



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](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 173

Дата: 14.02.2022 г.

ДО
КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ
И ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представяван от председателя –
д-р Ивайло Дерменджиев

Относно:

Законопроект за изменение и допълнение на
ГПК, сигн. № 47-154-01-10/23.12.2021 г. с
вносители Елена Цонева Гунчева и група
народни представители

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

На 23.12.2021 г. в деловодството на Народното събрание е внесен
Законопроект за изменение и допълнение на ГПК, сигн. № 47-154-01-10 с
вносители Елена Цонева Гунчева и група народни представители.

С предложението се предлага изменение на ал. 7 на чл. 47 ГПК по следния начин:

(7) Разпоредбите на ал. 1-6 се прилагат съответно за връчването на съобщения на подпомагаща страна, както и за връчване на заповед за изпълнение.

Със същия законопроект се прави предложение за изменения и в текста на чл. 417 ГПК по следния начин:

1. Точка 2 се отменя.
2. Точка 10 се отменя.

С оглед дадената възможност, Висшият адвокатски съвет изразява следното становище по така внесенния законопроект:

1. По мотивите и предварителната оценка за въздействие:

1.1. Основният мотив за иницирираната законодателна промяна е, че голяма част от споровете в съда били заради „*нередовно връчени съобщения за идване на заповед по чл. 410 ГПК, за неполучаване на съобщение и съответно преклудиране на правото на възражение*“, а ноторен факт било „*че много българи, както и търговски дружества често сменят адреса си, като това не се отразява в съответните регистри към общините и в МВР*“.

Всъщност споровете, правна последица от проведено заповедно производство, имат за цел да установят вземането в рамките на исков процес по реда на чл. 422 ГПК за да не бъде нарушено правото на защита на длъжника в случаите, в които:

- е подадено възражение,
- заповедният съд е отказал издаване на заповед за изпълнение или
- длъжникът е уведомен при условията на чл. 47, ал. 5 ГПК – чрез залепване, и е установено, че длъжникът не живее на адреса.

Сегашната уредба създава достатъчно гаранции за защита на длъжника, който не е бил уведомен за заповедното производство, респ. който е възразил срещу съществуването на вземането.

При положение, че кредиторът е длъжен да предяви иск за установяване на вземането си по отношение на неуведомения длъжник,

процесуално безпредметно (и абсолютно неефективно) е да му се назначава особен представител, който просто да направи възражение.

1.2. Назначаването на особен представител на третите лица – помагачи, е абсолютно безпредметно, тъй като те не са задължителни участници (главни страни) в исковите производства.

1.3. Предвидената промяна в чл. 417 ГПК с премахването на т. 2 и т. 10, мотивирана със съображения, че обществото имало изострена чувствителност спрямо иницирираните от банки и кредитни институции заповедни производства и че заповедното производство било извънреден способ за събиране на задължения, са несъстоятелни.

Заповедно производство (или подобни на заповедното производство правни институти съществуват на практика във всички европейски държави – като напълно обичаен (а не извънреден) способ за събиране на еднотипни по характера си, лесноустановими и принципно безспорни вземания.

Предлаганата промяна не може да гарантира върховенство на правото, защото върховенството на правото изисква да бъдат спазвани най-малко трите повели на правото (дефинирани от Улпиан) – отдавай всекиму дължимото, живеј почтено и не вреди другиму.

Злоупотребите от страна на един или друг кредитори (доколкото съществуват) следва да бъдат санкционирани при провеждане на съдебните процедури и контролирани от наздорните органи, но не дават основание заради отделни случаи на злоупотреби да се отричат основополагащи цивилизационни принципи, които стоят в основаната на съвременните правови държави.

2. По предварителната оценка на въздействие на законопроекта:

Според вносителите осигуряването на особен представител в заповедното производство щяло да осигури процесуална защита на длъжника (т.1.1. от предварителната оценка за въздействие - ПОВ).

Вече беше изяснено, че ако длъжникът не бъде уведомен, законът и сега предвижда, че съдът дава указания на кредитора да предяви иск срещу длъжника, поради което подаването на възражение е ненужно. Назначаването на особен представител в този случай ще натовари с абсолютно ненужни разноски кредитора, като на практика ще представлява своеобразно ограничение за достъп до съд, а отделно от това ще увеличи и разноските за длъжника, които ще бъдат понесени от него като краен резултат (чл. 78, ал. 1 ГПК).

Отпадането на чл. 417, т. 2 и т. 10 ГПК няма да подобри положението на длъжника, както считат вносителите, тъй като ако се премахне възможността на банките да искат издаване на заповед за изпълнение въз основа на извлечение от счетоводните книги и документите, от които произтича вземането, банките ще могат да се снабдят със заповед за изпълнение на другите основания по чл. 417 ГПК (нотариални актове, нотариално заверени договори, договори за залог, ипотечни актове и пр.), което при всички случаи би оскъпило кредитирането и изпълнението, защото договорите за кредит и обезпечителните сделки ще се сключват в нотариално заверена форма.

3. Становище на Висшия адвокатски съвет по конкретните текстове:

3.1. По предложението за изменение в текста на чл. 47, ал. 7 ГПК.

С предлаганото изменение и препратката и към ал. 6 на чл. 47, се разширяват случаите на назначаване на особен представител, като се предвижда назначаване на особен представител на длъжника и в заповедното производство, както и по отношение на подпомагаща страна в процеса.

Предложението е изключително неудачно, но за да бъде изяснена неговата безполезна и абсурдна, е необходимо да бъде изяснена фигурата на особения представител:

3.1.1. Предварителни бележки относно фигурата на особения представител

Процесуалната фигура на особения представител е разновидност на законното представителство, което възниква в предвидените от закона случаи без да има пряко упълномощаване от представляваното лице.

За да се осигури възможност за развитие на гражданските производства, е предвидена възможност за назначаване на особен представител на ответника, за да се извършват процесуални действия срещу него и от негово име, без да бъде лишен от право на защита.

Чрез фигурата на особения представител се гарантира правото на защита както на ищеца – който има възможност да извърши валидни процесуални действия срещу насрещната страна и да получи търсените от съда защита и съдействие на негови материални права, така и на ответника – на който чрез особения представител ще се осигури правото на защита.

Именно чрез особения представител законодателят е осигурил минимален процесуален стандарт за защита на всяка страна в гражданския процес, в съответствие с изискването чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, защото чрез осигуряването на особения представител става възможно развитието на производството.

Именно чрез особения представител в хипотезата на чл. 47, ал. 6 ГПК се гарантира правото на защита, предвидено в чл. 56 от Конституцията.

3.1.2. Фигурата на особения представител гарантира правото на защита на главните страни в процеса, доколкото без тяхното участие е невъзможно валидното осъществяване на спорното производство пред съд.

Фигурата на третото лице помагач е на подпомагаща (допълнителна) страна в процеса, а не главна страна. Третото лице помагач **може да встъпи** в процеса по своя инициатива по реда и при предпоставките на чл. 218 ГПК, респ. да бъде привлечено от някоя от главните страни в процеса по реда на чл. 219 ГПК, като **третото лице не е задължено да участва в чуждия исков процес**. Тъкмо поради тази причина на третото лице – помагач не се назначава особен представител, защото особения представител има за цел да обезпечи развитието на исковия процес, което е невъзможно единствено без участие на главните страни (ищец и ответник).

Отделно от това подобно предложение би довело до абсурдни практически резултати: така например особен представител на ответника, назначен на разноски на ищеца, да поиска привлечане на едно, две или повече трети лица, помагачи на ответника, които привлечени трети лица да се нуждаят от назначаване на особен рпредставител на разноски на ищеца. Това би ограничило по недопустим начин достъпа до съд за ищеца, а фигурата на особен представител на насрещната страна има за цел да му осигури достъп до съд, а не де го ограничи.

3.2. Идеята за назначаване на особен представител на длъжник, който не е надлежно уведомен за издадена заповед за изпълнение е абсолютно безпредметна.

На неуведомения длъжник законодателят е дал по-голяма по интензитет защита. Ако длъжникът не бъде надлежно уведомен заповедният съд дава указания на кредитора да предяви иск за съществуване на вземането – чл. 415, ал. 1, т. 2 ГПК. Именно в хода на исковото производство – ако длъжникът отново не е открит, ще му бъде назначен особен представител за сметка на ищеца. При всички случаи, обаче,

разноските за назначаване на особен представител ще бъдат възложени в тежест на длъжника при уважаване на иска в съответствие с общите правила за отговорност за разноски (чл. 78 ГПК).

Като се вземе предвид, че тези производства обикновено са двуинстанционни или триинстанционни, крайният резултат би бил, че длъжникът ще бъде натоварен с отговорността за разноските, които ищецът е направил за водене на делото, включително с разноските за особения представител, равни на възнаграждението за един адвокат, определено по реда на чл. 47, ал. 6 ГПК.

Сега, с предлаганото изменение, длъжникът ще бъде натоварен като краен резултат с допълнителни разноски – възнаграждението за особен представител и в заповедното производство, който особен представител няма да извърши друго процесуално действие, освен да подаде възражение процес. А както беше изяснено – извършването на това процесуално действие (подаване на възражение) е абсолютно ненужно, тъй като законът изрично предвижда предявяване на иск в случаите на неуведомяване на длъжника, без за това да е необходимо подаване на възражение.

4. Становище на Висшия адвокатски съвет по предложението за изменение в текста на чл. 417 ГПК.

По предложението за отмяна на т. 2 от чл. 417 ГПК:

4.1. Необходимостта от отпадане на посочената разпоредба предполага кратък анализ на заповедното производство, част от който е разпоредбата на чл. 417, т. 2 ГПК.

Заповедното производство е опростена и ускорена съдебна процедура за установяване и събиране на парични вземания, по които принципно не съществува правен спор. Независимо дали е уредено като част от исковия или изпълнителния процес, заповедно производство съществува в почти всички съвременни правни системи и е основен способ за масово събиране на еднотипни по характера си парични вземания.

У нас заповедното производство е въведено за пръв път през 1897 г., когато е приет Законът за заповедното съдопроизводство (обн., ДВ, бр. 277 от 15.12.1897 г.). Материята за заповедното производство впоследствие е законодателно уредена в процесуалния закон – в Закона за гражданското съдопроизводство (ЗГС), извършено с изменение на ЗГС от 02.04.1942 г., когато е създадена нова Глава Ха – „Заповедно съдопроизводство”.

Както по Закона за заповедното съдопроизводство от 1897 г., така и по ЗГС след 1942 г., заповедното производство е било част от исковия процес, приложимо за определена категория парични вземания или непарични притезания.

С отмяната на ЗГС и приемането на Гражданско процесуален кодекс (приет 1952 г., отм. от 01.03.2008 г.) заповедното производство престана да съществува като институт в българското процесуално право, но в ГПК от 1952 г. съществуваше възможност за широк кръг кредитори, без да водят исков процес и да установяват вземането си по съдебен ред, да се снабдяват с изпълнителен лист въз основа на т. нар. „несъдебни“ изпълнителни основания – чл. 237, б.б. „в”-„м” ГПК (отм.).

С приемането на ГПК, в сила от 01.03.2008 г., заповедното производство беше уредено като част от изпълнителното производство (действащата уредба е в Част V – „Изпълнително производство”, Глава XXXVII – „Заповедно производство”, чл. 410-425 ГПК).

Разпоредбата на чл. 417, т. 2 ГПК беше предмет на осъществен контрол за конституционносъобразност, като с Решение от 02.10.2012 г., постановено по конституционно дело № 4/2012 г., Конституционният съд на Република България прие, че заповедното производство у нас *„отстранява недостатъците на предходния процесуален режим при гарантиране в достатъчен обем на необходимите способности и механизми за ефективното упражняване на правото на защита на длъжника в синхрон със задължителните стандарти на конвенцията. По своята същност то е специално съдебно производство, предназначено да създаде необходимото валидно съдебно изпълнително основание в случай на налично изискуемо вземане, принадлежащо към някоя от категориите по [чл. 410 ГПК](#), което по дефиниция длъжникът не оспорва, но и не изпълнява. Очертано най-общо, заповедното производство е факултативно, едностепенно и строго формално производство (вж. [Наредба № 6 от 2008 г. за утвърждаване на образци на заповед за изпълнение, заявление за издаване на заповед за изпълнение и други книжа във връзка със заповедното производство](#) (обн., ДВ, бр. 22 от 2008 г., в сила от 1 март 2008 г.) на министъра на правосъдието, издадена на основание [чл. 425 ГПК](#)). В хипотезата на презумптивно безспорни вземания в зависимост от позицията на длъжника и собствените си виждания за развитието на процеса, включително и начина на предпочитаното удовлетворяване, кредиторът решава дали да инициира тази диференцирана процедура, или да се насочи*

към общия исков процес, в рамките на който да постигне осъдително решение, съдебна спогодба по реда на [чл. 234 ГПК](#), решение при призвание на иска ([чл. 237 ГПК](#)) или неприсъствено решение ([чл. 238 ГПК](#)). Двата модела на заповедното производство според действащия [ГПК](#) са: общ (класически), установяващ общите правила - [чл. 410](#), и специално заповедно производство - [чл. 417 - 418](#). Съобразно присъщото за гражданския процес диспозитивно начало заявителят, легитимиран да търси защитата, следва изрично да формулира предпочитаната форма на заповедно производство или да заяви съдебно произнасяне при условията на евентуалност. ... Уреденото с действащия [ГПК](#) заповедно производство отговаря на европейските тенденции за опростяване и скъсяване на съдебните процедури, прогласени и с [Регламент \(ЕО\) № 1896/2006 г.](#) на Европейския парламент и на Съвета от 12.12.2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане, особено по дела, по които не съществува действителен правен спор, а съдебната намеса се налага единствено за да осигури снабдяването на кредитора с изпълнително основание, даващо му възможност да пристъпи към принудително събиране на вземането си.”

Причината определени документи съгласно чл. 417 ГПК да бъдат основание за издаване на заповед за незабавно изпълнение, независимо че не се ползват с присъщата на съдебните актове сила на пресъдено нещо и изпълнителна сила, се дължи на високата степен на достоверност, с която се ползват тези документи.

Това са или документи, при които субектът, издал акта, се ползва с високо обществено доверие (държавни учреждения, държавни органи, общини, банки) – поради което и на издаваните от тези субекти актове законодателят приписва особена доказателствена стойност в това производство, или самият документ е съставен в определена форма, която се ползва с високо обществено доверие и предполага висока степен на достоверност на установените в документа обстоятелства – нотариален акт, нотариално заверени договори, удостоверения за вписани обстоятелства в публични регистри и други (на практика все официални удостоверителни документи), или самият документ изхожда от длъжника.

4.2. Предложената за отпадане разпоредба на чл. 417, т. 2 ГПК предвижда възможност банките като особен вид юридически лица, осъществяващи дейност по реда на ЗКИ, да получават заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист въз основа на документ или извлечения от

счетоводните си книги. Банките са „юридическо лице, което извършва публично привличане на влогове или други възстановими средства и предоставя кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск.” – чл. 2, ал. 1 от ЗКИ.

Стабилитета на банковата система, а оттам и на цялата финансова система в държавата, предполага поддържане от всяка банка на определено съотношение между:

- задълженията на банката да върне привлечените средства и
- вземанията на банката по предоставените кредити.

За да бъде платежоспособна и ликвидна по всяко време (т.е. да може да изплати задълженията към своите вложители при поискване), банката трябва да разполага с бърз и ефикасен способ за възстановяване (събиране) на предоставените на кредитополучатели парични средства (които преимуществено са на вложителите), когато кредитополучателите не изпълняват доброволно задълженията си за връщане на предоставените им от банката средства.

Съществуването на процесуалния способ по чл. 417 т. 2 ГПК осигурява възможност на банката при липсата на доброволно изпълнение да събере принудително – относително бързо и по облекчен ред, предоставените от нея средства по кредити, за да може по всяко време да разполага с достатъчно ликвидни парични средства, с които да изпълнява незабавно нарежданията на своите вложители (като им плати суми в брой, изпълни техни нареждания за плащане и пр.).

Поради спецификите на банките и банковата дейност и тяхната обществена значимост, подобно на уредбата в други правни системи, в българското законодателство съществува облекчена процесуална възможност за установяване и събиране на вземанията на банките по реда на чл. 417, т. 2 ГПК.

Тази възможност, както прие и Конституционният съд в Решение от 02.10.2012 г. по конституционно дело № 4/2012 г., не е противоконституционна, защото „обективира разумния баланс между особения и уникален правен статус на банките като търговски дружества, отчита спецификата на възложените им функции, завишените изисквания към дейността им в различните направления, обезпечава необходимостта от засилена защита на обществения интерес чрез осигуряването на стабилността на банковата система и

гарантирането на правата на вложителите (при действието на [Закона за гарантиране на влоговете в банките](#)).” (Решение от 02.10.2012 г. по конституционно дело № 4/2012 г.).

4.3. При действащата редакция на чл. 417 от ГПК **банките биха могли за голяма част от своите вземания да се снабдяват със заповеди за незабавно изпълнение въз основа на други документи, посочени в чл. 417, т. 3 и сл. от ГПК** (ипотечни актове, договори за залог, сключени писмено с нотариална заверка на подпис, извлечение от регистъра на особените залози, менителни документи и пр.).

Въз основа на изброените документи в чл. 417, т. 3-т. 6 и т. 10 от ГПК заповед за незабавно изпълнение може да получи всеки стопански субект, разполагащ със съответен документ, а не само банка.

Ако отпадне процесуалната възможност за банките да се снабдяват със заповед за незабавно изпълнение въз основа на документи или извлеченията от счетоводните им книги (по чл. 417, т. 2 от ГПК), за да гарантират бързо установяване и събиране на вземанията си, банките, като всички други правни субекти, ще могат да се ползват от останалите документи по чл. 417, т. 3-т. 6 ГПК, даващи възможност за получаване на заповед за незабавно изпълнение, ако разполагат с такива.

Резултатът от това би бил, че в случаите, в които договорите за кредит не се съпътстват с актове по чл. 417, т. 3 - т. 6 ГПК (нотариални актове за учредяване на ипотека, договори за залог или друг акт с нотариална заверка на подпис), **банките ще бъдат принудени да сключват самите договори за кредит с нотариална заверка на подписите или да изискват съставянето на друг документ, даващ възможност по реда на чл. 417 от ГПК за снабдяване със заповед за незабавно изпълнение.**

По този начин всеки договор за кредит (или друг документ), сключен с нотариална заверка на подпис, ще бъде документ по чл. 417, т. 3 ГПК и ще служи на банката за издаване на заповед за незабавно изпълнение относно съдържащите се в договора задължения за заплащане на парични суми от кредитополучателя.

Нотариално заверената форма, чужда на съвременния търговски оборот и на тенденцията за облекчаване на формата и отпадане на „хартиения документ” като носител на информация и изявления, освен че фактически ще затрудни сключването на договорите за кредит (които трябва да се сключват само в присъствието на нотариус), значително ще

оскъпи процеса на кредитиране, защото част от предварителните разходи на всеки кредитополучател ще бъдат и нотариалните такси за заверка на договора му за кредит.

Отпадането на възможността за банките по чл. 417, т. 2 ГПК би довело до директно водене на искиви процеси със съответното налагане на обезпечителни мерки, гарантиращи изпълнението на осъдително съдебно решение, което значително би оскъпило събирането на вземанията, а оттам – и процеса на кредитиране.

Затрудняването и оскъпяването на процеса на кредитиране и процеса по събиране на банковите вземания (кредити) няма да има положителен ефект за нито един от стопанските субекти, нито за обществото като цяло.

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:.....**

ВАЛЯ ГИГОВА