



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 1169

Дата: 16.11.2020 г.

**ДО**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА**  
**44<sup>-ТО</sup> НАРОДНО СЪБРАНИЕ -**  
**Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА**

**ДО**  
**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯ ПО**  
**ПРАВНИ ВЪПРОСИ -**  
**Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА**

**ДО**  
**КОАЛИЦИОННИЯ СЪВЕТ на ПГ „ГЕРБ“ и**  
**ПГ „ОБЕДИНЕНИ ПАТРИОТИ“**

**И С К А Н Е**

**ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**  
представяван от Ралица Негенцова,  
председател на Висш адвокатски съвет

**Относно:**  
**Законопроект № 054-01-56 / 25.06.2020 г. за**  
**допълнение на Закона за задълженията и**  
**договорите**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

От публикации в специализирани правни издания през последните два дни се установи, че на свое извънредно заседание на 11.11.2020 г. Комисията по правни въпроси към 44-тото Народно събрание е приела на второ четене Законопроект № 054-01-56 от 25.06.2020 г. за допълнение на Закона за

задълженията и договорите (Законопроекта), с което се въвежда давност от 10 години за погасяване на задължения на физическо лице чрез създаването на нов чл. 112а от ЗЗД.

По време на онлайн излъчването на заседанието на Комисията по правни въпроси, изрично е било посочено, че работната група е достигнала до „добри и балансиращи“ текстове, като е споменато, че това е станало с участието на представители на Върховния касационен съд и на Висшия адвокатски съвет.

Висшият адвокатски съвет заявява, че представител на Висшия адвокатски съвет не е участвал в заседанието на работната група, която е изготвила и съгласувала текстовете на Законопроекта, внесени за второ гласуване в Комисията по правни въпроси (Докладът на комисията за второ гласуване е достъпен на адрес: <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/reports/ID/11750>)

Висшият адвокатски съвет не намира предложените и приети от Правна комисия на второ четене текстове на Законопроекта нито за добри, нито за балансиращи.

**Висшият адвокатски съвет споделя разбирането, че съществуването на „вечен длъжник – физическо лице“ е недопустимо, но смята за изключително неудачно предлаганото разрешение вземанията срещу физическите лица да се погасяват с изтичането на 10 годишна давност, независимо от прекъсването на давността, освен изрично предвидените в законопроекта случаи.**

**I. Предлаганото законодателно разрешение не държи сметка за няколко съществени обстоятелства:**

1. Давността е период от време на бездействие на кредитора и погасяването на вземането има за цел да „санкционира“ бездействието на кредитора, което предполага, че той се е дезинтересирал от вземането си в разумно дълъг период от време.

Предлаганата давност от 10 години, „наказва“ кредитора, тъй като погасява вземането дори когато кредиторът е бил активен при събиране на вземането си, но поради обективни обстоятелства (продължителност на съдебните процедури, предшестващи изпълнителното производство, необходимост от водене на отменителни иски, действия по оспорване на принудителното изпълнение и др.п.),

2. По отношение на частноправните задължения и възможността за тяхното събиране кредиторът зависи изцяло от държавните органи, които имат компетентност да установяват вземанията и да прилагат държавна принуда при липса на доброволно изпълнение (съд и съдебни изпълнители), за разлика от предвидената „абсолютна давност“ по отношение на публичната вземания, където държавата кредитор сама установява и сама събира вземанията си.

Известна е дългата продължителност на съдебните процедури у нас, особено в настоящия момент с предизвиканата криза от Covid-19, което ограничава възможността на кредиторите да установяват и съберат вземанията си в разумен срок.

Предлаганото законодателно разрешение новата давност по чл. 112а да бъде спирана по време на производството за установяване на вземането, не решава проблема. Много от производствата, съпътстващи удовлетворяването на кредитора, не са производства за установяване на вземането, а други производства, които нямат отношение към спиране и прекъсването на давността, но удължават обективно срока, в който кредиторът може да се удовлетвори. Такива са производствата по отменителни иски, когато длъжникът се е разпоредил с имуществото си (чл. 135 ЗЗД), иски за нищожност на учредени обезпечения, претенции на трети лица по отношение на имуществото, спрямо което е насочено изпълнението (искове по чл. 440 ГПК), спорове между кредитори (чл. 464 ГПК) и много други производства. Тези производства се развиват по принцип при вече образувано изпълнително производство, и висящността им обичайно води до спиране на самото изпълнение. Спирането на изпълнението, обаче, не е предвидено като основание за спиране на давността, включително на давността по предлагания текст на чл. 112а ЗЗД и на практика се оказва, че докато кредиторът е въввлечен в правни спорове относно имуществото, по отношение на което може да изпълнява, вземането му ще се погаси по давност.

**3.** Българския изпълнителен процес, предвижда несеквестрируемост на определена част от имуществените права на длъжника (жилището, вещите за обикновено употребление, машините, инструментите и пособията за упражняване на свободна професия или занаят, земеделски земи с определена площ, както и машините и инвентара за земеделско ползване на земеделски производители, определена част от доходите и сумите по банкови сметки и пр.), която несеквестрируемост е предвидена в защита на длъжника, но същевременно препятства кредитора да удовлетвори вземането си в кратки срокове.

На практика ще се окаже, че е достатъчно длъжникът да забави във времето процеса, да запази несеквестрируемите си имуществени права и вземането на кредитора ще бъде погасено по давност.

**4.** Предвидената давност по чл. 112а ЗЗД се дезинтересира от обстоятелството дали длъжникът е добросъвестен или не. При несъстоятелността на физическите лица основен критерий за опрощаване на дългове е именно добросъвестността на длъжника – да е декларирал всичките си имущества и да е поел задължение за погасяване на поне част от вземанията си през определен период от време.

Предлаганата давност по чл. 112а ЗЗД не може да се разглежда като алтернатива на несъстоятелността на физическите лица, защото свързва погасяването на вземането единствено с изтичане на срока, което нарушава и принципа на справедливост в отношенията между кредитор и длъжник и ще се превърне в стимул за неизпълнение на задълженията – ако някой знае, че може

и да не изпълни, ако достатъчно дълго време успее да се „опази“ от кредитора си, няма да изпълни, дори обективно да е в състояние да го стори.

5. Държавата у нас има особената процесуална привилегия да образува изпълнителни производства и да събира вземанията си по реда на ДОПК, в които производства хирографарните кредитори не са присъединени взискатели по право. Ако държавата е насочила изпълнение върху секвестрируемите имуществени права, хирографарните кредитори няма да могат да получат удовлетворение от тях, ако продажбата се извърши в рамките на срока по чл. 191, ал. 1 ДОПК. Едва ако продажбата не се извърши от публичния изпълнител по ДОПК (за което кредиторът трябва да чака между 6 и 12 месеца), ще бъде възможно изпълнението по реда на ГПК, в което държавата е присъединен взискател за публичните си вземания и предвид привилегиите ѝ по чл. 136, ал. 1, т. 2 и т. 6 ЗЗД ще се удовлетвори преди хирографарните кредитори.

6. Аналогията с абсолютната давност при публичните вземания (уредена в чл. 171 ДОПК) е неуместна поради вече изтъкнатите причини – държавата сама установява и събира вземанията, има процесуалната привилегия да изпълнява по реда на ДОПК без участие на хирографарни кредитори.

Отделно от това абсолютната давност по ДОПК е предвидено да бъде спирана в хода на принудителното изпълнение в определени случаи – при спиране на делото по искане на длъжника (подобно на хипотезата на чл. 454 ГПК), при спорове между държавата и друга държава относно прилагане на спгодби (подобно на споровете между присъединени взискатели по чл. 464 ГПК), както и при разсрочване или отсрочване.

7. Фигурата „вечен длъжник“ у нас най-често е резултат от съвкупното действие на два фактора, които отдавна следваше да бъдат идентифицирани от законодателя като проблеми и разрешени по адекватен начин:

- изключително високия процент на законната лихва за забава, дължима при всяко забавено изпълнение на парично задължение, без необходимост да се доказват вреди от неизпълнението<sup>1</sup> (лихвата по чл. 86 ЗЗД), и

- възприетото разбиране на ВКС по прилагането на чл. 76 ЗЗД (Тълкувателно решение по т.д. № 3/2017 г. на ОСГТК на ВКС), че законната лихва подлежи на удовлетворяване в поредност преди главницата (по който въпрос ВАДвС е изразил обратно становище<sup>2</sup>).

Така например при продължителност на съдебния процес относно вземането от 5 години, законната лихвата върху главницата, за която е

<sup>1</sup> Законната лихва у нас се определя по реда на Постановление № 426/18.12.2014 г. на Министерския съвет в размер на основния лихвен процент, определян от БНБ, и надбавка от 10 процентни пункта. С оглед нивото на ОЛП през последните няколко години в размер на 0.00 % (<https://www.bnb.bg/Statistics/StBIRAndIndices/StBIBaseInterestRate/index.htm>), практически ежегодно

<sup>2</sup> Становището на ВАДвС по този въпрос е достъпно на адрес: <https://www.vas.bg/p/o/s/osgtk-3-2017-5665.pdf>, като в становището е аргументирано разбирането, че ако законната лихва се приравни на лихва по смисъла на чл. 76, ал. 1 ЗЗД, подлежаща на удовлетворяване преди главницата, ще се стигне до невъзможност за погасяване на задълженията.

предявен иска, води до увеличаване на вземането с 50 % само за срока на висящото съдебно производство. Законната лихва продължава да се начислява и след образуване на изпълнителното производство. Това обстоятелство, ведно с приетата поредност на погасяване на задълженията (разноски, лихва, включително законна, главница), прави трудно, а в някои случаи и невъзможно погасяването на главницата, която непрекъснато кумулира нови законни лихви, подлежащи на удовлетворяване преди нея. Така се създава всъщност фигурата на „вечния длъжник“ и оправданото недоволство в обществото, че колкото и ад плаща, длъжникът непрекъснато дължи.

**8.** Давността у нас не се прилага служебно, което по дефиниция ще породи множество съдебни спорове за установяване несъществуване на вземания като погасени по нововъведената давност по чл. 112а ЗЗД.

На фона на законоустановената възможност общата 5-годишна давност да бъде прекъсвана с всяко изпълнително действие (така чл. 116, б. „в“ ЗЗД) и задължителното разбиране на ВКС, че постановките в Постановление на пленума на ВС 3/1980 г.<sup>3</sup> са изгубили значение (така т. 10 от Тълкувателно решение № 2 от 26.06.2015 г. по т.д. № 3/2014 г. на ОСГТК на ВКС), проблемите за съотношението между общата погасителна давност и специалната давност по чл. 112а ЗЗД ще доведат до множество проблеми в правоприлагането и значително увеличаване на броя дела и правните спорове.

## **II. Предложените текстове на Законопроекта са с неясно, неprecизно и очевидно противоконституционно съдържание.**

**1.** Предложената редакция на разпоредбата на чл. 112а ЗЗД е изключително неясна и несистематична.

В разпоредбата на чл. 112а, ал. 1 е предвидено въведената 10 годишна давност да не се прилага при отсрочване и разсрочване на задълженията, без да е ясно това отсрочване или разсрочване кога следва да е извършено – преди съдебното производство, по време на съдебното производство, или по време на изпълнителното производство, съответно ако вземането се отсрочва и разсрочва тече ли давността за отсроченото и разсрочено вземане.

Отделно от това отсрочването и разсрочването на задължението зависи не само от кредитора, а и от длъжника, така че при всички случаи отсрочването и разсрочването на задълженията ще бъде трудно постижимо, защото за длъжника ще е по-изгодно да не договаря с кредитора в очакване да изтече давностния срок. Това, от своя страна, ще увеличи риска на кредиторите – не само банки, но и всички други доставчици на стоки и услуги, за които ще трябва да предвидят компенсаторни механизми (увеличаване на цените на предлаганите услуги на всички потребители, увеличаване на лихвените проценти), което от своя страна ще има негативно въздействие не

---

<sup>3</sup> С Тълкувателно решение № 2/26.06.2015 г. на ОСГТК на ВКС беше обявено за изгубило значение Постановление на пленума на ВС 3/1980 г. в частта, с която беше прието, че по време на висящо изпълнително производство давност не тече.

само върху финансовия сектор, но и върху цялата реална икономика и потреблението.

**2. Разпоредбата на § 2, която въвежда преходното правило относно заварените случаи, е още по-неясна, като наред с това е и противоконституционна.**

*Съгласно § 2 от Законопроекта „За заварените случаи давността по чл. 112а започва да тече от момента, в който вземането е станало изискуемо. При висящо изпълнително производство давността започва да тече от момента на образуването му, а когато такова не е образувано – от момента на влизане в сила на акта, с който е признато вземането.“*

На практика с тази разпоредба се въвеждат три различни решения по отношение на вземанията, възникнали преди влизането на разпоредбата на чл. 112а в сила.

Най-благоприятният режим е предвиден за вземанията, за които е образувано изпълнително дело – защото в този случай давността тече от момента на образуване на делото, а най-неблагоприятният режим е предвиден за тези вземания, за които не са образувани дела за установяването им – в този случай давността тече от изискуемостта на вземането.

Във всички случаи разпоредбата е противоконституционна, защото на практика разпоредбата въвежда „мигновена“ давност по отношение на тези вземания, за които от момента, в който е предвидено да тече нововъвежданата давност по чл. 112а (от изискуемостта, от образуването на изпълнително дело или от влизането в сила на съдебния акт), ако към момента на влизане в сила на закона са изтекли 10 години. Така се посяга по недопустим начин на частни вземания, които от икономическа и правна гледна точка са частна собственост, която съгласно чл. 17, ал. 1 от Конституцията е неприкосновена и може да бъде отнета единствено срещу предварителното заплащане на равностойно парично обезщетение.

Тази разпоредба преурежда режима за погасяване на частни вземания, като по недопустим начин посяга на собствеността на частно-правни субекти, което е и нарушение на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Отделно от това разпоредбата ще има за последица поставяне в неравностойно положение на различни кредитори съобразно процесуалната фаза, в която се намира производството по установяване и събиране на вземането. Така например кредитор, който към момента на влизане на закона в сила е на 4-тата година от изискуемостта на вземането и предяви иск, ще има 6 години занапред за събере вземането в рамките на изпълнителен процес (защото по време на съдебното производство давността няма да тече). За разлика от това кредитор, който вече е установил вземането си по съдебен ред или се намира в по-напреднала фаза от удовлетворяването си като вече е образувал изпълнително дело непосредствено преди влизане в сила на закона, ще има възможност в 10 годишен срок от образуване на изпълнителното дело да си събере вземането. Това е класически пример за неравноправно третиране на кредиторите, което освен че е несправедливо, води и до непропорционално

ограничаване правата на кредиторите и създава несигурност в гражданския оборот

### **III. Изразени становища по законопроекта.**

1. По законопроекта отрицателни становища пред Комисията по правни въпроси са дали:

- **Министерство на правосъдието**, по съображения, че законопроектът не е съобразен с продължителността на съдебните производства и изпълнителния процес и ще има като ефект стимулиране на недобросъвестните длъжници;

- **Министерство на финансите**, по съображения, че погасителната давност е способ за погасяване на вземания на кредитор и цели да го дисциплинира, а не е процедура за погасяване на дълг. Приема се, че 10-годишен период често няма да е достатъчен за принудително събиране на вземане, като промяната ще е в противоречие с принципа за стимулиране на доброволното изпълнение.

- **Конфедерация на Работодателите и Индуриалците в България (КРИБ)**, като е посочено, че при въвеждане на подобна давност срокът следва да бъде минимум 20 години и да се прилага само за вземания, които тепърва ще възникнат при действието на закона.

- **Върховен касационен съд**, като са изложени доводи, че законопроектът не е съобразен с продължителността на съдебните производства и ще доведе до оскъпяване на кредитирането, засилване натиска на колекторските фирми върху длъжниците и непредвидимост на правните последици от закона. Посочва се, че предвидените изключения не са прецизно формулирани.

- **[Асоциация на индустриалния капитал в България, според която](#)** законопроектът не само няма да реши проблемите, но ще създаде нови. Сочи се, че м другите Европейски държави абсолютната давност е между 20 и 30 години, като са предвидени ясно изключения за случаите на недобросъвестност на длъжника, укриване на длъжника или на имущество и пр.

- **Българска Търговско-промишлена палата**, в чието становище се сочи, че предлаганата промяна е противоконституционна, тъй като нарушава принципа на неприкосновеност на частната собственост. Подчертава се, че кредиторите ще понесат всички неблагоприятни последици от недобросъвестно поведение на длъжника, бавната административна и съдебна процедура у нас, като законопроектът не съдържа икономическа обосновка за очакваните загуби на добросъвестните кредитори. Законопроектът ще

стимулира „укриването“ на длъжници, което ще има за ефект кредитирането в „сивия сектор“ и увеличаване на дела на сивия сектор в реалната икономика.

**2. Срещу законопроекта в предлагания вариант са изразили становища много български юристи и адвокати, включително и видни представители на академичната общност у нас:**

- **проф. Ангел Калайджиев**, адвокат и преподавател по Облигационно и Търговско право в СУ „Св.Климент Охридски“<sup>4</sup>;

- **проф. Огнян Герджиков**, адвокат, дългогодишен преподавател по Облигационно и Търговско право в СУ „Св.Климент Охридски“, Председател на 39-тото Народно събрание<sup>5</sup>

- **доц. Траян Конов**, адвокат, преподавател по Облигационно право в СУ „Св.Климент Охридски“, който е изразил писмено становище пред Правна комисия на 44-тото народно събрание.

## **УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Предвид изложените кратки съображения защо Законопроектът в предлагания му вид не следва да бъде приеман от народните представители в пленарна зала, Ви молим да преосмислите предлаганите законодателни решения, като действително обсъдите в рамките на работната група, състояща се от представители на Върховен касационен съд, Висшия адвокатски съвет, на бизнеса и на академичната общност и внесете за ново обсъждане в Правна комисия Законопроект № 054-01-56 от 25.06.2020 г. за допълнение на Закона за задълженията и договорите.

Въздействието на този законопроект върху правната и икономическа среда у нас ще бъде толкова значимо и дългосрочно, че предварителният анализ трябва да бъде направен внимателно и при съобразяване на всички евентуални последици, като се създаде необходимия баланс между премахване съществуването на фигурата на „вечен длъжник“ у нас и сигурността в гражданския оборот и предвидимостта на правосъдието.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА**

---

<sup>4</sup> Становището е публикувано в специализирания правен сайт lex.bg и е достъпно на адрес: <https://news.lex.bg/%D0%B7%D0%B0-%D0%B0%D0%B1%D1%81%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82/>

<sup>5</sup> Интервю на проф. Герджиков след приемането на Законопроекта на първо четене и критика на възприетите разбирания, е достъпно на адрес: <https://legalworld.bg/absolutnata-davnost-triabva-da-e-15-godini-inache-e-neudachna>.