.¹⁶ Изискуемостта настъпва тогава, когато изпълнението не зависи от волята на адресата на акта, т.е. когато е изтекъл срокът, в който лицето е следвало да изпълни задължението си без да е необходима намесата на органа на изпълнението. За да може да се определи от кой момент последният може да извърши валидни изпълнителни действия, следва да се вземе предвид предвижда ли административният акт срок за изпълнение или не. Хипотезите са три:

5.1. Когато в административния акт не се предвижда срок, в който да се изпълни задължението, моментът на изпълнението настъпва веднага след като адресатът на акта узнае за инкорпорираното в него задължение. Валиден е принципът, че адресатът на акта следва да изпълни веднага, незабавно, след преценка на конкретната обстановка;

5.2. В случаите, в които в административния акт е определена точната дата и час на изпълнението, адресатът трябва да извърши дължимата престация в определения момент. Ако адресатът на акта изпълни по-рано или по-късно от посочената дата и час, счита се, че е налице неизпълнение на акта;

5.3. Когато за изпълнение на административноправните задължения не е указана точна дата и час, а е определен известен срок, моментът на изпълнението не е точно фиксиран и това задължение може да бъде извършено на която и да е дата и час, стига да е в рамките на този

срок. Срокът е даден в полза на адресата на акта и съответните служби са длъжни да приемат дължимата престация във всеки един момент от изпълнението.

В най-честите случаи задължението е изискуемо, когато произтича от влязъл в сила административен акт. Изискуемо е и това задължение, което произтича от невлязъл в сила акт, на който е придадено предварително изпълнение, както и тогава, когато е установено от общ административен акт, тъй като жалбата срещу него не спира изпълнението.

Изискуемостта не се отнася към процесуалните предпоставки за допустимост на процеса, каквито са наличие на интерес на лицата, форма на искането, родова и местна подсъдност и др., а засяга основателността на изпълнителното производство. Длъжникът основно ще се брани, като доказва неизискуемост на задължението.

Прави впечатление, че в разпоредбата на чл. 267 от АПК не е използван терминът „ликвидност“. Това не е пропуск на законодателя. В административния процес не е необходимо задължението да е съдебно потвърдено, тъй като последното може да възникне и по силата на административен акт, който е влязъл в сила без да е обжалван по съдебен ред. Задължението в административния процес винаги е ликвидно и поради това представлява едно годно изпълняемо право.¹⁷ За разлика от производството по ГПК, където, за да се образува изпълнително дело, изискуемостта и ликвидността на изпълняемото право е задължителна предпоставка, то при принудителното изпълнение по АПК задължението следва да е единствено изискуемо. Именно поради тази причина, докато в производството по част пета, дял първи, глава тридесет и осма от ГПК (Започване, спиране и прекратяване на изпълнението) съдебният изпълнител пристъпва към изпълнение въз основа на представен изпълнителен лист, или друг акт, подлежащ на изпълнение, в АПК не е предвидено издаването на изпълнителен лист.

Дотук разгледахме основните характеристики на принудителното изпълнение, а именно: кои са органите по изпълнението и страните в производството; какъв е предметът на изпълнението;

¹⁵ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2012, с. 214.

¹⁶ Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. Второто преработено и допълнено издание. Сиела, 2012.

¹⁷ Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 459.

кои задължения подлежат на принудително изпълнение. Сега ще представя някои от проблемите, свързани с провеждането на производството по принудително изпълнение. Тези проблеми няма да посочвам изчерпателно, последните следва да са предмет на отделна статия, в която да бъдат обстойно анализирани.

Провеждането на принудителното изпълнение се характеризира със спазване на редица законоустановени условия, които в теорията се наричат „задължителни или абсолютни процесуални предпоставки“. Тези предпоставки са по-подробно изброени в АПК, за разлика от отменения ЗАП, като за неуредените въпроси отново следва субсидиарно да се прилага ГПК.¹⁸

Изпълнението по АПК може да започне по два начина – служебно, по инициатива на органа, който е издал или е трябвало да издаде акта (чл. 276, ал. 1 от АПК) или по почин на горестоящия орган, прокурора, омбудсмана, както и по инициатива на заинтересован гражданин или организация. Последните следва да представят писмена молба, а към нея и официален препис на подлежащия на изпълнение акт. Както вече бе отбелязано в настоящата статия, за започване на изпълнителното производство не се предвижда издаване на изпълнителен лист. Изключения правят исконите за обезщетение по реда на глава единнадесета от АПК. Тъй като съгласно разпоредбите на чл. 203, ал. 2 от АПК се прилага субсидиарно Закона за отговорност на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), а последният с § 1 от заключителните си разпоредби препраща към ГПК, където се предвижда издаване на изпълнителен лист, е напълно обосновано да се направи извод, че преди да се пристъпи към изпълнение на присъденото обезщетение, следва да се извади изпълнителен лист по реда на ГПК. Производството се развива пред компетентния административен съд.

Една от т.нар. положителни процесуални предпоставки за законосъобразно провеждане на принудителното изпълнение е на длъжника да се

даде допълнителен срок за доброволно изпълнение. Размерът на този срок е законоустановен – 14 дни. В своя учебник „Административен процес на Република България“ проф. д-р Димитър Костов и проф. д-р Дончо Хрусанов¹⁹ определят тази предпоставка като една от най-важните процесуални предпоставки. Допълнителният срок на длъжника се предоставя от органа по изпълнението, чрез отправяне на покана за доброволно изпълнение. В отменения ЗАП възможността за доброволно изпълнение във фазата на принудителното изпълнение не бе предвидена, поради което въпросът следва ли да се даде такъв срок на длъжника бе противоречиво разрешаван. С приемането на АПК законодателят изрично уреди задължението на органа по изпълнението да даде на длъжника допълнително време, през което последният доброволно да изпълни задължението си. По този начин изпълнението на административни актове и съдебни решения по АПК инкорпорира в себе си една от основните характеристики на изпълнението по ГПК и ДОПК. И в двете производства е задължително предоставянето на нов срок за доброволно изпълнение.²⁰

Поканата за доброволно изпълнение е задължителен стадий в изпълнителния процес.²¹ Едва след изтичане на 14-дневния срок, органът по изпълнението може да предприеме предвидените в АПК принудителни действия и то само ако длъжникът не изпълни разпоредените административни задължения. Поканата следва да съдържа установените в чл. 277 от АПК реквизити. Противоречива е съдебната практика по въпроса подлежи ли на съдебен контрол поканата за доброволно изпълнение. Повечето съдебни състави на ВАС считат, че последната не подлежи на обжалване. Мотивите на тези състави са, че поканата за доброволно изпълнение не представлява същинско изпълнително действие и не може да бъде предмет за съдебен контрол, тъй като последната не засяга интересите на длъжника. Подобно становище се съдържа в Определение № 15360 от 17.12.2014 г. на ВАС по адм. д.

¹⁸ Така например при изпълнение срещу гражданин – физическо лице следва да се спазват изискванията за несеквестрируемост, уредени в чл. 444 от ГПК, като разбира се забраната за насочване на изпълнението срещу единственото жилище на длъжника е неприложима, когато предметът на самото изпълнение е отнемане или опразване на процесния недвижим имот.

¹⁹ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011.

²⁰ Изключение правят случаите, при които изпълнението по ГПК започва въз основа на влязла в сила заповед за изпълнение, издадена по реда на чл. 410 от ГПК. В тази хипотеза съгласно чл. 428, ал. 1 от ГПК нов срок за доброволно изпълнение не се дава

²¹ Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 459.

№ 14417/2014 г., II о., Определение № 5707 от 26.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 12867/2010 г., III о. и др.. По въпроса обаче е налице и практика в обратен смисъл, която приема, че поканата за доброволно изпълнение по своята същност представлява постановление на органа по изпълнението, поради което подлежи на обжалване по реда на раздел VI, глава XVII от АПК. Застъпва се становището, че поканата поставя началото на изпълнителния процес. Тя представлява правно действие на органа по изпълнението, което обективира волята на последния да се достигне до крайната цел на акта – неговото изпълнение.²²

Според мен поканата за доброволно изпълнение по чл. 277 от АПК не подлежи на съдебен контрол и жалбите срещу това действие на органа по изпълнението са недопустими. При разглеждане на този въпрос, по аналогия следва да се използва константната практика, според която отправената ПДИ по реда на принудително изпълнение по ГПК не подлежи на обжалване.²³ Поканата за доброволно изпълнение не представлява същински акт на органа по изпълнението, тъй като не засяга конкретни права и интереси на длъжника. Последната цели единствено да предупреди длъжника за дълга му, да му предостави информация за изпълнителното основание и да го информира за евентуално пристъпване към принудително изпълнение. Неслучайно до изтичане срока на доброволното изпълнение органът по чл. 271 от АПК не следва да предприема каквито и да е било принудителни действия, а изпълни ли длъжникът доброволно, до принудително изпълнение въобще няма да се прибегне. Друг би бил случаят, ако ПДИ съдържа волеизявление на органа по изпълнението за налагане на обезпечителни мерки по реда на чл. 279 от АПК.²⁴ В тази си част поканата представлява постановление на

органа на изпълнението и може да бъде обжалвана по реда на чл. 294 от АПК, но само във връзка с наложеното обезпечение.²⁵

Един от изключително значимите въпроси, относими към принудителното изпълнение на административни актове и съдебни решения по реда на АПК, е въпросът за приложението на института на погасителната давност в изпълнителното производство по АПК. Тук ще се разгледат основните характеристики на този институтът и ще се направи кратък анализ на съдебната практика, с оглед изясняване на спорните моменти, свързани с прилагане на разпоредбите на чл. 282, ал. 1, т. 9 от АПК, чл. 285 от АПК и чл. 292 от АПК.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс, институтът на погасителната давност в производството по изпълнение на административни актове и съдебни решения по реда на АПК бе за пръв път изрично уреден. Давността е общ институт на правото, целящ да гарантира правната сигурност. Като юридически факт погасителната давност е период от време, определен от закона, през който субективното право не е прекратено по някой от предвидените за това начини.²⁶ Изтеклата погасителна давност поражда за задълженото лице правото да се позове на давността.²⁷ В правната литература преобладава разбирането, че погасителната давност е институт на материалното право.²⁸ Безспорно е, че изтичането на погасителната давност не води до прекратяване съществуването на субективното право на кредитор. С бездействието си обаче, кредиторът, след изтичане на предвидения давностен срок, губи възможността да търси защита на правото си по съдебен път или чрез принудително изпълнение. След изтичане на давността, длъжникът може да избира между два вида поведение – да изпълни доброволно или да изчака носителя

²² В тази връзка Определение № 14432 от 08.11.2011г. на ВАС по адм. д. № 11968/2011г., VII отд.; Определение № 7141 от 21.05.2012г. на ВАС по адм. д. № 6028/2012г., II отд.; Определение № 9445 от 17.09.2008г. на ВАС по адм. д. № 10084/2008г., II отд.

²³ Още повече че с приемането на новия ГПК, обн. в дв. бр. 59 от 20.07.2007г., в сила от 01.03.2008г., подлежащите на обжалване действия на съдебния изпълнител бяха лимитативно изброени, като изпращането на пди не е едно от тях.

²⁴ Съгласно чл. 279 от АПК „въз основа на влязло в сила изпълнително основание органът по изпълнението може да наложи обезпечителни мерки, когато без тях е невъзможно или се затруднява изпълнението на задължение или събирането на разноските по него, включително когато то е отсрочено или разсрочено“.

²⁵ Същото следва да се прилага винаги, когато ПДИ обективира действие на органа по изпълнението, подлежащо на контрол по чл. 294 от АПК.

²⁶ Павлова, М. Гражданско право. Обща част. С.: Софи – Р, 2002.

²⁷ Пак там.

²⁸ На обратното мнение е проф. Живко Сталев, който разглежда погасителната давност като институт на процесуалното право.

на правото да предяви претенция спрямо него и да се позове на изтеклата давност.²⁹

Разпоредбите, касаещи погасителната давност в производството по АПК, се съдържат в чл. 285 от АПК. Съгласно ал. 1 на цитираната норма „ако специален закон не разпорежда друго, изпълнителното основание не се привежда в изпълнение, ако са изминали 5 години от влизането му в сила“. От посочената норма е видно, че законодателят е възприел общия срок, уреден и в ЗЗД, след изтичане на който длъжникът може да се позове на изтекла давност – 5 години. Срокът започва да тече от влизане в сила на изпълнителните основания. Най-често срещаните изпълнителни основания са индивидуалните административни актове. Последните влизат в сила когато, срещу тях не е подадена жалба или протест до горестоящия орган или до съда в предвидения срок; когато същите не подлежат на обжалване; когато са били оспорени, но съдът е отхвърлил жалбата или протеста; когато актът е потвърден от касационна инстанция. Влезлите в сила индивидуални административни актове стават окончателни и подлежат на принудително изпълнение. Следва да се има предвид, че когато в производството по чл. 237-249 от АПК са отменени влезли в сила съдебни решения на административните съдилища и делото е върнато на първоинстанционния съд за ново разглеждане, актът не е влязъл в законна сила, тъй като е налице висящо производство по оспорването му.³⁰ За разлика от индивидуалните административни актове, общите административни актове влизат в сила незабавно с постановяването им. Когато подзаконов нормативен акт съдържа в себе си общ административен акт, последният следва влизането в сила на нормативния акт. Оспорването на общия административен акт няма суспензивно действие, освен ако съдът спре изпълнението. Решенията, определенията и разпоредженията на административните съдилища, с които актът се отменя,

изменя или с които делото се решава по същество влизат в сила: незабавно, когато не подлежат на контрол от горестояща съдебна инстанция; когато срещу тях не е депозирана жалба в предвидения за това срок или когато са потвърдени от висшестоящия съд. Споразумението по чл. 20 от АПК влиза в сила от деня на подписването му, когато е сключено между административния орган и между страните, а когато е сключено само между страните в производството – от датата от одобряване на споразумението от административния орган. Сключеното пред съда споразумение има сила на влязло в сила съдебно решение от датата, от която влиза в сила определението, с което съдебната инстанция потвърди споразумението.³¹

АПК урежда погасителната давност твърде неизчерпателно, като в същото време в правната доктрина липсва задълбочена разработка на въпроса. Поради несъществуването на ясни правила, постановената във връзка с чл. 285 съдебна практика е изключително противоречлива. Празнотата в уредбата на цитираната разпоредба поражда няколко съществени въпроса, на които съдилищата не дават еднозначен отговор.

На първо място следва да се отбележи, че АПК не съдържа собствени правила относно спирането и прекъсването на давността. На този етап е константна съдебната практика, че поради липса на специални разпоредби в тази насока, следва да се прилагат общите правила на ЗЗД относно реда за прекъсване и спиране на давността.³² В редица свои решения ВАС разглежда липсата на конкретни норми за спиране и прекъсване на давността като празнота в АПК, която на основание чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове следва да бъде преодоляна чрез правоприлагане по аналогия на разпоредбите на чл. 115 и сл. от ЗЗД. В тази връзка е и Решение номер 6277 от 12.05.2014 г. на ВАС по адм. дело номер 235/2014 г., П о., с което е потвърдено Решение от 26.11.2013 г.

²⁹ Институтът на погасителната давност е подробно разгледан от редица автори. В тази връзка виж: **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. С.: Софи – Р, 2002.; **Таджер, В.** Цит. учебник, с. 349; **Василев, Л., Ч. Големинов.** Цит. учебник, с. 391; **Голева, П., С. Чернев.** Същност и действие на погасителната давност. Бюлетин на СЮБ, 1986, номер 6; **Сталев, Ж.** Принудително осъществяване на право, засегнато от давност. – Правна мисъл, 1967, № 4, с. 20; **Николов, А.** Действие на погасителната давност. – Правна мисъл, 1975, № 6, с. 70 и др.

³⁰ В тази връзка Решение № 55 от 15.03.2011 г. по адм. д. № 335/2010 г. на Административен съд – Стара Загора.

³¹ По подробно за споразумението по АПК виж **Сивков, Цв.** Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс. С.: Сиела, 2012.

³² Въсщност в съдебната практика разпоредбите на ЗЗД се прилагат и по други въпроси, свързани с давността в принудителното изпълнение по АПК, като например правилата за започване на нова давност.

на АдмС – Силистра, по адм. д. номер 107/2013г. Приема се, че доколкото давността е институт на материалното право, то по отношение на нея, при липса на друга уредба в административното производство, са приложими разпоредбите на чл. 115 и сл. от ЗЗД³³. В подкрепа на становището, че при разглеждане на спорните моменти във връзка с института на давността в принудителното изпълнение по АПК следва да се прилагат разпоредбите на ЗЗД е и фактът, че в Кодекса изрично е уредена общата 5-годишна погасителна давност³⁴.

Макар и съдилищата да са на едно мнение, че по аналогия разпоредбите на чл. 115 и сл. от ЗЗД следва да се прилагат за неуредените случаи в производството по принудително изпълнение по АПК, то отворен остава въпросът при образуване на изпълнителното производство давностния срок спира ли да тече или се прекъсва. При разрешаване на проблема по-голямата част от съдебните състави се позовават на Постановление № 3 от 18.XI.1980 г. по гр. д. № 3/80 г., Пленум на ВС и стигат до извода, че предприемането на действия по принудителното изпълнение прекъсва давността. Но кои са действията по принудителното изпълнение законът не сочи, поради което в съдебната практика липсва еднозначен отговор на въпроса представлява ли отправянето на покана за доброволно изпълнение до длъжника действие, с което се прекъсва давностният срок по чл. 285 от АПК или с отправяне на последната органът по изпълнението не поставя началото на изпълнителното производство, респективно давността продължава да тече. Една част от съдебните състави считат, че с отправянето на ПДИ се прекъсва давността, като се позовават на нормата на чл. 116, б. „в“ ЗЗД. Поканата е разглеждана като начало на принудителното производство, пораждаща задължение за адресата да извърши конкретни действия за изпълнение на влезлия в сила административен акт. С отправяне на поканата за доброволно изпълнение изтеклата до момента давност се прекъсва и от датата на получаването ѝ от длъжника започва да тече нова такава. В други съдебни актове обаче, отправянето на покана за доброволно изпълнение е разглеждано като про-

цесуална предпоставка за преминаване към принудително изпълнение и предхождаща изпълнителните действия на административния орган. Последната не създава задължения, не подлежи на съдебен контрол, поради което не може да бъде разглеждана като действие на органа по изпълнителното. Анализът на съдебната практика показва, че по-голямата част от съдебните състави споделят мнението, че с отправяне на поканата за доброволно изпълнение давността се прекъсва, като законодателят „под привеждане в изпълнение“ разбира именно получаването на поканата. В подкрепа на това становище е и чл. 282, ал. 1, т. 9 от АПК, в който ясно се вижда корелацията между изтичането на срока по чл. 285 и получаването на поканата за доброволно изпълнение.

Всъщност, за да получи отговор въпросът кое действие може да се разглежда като начало на принудителното изпълнение, респективно с кое действие се прекъсва уредения в чл. 285 от АПК давностен срок, следва да се отчетат двата начина на образуване на изпълнителното производство – служебно (от органа, издал акта или който е следвало да го издаде) и по инициатива на субектите, посочени в чл. 276, ал. 2 от АПК (заинтересовани граждани и организации, прокурор, омбудсманът или горестоящ орган). В първия случай, когато производството започва по инициатива на самия административен орган, който е издал или е трябвало да издаде акта, същият придобива качеството на орган по изпълнението. И тъй като АПК не предвижда задължението този орган да издава нарочен акт, с който да се постави началото на производството, то именно поканата за доброволно изпълнение представлява първото действие по принудителното изпълнение и поставя началото на изпълнителното производство, поради което може да се разглежда като акт, с който изпълнителното основание се превежда в изпълнение.³⁵ Когато обаче производството започва по почин на субект, различен от органа, който е издал или е следвало да издаде административния акт, то изпълнителното дело се образува с подаването на молба за започване на процесното производство и именно тази молба поставя началото на

³³ Виж още Решение № 1652 от 15.10.2009 г. на Административен съд – Варна по адм. д. № 696/2009 г., III отд.; Решение № 90 от 05.02.2010 г. на Административен съд – София област по адм. д. номер 958/2009 г.

³⁴ Решение от 26.11.2013 г. на АдмС – Силистра по адм. д. № 107/2013 г.

³⁵ Друг е въпросът, че ако тази покана не обективира в себе си постановление на органа по изпълнението, а единствено уведомява длъжника за започване на принудително изпълнение, същата, макар и да поставя началото на изпълнителното производство, според мен не следва да подлежи на съдебен контрол.

изпълнението. Тя представлява първото действие на вискателя по изпълнението, с депозирането и последният доказва, че не е дезинтересиран от изпълнението на акта, поради което тази молба следва да прекъсне погасителната давност.

Въпросът кои са действията на органа по изпълнението, с които изпълнителното основание се привежда в изпълнение, следва да бъде изрично конкретизиран.³⁶

Във връзка със значението на поканата за доброволно изпълнение относно уредения в чл. 285 от АПК институт на погасителната давност интерес представлява Решение № 478 от 22.01.2013 г. на АдмС – София по адм. д. № 8388/2012 г. С цитирания акт първоинстанционния съд е приел, че връчената покана за доброволно изпълнение не прекъсва давността, тъй като последната е изготвена от некомпетентен орган. Това решение е отменено от ВАС с Решение № 6965 от 22.05.2013 г. на ВАС по адм. д. № 4506/2013 г., II о. В мотивите си ВАС излага становище, че действията на органа по изпълнението (в това число и изпращането на поканата за доброволно изпълнение) не могат да се преценяват за законосъобразност в едно инцидентно производство, какъвто характер има производството по чл. 292 от АПК.

Допълнително затруднение представлява и липсата на ясна регламентация по въпроса за приложимостта на института на погасителната давност по отношение на заварени към влизане в сила на АПК случаи. Тъй като в АПК липсва правна норма, която да придава обратно действие на разпоредбата на чл. 285, следва да се приеме, че същата се прилага занапред, т.е. след влизане в сила на АПК. Следователно петгодишният давностен срок спрямо задължения, породени от административни актове, влезли в сила при действието на ЗАП, започва да тече от 12.07.2006 г. – датата на която разпоредбата на чл. 285 е влязла в сила. Този извод се подкрепя и от § 7 от ПЗР на АПК, според който „за сроковете, които са започнали да текат преди влизането в сила на Кодекса, се прилагат досегашните разпоредби.“³⁷

Давността не се прилага служебно, а може да се претендира от длъжника чрез възражение по чл. 282, ал. 1, т. 9 от АПК³⁸ или чрез иск – чл. 292 от АПК. Съгласно визираната разпоредба “задължението – предмет на изпълнение, може да се оспори чрез иск само въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание”. Поставя се въпросът дали процесуална предпоставка за допустимост на иска по чл. 292 от АПК е предхождащо възражение от длъжника, подадено до органа по изпълнението, което същият е отхвърлил. Според мен изчерпването на процесуалния ред за защита по чл. 282, ал. 1, т. 9 от АПК не следва да се приема за предпоставка за допустимост на иска по чл. 292 от АПК, още повече, че в Кодекса липсва изрична разпоредба в тази насока. В подкрепа на изразеното от мен становище е и Решение № 8567 от 14.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 5906/2013 г., II о., с което е разгледано като неоснователно твърдението на касатора, че възражението за изтекла давност следва да се предяви пред административния орган, а не пред съд. ВАС се е произнесъл, че възражението за изтекла давност може да се предяви и пред съда чрез иск по чл. 292 от АПК.³⁹

Правото на длъжника да подаде възражение за изтекла погасителна давност по реда на чл. 282, ал. 1, т. 9 от АПК е процесуално по своята същност, тъй като с това си възражение длъжникът реализира материалното право, уредено в чл. 285 от АПК. Изпълнителното производство ще се прекрати, ако от деня, в който задължението е станало изискуемо, до получаване на поканата за доброволно изпълнение са изтекли пет години. В тежест на длъжника е да докаже датата на влизане в сила на изпълнителното основание. Доказателствената тежест, че са предприети действия по изпълнението, е върху вискателя. Възражението се отправя до органа по изпълнението, който е длъжен да се произнесе по въпроса изтекла ли е предвидената давност или не. Следва да се отбележи, че в изпълнителното производство по ГПК съдебният изпълнител няма право

³⁶ Интересно е да се отбележи, че в ГПК действията, представляващи принудително изпълнение, са посочени по-подробно. Въпреки всичко по този въпрос се срещат противоположни мнения, поради което с разпоредба от 11.01.2013 г. на ВКС се образува т.д. № 2/2013 г. по описа на ВКС, Гражданска и Търговска колегия, с което да се даде отговор на въпроса с кое действие принудителното изпълнение се насрочва срещу имуществото на длъжника.;

³⁷ В тази връзка Решение № 4805 от 02.04.2012 г. на ВАС по адм. д. № 11768/2011 г., VII отд.; Решение № 2536 от 21.02.2012 г. на ВАС по адм. д. № 13701/2011 г., II отд.

³⁸ Съгласно цитираната разпоредба изпълнителното производство се прекратява по възражение на длъжника, ако от деня, в който задължението е станало изискуемо, до получаването на поканата по чл. 277 е изтекла давността по чл. 285.

³⁹ В тази връзка е и Решение № 3039 от 4.03.2013 г. на ВАС по адм. д. № 14984/2012 г., II о.

да преценява дали е изтекъл давностен срок. Влязлото в сила постановление, с което се отказва прекратяване на изпълнителното производство, не е пречка за образуване на производство по чл. 292 от АПК.

Както вече бе отбелязано, на изтекла погасителна давност длъжникът може да се позове и чрез искова защита. Тази защита е материално-правна⁴⁰. Съгласно разпоредбата на чл. 292 от АПК „задължението – предмет на изпълнение, може да се оспори чрез иск само въз основа на факти, настъпили след издаването на изпълнителното основание. Чрез отрицателния установителен иск длъжникът се стреми да докаже, че задължението, за което е получил покана за доброволно изпълнение, или за изпълнението на което са предприети други действия от органа по изпълнението, не съществува. Причините, поради които това задължение престава да съществува могат да бъдат различни, като една от тях е погасяването по давност.⁴¹ За да е допустим искът по чл. 292 от АПК е необходимо да са налице следните предпоставки: да има образувано изпълнително производство въз основа на определените от Кодекса изпълнителни основание; това основание да удостоверява изискуемо и поради това изпълняемо задължение; длъжникът по това производство да претендира нови факти, настъпили след влизане в сила на изпълнителното основание, които са довели до погасяване на задължението или така са изменили последното, че то не съществува в удостоверения в изпълнителното основание вид. Съществуването на удостовереното в изпълнителното основание задължение може да се оспори само въз основа на факти, настъпили след издаването му. Този момент е различен за различните основания. Когато изпълнителното основание е административен акт, който не е оспорен пред съда, задължението, предмет на изпълнението, ще може да бъде оспорено само въз основа на факти, настъпили след момента, в който актът е станала неоспорваем. Ако обаче административният акт е оспорен по административен или по съдебен ред, преклудирани ще са фактите,

настъпили до момента на необжалваемостта на акта на контролния административен орган, респективно до приключване на устните състезания в последната инстанция по същество. Оспорване на задължението, породено от споразумение по чл. 20 от АПК, може да се базира само въз основа на факти, настъпили след сключването му. Макар и извън предмета на настоящата статия, считам че е интересно да се отбележи, че съгласно константната практика на ВАС, промяната на правната регламентация и възможността за промяна на материално правните предпоставки за законосъобразност на акта, не представлява факт с правопогасяващо или правоотлагащо действие.⁴²

Искът по чл. 292 от АПК може да се предяви без ограничение във времето, преди, по време или след образуването на изпълнителното производство. Искът се предявява пред административния съд по местожителството или седалището на вискателя. Ищец е винаги длъжникът – субектът, срещу който се извършва принудителното изпълнение, а ответни – вискателят по принудителното изпълнение. Уважаването на отрицателния установителен иск води до осуетяване започването на принудителното изпълнение, в случаите, в които последният е заведен преди образуването на изпълнителното производство. Ако искът е предявен при вече започнало производство по изпълнение на влязло в сила основание, уважаването му ще доведе до прекратяване принудителното изпълнение, макар и последното да не е изрично уредено в чл. 282 от АПК.

Уредбата на института на погасителната давност в АПК е от изключително значение за защита правата на длъжника в производството по принудително изпълнение на влезлите в сила и подлежащи на принудително изпълнение административни актове, съдебни решение и споразумения. От изложения анализ е видно, че този институт е уреден неизчерпателно. За да се избегнат противоречията както в съдебната практика, така и в правната доктрина, е необходимо чрез промяна в закон или приемане на тълкувателно решение да се даде конкретен отговор на посочен-

⁴⁰ В принудителното изпълнение по ГПК исковата защита срещу изпълнението е уредена в чл. 439 от ГПК и се нарича още защита срещу материалната незаконосъобразност на принудителното изпълнение.

⁴¹ Определение № 9935 от 04.07.2011г. по адм. д. № 6138/2011г. на ВАС; Определение № 10150 от 05.07.2013г. по адм. д. № 5268/2013г. на ВАС.

⁴² Поради тази причина в редица съдебни актове ВАС застъпва становището, че издаденото удостоверение за търпимост по реда на § 127 от ПР ЗИД ЗУТ не представлява ново обстоятелство по смисъла на чл. 292 от АПК. Виж Решение № 14931 от 10.12.2014г. на ВАС по адм. д. № 10994/2014г., II отд.; Решение № 7795 от 09.06.2014г. на ВАС по адм. д. № 2381/2014г., II отд.

ните в настоящата статия спорни въпроси. От значение е да се създадат самостоятелни институти във връзка със спирането и прекратяването на давността; да се конкретизира кои действия на органа на изпълнението прекъсват давностния срок; да се изясни характера на поканата за доброволно изпълнение. Принудителното изпълнение, замествайки липсващото такова, засяга голяма

част от правата на субектите, придобили качеството на длъжник в производството, поради което в свързаните с него разпоредби не бива да съществуват празноти. Необходимо е да се следва тенденцията за изчерпателна и стриктна уредба на нормите на изпълнителното производство и създаването на самостоятелни институти във връзка с принудителното изпълнение, които да намерят своето място в АПК.