



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. № 1048

Дата: 25.11.2024 г.

ДО
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТ А Н О В И Щ Е

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

Относно: 04-00-29#21/11.11.2024 г. - Проект на решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за несъстоятелност на физическите лица за повторно съгласуване

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МИНИСТЪР,

В отговор на Ваше писмо, изпратено по електронна поща на 11.11.2024 г. в 17:35 ч., представяме нашето становище по Законопроект за несъстоятелност на физическите лица (ЗНФЛ), № 50-454-01-51.

Законопроектът урежда възможност неплатежоспособни физически лица, които не са търговци и предприемачи, да бъдат обявени в несъстоятелност. С приемането му се цели изпълнение и на ангажиментите на Република България

по Националния план за възстановяване и устойчивост, приет с Решение № 411 на Министерския съвет от 2021 г.

С оглед дадената ми възможност, от името на Висшия адвокатски съвет изразявам следното становище по така внесеня законопроект:

Висшият адвокатски съвет подкрепя по принцип законопроекта, тъй като той облекчава положението на неплатежоспособните физически лица, които не се занимават със стопанска или търговска дейност. С оглед усъвършенстване на уредбата на този толкова важен за оборота институт, могат да направени следните бележки и предложения.

1. Използваната от законопроекта правна техника е предпоставка за повторно и ненужно възпроизвеждане на правилата на Търговския закон (ТЗ), посветени на несъстоятелността, в новия законопроект. Някои от текстовете на законопроекта са излишни, доколкото повтарят общи положения и известни принципи на производството по несъстоятелност – например чл. 5, ал.1 и 2, чл. 16, ал.1 – 4. От редакционна гледна точка навсякъде, където има дублиране на норми на ТЗ, би било по-сполучливо да се използва техниката на препращането, така както е направено в чл. 18, ал. 1, чл. 23, чл. 20, ал. 1, чл. 74, ал. 1 и др.

От друга страна, в чл. 28 законопроектът предвижда общо субсидиарно прилагане на разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс (ГПК), вместо на ТЗ. Производството по несъстоятелност на физическите лица, независимо че разкрива особености, е производство по несъстоятелност, а не исково, изпълнително, обезпечително или охранително производство. Затова общото субсидиарното прилагане следва да се отнася до ТЗ, а не до ГПК.

2. От прецизиране се нуждаят критериите за недобросъвестност на длъжника. Би следвало съобразно общия принцип, уреден в чл. 135 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), недобросъвестен да е всеки длъжник, извършващ действия, с които уврежда кредиторите си. Поставя се и въпросът какво е съотношението между ал.1 и 2 на чл. 9 и не е ли достатъчно добросъвестността да се дефинира като хипотеза, обратна на случаите по ал.2. От друга страна, ако целта на производството е да се уреди универсално принудително изпълнение за длъжниците – физически лица, не е ясно защо производството има за адресат само част от тях.

3. Не е ясно в какво качество участва синдикът в производството и дали той може да представлява длъжника – чл. 19, ал.1.

Будят възражения правилата относно възнаграждението на синдика (чл. 21). То следва да се определя от събранието на кредиторите, а не от закона. Не може също да се подкрепи разрешението синдикът да получава еднократно възнаграждение в размер на една минимална работна заплата за извършване на конкретни действия – една работна заплата за изготвяне на списък; една работна заплата за опис; една работна заплата за план за погасяване на задълженията на длъжника, една работна заплата за сметка за разпределение и ако сметките за разпределение са много, както често се случва, защото са частични, масата на несъстоятелността ще се изчерпа само за възнагражденията на синдика. Неприемливо е също синдикът да получава възнаграждение в размер на една работна заплата след одобряване на годишният отчет за дейността му, защото изготвянето на отчета е част от задълженията му. Същото важи и относно разрешението синдикът да получава възнаграждение хем върху стойността на осребреното имущество (чл. 21, ал. 2), хем за изготвяне сметката за разпределение (чл. 21, ал. 1, т. 4).

4. В законопроекта се предвижда държавен съдебен изпълнител да изпълнява функциите на синдик в производството по несъстоятелност на физическите лица – чл. 18, ал. 2 и чл. 20, ал. 1, изр. 4.

Законопроектът обаче е непоследователен относно участието на държавен съдебен изпълнител в производството по несъстоятелност на физическите лица – в чл. 50, ал. 3 изрично е предвидено, че запечатването се извършва от частен съдебен изпълнител, като не е ясно защо в едни случаи участва държавен, а други – частен съдебен изпълнител.

Висшият адвокатски съвет не подкрепя тези предложения по следните съображения.

4.1. Държавният съдебен изпълнител е държавен орган на принудителното изпълнение (чл. 264, ал. 2 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)).

Обстоятелството, че държавният съдебен изпълнител осъществява правораздавателна дейност в широкия смисъл на думата, е причина дейността му да се подчинява на принципа за независимост. Този принцип е изрично уреден в чл. 14, ал. 1 от Закона за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ), но няма никакво съмнение, че той важи и за държавните съдебни изпълнители. Разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗЧСИ гласи: „Частният съдебен изпълнител е независим и при изпълнение на своите функции се подчинява само на закона“. Съдържанието на принципа за независимост на съдебния изпълнител се свежда до правната недопустимост и запретеност на всякакви отправени до съдебния изпълнител нареждания във връзка с упражняването на неговата компетентност, независимо

от който орган изхождат. От принципа за независимост на съдебния изпълнител за него произтича едно абсолютно субективно право да иска от всички други лица и органи в държавата да се въздържат от даване на нареждания и указания относно извършените от него изпълнителни действия. Съдебният изпълнител е независим както от държавата, респективно нейните органи – съда, министъра на правосъдието, така и от страните и участниците в изпълнителното производство. Съдебният изпълнител няма висшестоящ орган, а отношенията му с вискателя не могат да се характеризират като отношения по договор за поръчка (по който вискателят е доверител, а съдебният изпълнител – довереник). При извършване на изпълнителните действия съдебният изпълнител е подчинен не на указанията на вискателя, по отношение на когото е напълно независим, а на закона. Като подчинен единствено на закона, в рамките на принципа за своята независимост, съдебният изпълнител е властен самостоятелно да извършва юридическа оценка на автентичността и правната сила на процесуалния закон, който следва да приложи при извършване на своите функции. Независимостта на съдебния изпълнител означава също, че той може да основава преценките и действията си на резултатите от самостоятелното тълкуване на закона.

Именно принципът за независимост е основание за уредените в чл. 267 във връзка с чл. 162 и 195, ал.1 от ЗСВ случаи на несъвместимост, като държавният съдебен изпълнител не може да бъде едновременно адвокат, нотариус или синдик – чл. 195, ал. 1, т. 4 от ЗСВ.

4.2. Като правна фигура синдикът в търговската несъстоятелност притежава двойно качество. Тази двойственост се проявява в две различни по естеството си, но равнопоставени свойства на синдика.

От една страна, той е лице, на което са възложени публични функции в производството по универсално принудително изпълнение. Синдикът издирва и уточнява кредиторите на длъжника – чл. 658, ал.1 т. 10 ТЗ. Той осребрява имуществото на длъжника и разпределя получените сумите между класовете кредитори – чл. 658, ал. 1, т. 16. Синдикът разполага с правомощия по администриране и движение на производството по несъстоятелност – свиква и организира събранието на кредиторите (чл. 658, ал.1, т. 11 ТЗ), предлага оздравителен план (чл. 658, ал. 1, т. 12 ТЗ), предприема действия по за налагане на допуснати от съда по несъстоятелността обезпечителни мерки (чл. 658, ал. 1, т. 14 ТЗ), извършва действията по чл. 733 ТЗ.

От друга страна, синдикът е управител на чуждо имущество – масата на несъстоятелността. Опазването и попълването на масата на несъстоятелността е една от основните задачи на синдика в производството по несъстоятелност. Той разполага с представителни правомощия – чл. 658, ал.1, т. 1 ТЗ. Синдикът

разполага и с управителни права. Той управлява текущите дела на длъжника (чл. 658, ал. 1, т. 2 ТЗ), упражнява надзор върху дейността на длъжника (чл. 658, ал. 1, т. 3 ТЗ), получава под опис, съхранява и води търговските книги и търговската кореспонденция на длъжника (чл. 658, ал. т. 4 ТЗ). Синдикът е овластен с правомощия по опазване и попълване на масата на несъстоятелността – той издирва и уточнява имуществото на длъжника (чл. 658, ал. 1, т. 5 ТЗ), прекратява, разваля или унищожава договори, по които страна е длъжникът (чл. 658, ал.1, т. 6, събира паричните вземания на длъжника (чл. 658, ал.1, т. 8 ТЗ). Синдикът е овластен в качеството на процесуален субституент да предявява иски за недействителност на сделки и действия на длъжника (чл. 645, ал. 3, чл. 646 и 647 ТЗ). Той се разпорежда със сумите от банковите сметки на длъжника, когато това се налага при управлението на имуществото и неговото запазване (чл. 658, ал. 1, т. 9 ТЗ).

Двойствената природа на синдика е причина дейността му да не се подчинява на принципа за независимост. Когато действа като управител на чуждо имущество, синдикът не е независим. Така например той представлява длъжника (т.е. действа в негов интерес), събира вземанията му (когато действа в интерес на длъжника и кредиторите), може да бъде процесуален субституент на кредиторите на несъстоятелността (когато действа в техен интерес).

4.3. Между синдика в производството по търговска несъстоятелност и съдебния изпълнител (независимо дали е държавен или частен) е налице известна близост, тъй като те осъществяват публични функции, свързани с правораздаването в широк смисъл, а именно функцията на принудителното изпълнение (преди всичко осребряване имуществото на длъжника и разпределение на получените суми между кредиторите). В производството по несъстоятелност синдикът осъществява принудително изпълнение. Симетрично на синдика съдебният изпълнител е изпълнителен орган при индивидуалното принудително изпълнение. До известна степен може да се приеме, че е налице прилика между двете фигури и при конкретното им овластяване за осъществяване на принудителното изпълнение по отношение на конкретен длъжник (събранието на кредиторите избира синдика, а вискателят избира конкретния съдебен изпълнител).

Между фигурата на синдика и тази на съдебния изпълнител обаче са налице повече отлики, отколкото прилики¹.

Най-съществената прилика между синдика и съдебния изпълнител – правомощията по принудително изпълнение, е източник на най-съществените

¹ Вж. Маданска, Н. Синдикът в производството по несъстоятелност по Търговския закон. С: Сиела, 2016, с. 89-98.

различия. Те са проекция на различията, съществуващи между универсалния и индивидуалния изпълнителен процес. При производството по несъстоятелност осребряването се провежда по отношение на всички парично оценени права на длъжника с цел справедливото удовлетворяване на всички негови кредитори. При индивидуалното изпълнение принудителните действия са насочени към отделни имущества за удовлетворяване на отделни кредитори (един или повече, но никога всички). Двете производства са несъвместими и затова при откриване на производството по несъстоятелност изпълнителните производства срещу имуществото, включено в масата на несъстоятелността (освен по изключение), се спират – чл. 638, ал. 1 ТЗ.

Универсалният характер на производството по несъстоятелност е причина правомощията на синдика са по-широки. От друга страна, за разлика от съдебния изпълнител, при осъществяването на публичните си функции синдикът винаги действа под надзора на съда, като в производството по несъстоятелност постановлението за възлагане се издава от съда (чл. 717з, ал. 1 ТЗ), а не, както е в индивидуалното принудително изпълнение – от съдебния изпълнител (т. е. от тази страна правомощията на синдика са по-тесни от тези на съдебния изпълнител).

Още по-големи са отликите между функциите на съдебния изпълнител и синдика с оглед на управлението на имуществото на длъжника – за разлика от синдика, съдебният изпълнител не разполага с такива правомощия. В случай че съдебният изпълнител управлява имуществото на длъжника, действията му ще влязат в противоречие с принципа за независимост, който е водещ при упражняване на функциите на съдебния изпълнител в производството по индивидуално принудително изпълнение.

Предвид изложените различия в правното положение на синдика и съдебния изпълнител, както и особено с оглед принципа за независимостта на съдебния изпълнител в производството по индивидуално принудително изпълнение, в българското право до този момент функциите на тези фигури никога не са били смесвани.

4.4. Тези изводи важат със същата сила в производството по несъстоятелност на физическите лица.

Правното положение на синдика в това производство е почти идентично с това на синдика в производството по несъстоятелност на търговец.

Отликите между производството по несъстоятелност на физическо лице и производството по индивидуално принудително изпълнение на физическо лице е причина за тяхната несъвместимост – затова с откриване на производството по несъстоятелност се спират изпълнителните производства срещу имуществото,

включено в масата на несъстоятелността (чл. 38, ал. 1 от проекта за Закон за несъстоятелност на физическите лица (ЗНФЛ)).

Синдикът упражнява в производството по несъстоятелност на физическите лица както публични функции – уточняване кредиторите на длъжника и проверка на техните вземания, предлагане план за погасяване на задълженията на длъжника, осребряване имуществото от масата на несъстоятелността (чл. 19, ал. 1, т. 7 – 9 от ЗНФЛ), така и правомощия по управление на чуждо имущество, когато той действа в интерес на кредиторите и длъжника – упражняване контрол върху сделките на длъжника, издирване и уточняване имуществото на длъжника, прекратяване на договори, по които е страна длъжникът, участие в производствата по делата на длъжника, събиране паричните вземания на длъжника, разпореждане с паричните суми от банковите сметки на длъжника, когато това се налага във връзка с управлението на имуществото и неговото запазване (чл. 19, ал. 1, т. 1 - 6 от ЗНФЛ).

По тази причина е налице несъвместимост между правното положение на синдика в производството по несъстоятелност на физическите лица и това на съдебния изпълнител, включително на държавния съдебен изпълнител.

Държавният съдебен изпълнител не следва да може да поеме функциите на синдик в производството по несъстоятелност на физическо лице, защото подобни функции ще влязат в противоречие с принципа за независимост, в съответствие с който са уредени неговите правомощия в индивидуалния изпълнителен процес.

4.5. Накрая, съотношението между правното положение на синдика и държавния съдебен изпълнител подлежи на задълбочена и сериозна дискусия, каквато в конкретния случай липсва. Ако съвместяването на подобни функции все пак е допустимо (което според нас не е така), е необходимо да се извърши радикална промяна в уредбата не само на несъстоятелността на физическите лица, но и в тази на търговската несъстоятелност и на съдебните изпълнители. Обратният подход създава с нищо неоправдана двойнственост на правното положение на синдиците и съдебните изпълнители, каквато не следва да бъде допускана.

5. Подлежи на критика правилото на чл. 17, ал. 7 за събранието на кредиторите, защото искането за отмяна на незаконосъобразно решение на събранието на кредиторите следва да става не в седмодневен срок от датата на събранието, а от обявяването на решението в регистъра на несъстоятелността.

6. Уреждането на двуинстанционно обжалване (чл. 26) ограничава правата на участващите в производството лица, още повече че единствено длъжникът е легитимиран да иска образуване на производството по несъстоятелност.

Разпоредбата на чл. 26, изр. 2, е вътрешно противоречива и неясна, тъй като тя хем предвижда обжалване по общия ред на ГПК, хем срокът за въззивно и касационно обжалване започва да тече от обявяването на акта в Регистъра по несъстоятелност.

7. Липсва уредба относно легитимираните лица, които могат да обжалват допуснатите обезпечителни мерки – чл. 33, ал. 3, което поражда въпроси като например може ли това да бъде кредитор, чието индивидуално принудително изпълнение е спряно.

8. От усъвършенстване се нуждае уредбата за спиране на изпълнителното производство – чл. 39. В ал.1 на тази разпоредба следва да се предвиди, че ако цената не бъде довнесена в законоустановения срок или постановлението бъде отменено, изпълнителното производство се спира (сравни чл. 638, ал.1, изр. 2 ТЗ).

Спирането на изпълнителните производства, като последица от решението за откриване на производството, е формулирано по начин, който допуска по отношение на несеквестрируемите имущества да продължи индивидуалното принудително изпълнение от определена категория кредитори. Съгласно чл. 11, ал. 2 несеквестрируемостта не се включва в масата, което означава, че по отношение на несеквестрируемостта няма да бъде спряно индивидуалното принудително изпълнение. Несеквестрируемостта обаче в индивидуалното принудително изпълнение отпада при условията предвидени в чл. 445 ГПК, което означава, че определена категория кредитори ще се удовлетворяват извън производството по несъстоятелност – кредиторите за издръжка, за непозволено увреждане, за финансови отчети и пр.

9. Не е ясно кой участва в съдебните процеси на длъжника след откриването на производството по несъстоятелност – синдикът ли, от негово име, или длъжникът с участието на синдика.

10. Не може да бъде възприето виждането в законопроекта, че кредиторите в производството по несъстоятелност трябва да бъдат лишени от преферентните и отменителните иски – вж. чл. 646-649 ТЗ, тъй като то несъмнено сериозно застрашава техния интерес.

11. Разпоредбите, които уреждат производството по приемане на план за погасяване, разкриват следните слабости.

Кредиторите не са разделени на класове, поради което планът се приема с повече от половината от приетите вземания – чл. 57, ал.3. По този начин групи класове кредитори, които имат противоречиви интереси, са лишени от защита. Не може да се подкрепи и разрешението в плана да не се посочва степенята на удовлетворяване, която получава всеки клас кредитори в сравнение с това, което би получил при разпределение на имуществото.

Съгласно чл. 61, ал.1 т.2 с решението за утвърждаване на плана съдът назначава синдик, ако такъв е предложен в плана или е избран от събранието на кредиторите. Не би следвало синдикът да упражнява контрол върху изпълнението на плана за погасяване на задълженията на длъжника (чл.63), тъй като неговите правомощия се прекратяват с прекратяването на производството по несъстоятелност, което е последица от решението на съда за утвърждаване на плана (вж. чл. 87, ал.1).

В чл. 62, ал. 3 се предвижда, че „поръчителите и лицата, които са учредили залог или ипотека за обезпечаване на задължение на длъжника, както и солидарно задължените с него лица не могат да се ползват от предвидените с плана облекчения“. Това разрешение е в противоречие с естеството на обезпеченията, както и с чл. 139 от ЗЗД - поръчителят не може да отговаря при по-тежки условия в сравнение с тези на длъжника.

Предвидено е също, че ако няма синдик, контролът върху изпълнението на плана се осъществява от съда – чл. 63, ал. 1, изр. 2. Поставя се въпросът в какво качество ще действа съдът, след като производството по несъстоятелност се прекратява с утвърждаването на плана за погасяване от съда – чл. 61, ал.1, т.1.

12. Проектозаконът не предвижда възможност за възобновяване на производството при неизпълнение на плана за погасяване на задълженията и на извънсъдебното споразумение – чл. 67 и 91. Обстоятелството, че длъжникът се счита за недобросъвестен, означава само, че той няма да може да иска образуване на ново производство, но това едва ли защитава интереса на кредиторите, които не могат сами да искат откриване на производство.

13. Уредената в чл. 64, ал. 1 възможност за продажба на цялото имущество е в противоречие с възприетото разбиране, че приживе едно физическо лице може да се разпоредва с цялото си имущество. Още по-неудачно е разрешението да се иска обявяването на сключения договор за окончателен от съда по несъстоятелността.

Разпоредбата на чл. 73, която предвижда продажбата на имуществените права като цяло и на обособени части, е неприложима в производството по несъстоятелност на физически лица, защото нашето право не познава продажба на цялото имущество на едно физическо лице като съвкупност, нито на обособена част, която да се притежава от физическо лице.

14. В закона не е уредено какво се случва с ипотеките и заложените вещи от страна на длъжника за обезпечаване на задължения на трети лица и как се удовлетворяват обезпечените кредитори, при положение, че те не са кредитори в производството по несъстоятелност.

15. Правилото на чл. 96, което предвижда погасяване на задълженията на добросъвестния длъжник с изтичане на тригодишен срок от влизане в сила на решението за одобряване плана за погасяване, респективно от датата на първия опис, не може да бъде подкрепено, тъй като задълженията ще бъдат погасени, независимо дали планът е бил изпълнен или не.

16. Не е ясно дали предвиденият в чл. 97 петгодишен срок за погасяване на задълженията, който започва да тече от влизане в сила на решението за откриване на производството, е разновидност на абсолютната давност и ако това е така, как се отнася с абсолютната давност по ЗЗД.

17. Разпоредбата на чл. 105 предвижда създаването на регистър по несъстоятелност, който да се води от Министерството на правосъдието. Това решение е неудачно, защото всички регистри, които касаят несъстоятелността трябва да са на едно място, независимо дали се касае за физически лица предприемачи или търговци.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

/п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ