

ПО НЯКОИ ДИСКУСИОННИ ВЪПРОСИ ЗА ОТНОСИТЕЛНАТА НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТ ПО ЧЛ. 216 ДОПК

Гинка Симеонова¹

Резюме: Настоящата статия разглежда някои от хипотезите на относителната недействителност по чл. 216 ДОПК като средство за защита на публичния взыскател срещу увреждащи действия на длъжника. Разпоредбата на чл. 216 ДОПК има за цел да осигури баланс между интересите на държавата като публичен взыскател и субективните права на гражданите и организациите, като същевременно гарантира ефективно събиране на публичните вземания. Статията се съсредоточава вър-

ху определени правни аспекти на правната същност на института, неговите предпоставки и правните последици от уважаването на иска, както и връзката му с чл. 135 ЗЗД (Павловия иск), като очертава някои дискуссионни въпроси от анализираната проблематика.

Ключови думи: защита на публичните вземания, Павлов иск, публичен взыскател, относителна недействителност, чл. 216 ДОПК, увреждаща сделка

Данъчният изпълнителен процес по своята същност представлява съвкупност от правно регламентирани от закона процесуални действия на компетентните органи по реализирането на публичните задължения. Ролята на държавата като взыскател в производството по принудително изпълнение е основана на защита на публичния интерес, обективиран в интересите на фиска за осигуряване постъпления в държавния бюджет посредством изпълнение на задълженията на данъчните субекти.

В системата на публичните вземания държавата и общините се намират в позицията на кредитор, чиято възможност да реализира своите права често се засяга от недобросъвестни действия на длъжника. Една от гаранциите за защита срещу незаконосъобразни и увреждащи фиска действия на пасивните субекти в материалните данъчни правоотношения е регламентирана в чл. 216 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). По силата на правната норма могат да се обявяват за относително недействителни по отношение на държавата и общините действия и сделки на длъжника по разпореждане с имущество то му, тъй като последните биха затруднили удовлетворяването на публичния взыскател. За да се предотврати прехвърляне или укриване на имущество с цел осуетяване на събирането на публични задължения, законодателят е предвидил в чл. 216 ДОПК специален механизъм за защита – иск за обявяване на относителна недействителност на увреждащи сдел-

¹ Доцент, д-р, Нов български университет, ел. поща: gsimeonova@nbu.bg.

ки. Правото на иск принадлежи на публичния вискател или публичния изпълнител и може да се осъществи само при наличието на изчерпателно изброените в разпоредбата условия..

Тази правна фигура е своеобразна публичноправна проекция на Павловия иск по чл. 135 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), но с редица особености, произтичащи от характера на публичния интерес и ролята на приходната администрация.

Вложената воля на законодателя при регламентацията на относителната недействителност в чл. 216 ДОПК изхожда от основната концепция за забрана на злоупотребата с право, недопускането на упражняване на едно право, което има за цел да нанесе вреда другиму. Злоупотребата с право представлява упражняване на субективно право в отклонение от неговото предназначение, когато то се използва не за задоволяване на законния интерес на титуляря, а за постигане на цели, несъвместими с правния ред. Конституцията на Република България изрично забранява злоупотребата с право (чл. 57, ал. 2), но не съдържа дефиниция на понятието, оставяйки конкретизацията му на законодателството и правната доктрина.

В частното право основните норми, чрез които се извеждат признаците на злоупотребата, се съдържат например в чл. 8, ал. 2 ЗЗД, чл. 135 ЗЗД, чл. 40 ЗЗД, чл. 289 ТЗ, чл. 631а ТЗ и чл. 3 ГПК. Чрез систематичното им тълкуване теорията определя злоупотребата с право като неправомерен юридически факт, при който правото се упражнява в противоречие с неговата социална функция. При злоупотребата с право даден носител на субективно право „действа в границите на своето право, но това действие законът обявява за неправомерно“².

В гражданското и търговското право се възприема както обективната, така и субективната концепция за злоупотребата с право³. Първата не изисква доказване на намерение за увреждане, а се основава на обективната несъразмерност между целта на правото и начина на неговото упражняване. Достатъчно е да се установи, че поведението на титуляря не обслужва неговия собствен интерес и обективно уврежда или застрашава интересите на други лица⁴. При субективната концепция е необходимо наличието на един субективен елемент, който се изразява в намерение на упражняващия правото си титуляр да увреди другата страна, последното изрично необходим елемент, за да може да се реализира защитата по чл. 216 ДОПК. Що се отнася до третото лице, въпреки че чл. 216 ДОПК изисква свързаност между сделката и публичните задължения на длъжника, законът не съдържа изрично изискване за знание или добросъвестност на приобретателя по атакуемите сделки. Това мълчание е основание Върховният касационен съд да приеме, че основателността на иска не зависи от това дали третото лице е знаело за публичните задължения на длъжника и увреждането на държавата или общината. В Решение № 69/22.06.2012 г., I Т. О. на ВКС е посочено, че „с оглед защитата на обществените интереси при събиране на публични задължения, специалният закон не е възпроизвел изискването за знание за увреждането у приобретателя. Понеже такова ограничение не съществува в чл. 216, ал.1, т.4 ДОПК, не може да се прилага общата норма на чл. 135, ал.1, изр. второ ЗЗД“⁵. Така специалната норма по ДОПК поставя акцент върху защита на публичния интерес, без да изисква знание или добросъвестност от страна на третото лице.

² Таджер, В. (2022). *Гражданско право – обща част*. София: Софи-Р, 325 и сл.

³ Виждането за злоупотребата с право като обективна концепция е по-широко застъпено. Вж. Павлова, М. (2023). *Гражданско право – обща част*. София: Сиела; Таджер, В. Цит. съч.

⁴ Таджер, В. Цит. съч., 325 и сл.

⁵ Вж. повече в Димитров, И. (2015). Система на исковете по чл. 216, ал. 1 ДОПК. Особенности и видови характеристики. *Предизвикателство!* [онлайн], 24.05 [прегледан на 12.08.2025]. Достъпен на: <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/sistema-na-iskovete-po-chlen-216-dopk/>.

В крайна сметка, макар и трудна за конкретизация, злоупотребата с право остава основен коректив на частноправното поведение, осигуряващ баланс между свободата на субекта и защитата на обществения интерес. Считам, че напълно оправдано би било да приемем тази концепция за базова цел и при създаването на чл. 216 ДОПК, независимо от особеностите, произтичащи от естеството на публичноправната материя. Разпоредбата е насочена към охрана на общия държавен интерес за събиране на публичните вземания, поради което и законодателят е определил и кръга лица, които имат законовото право да завеждат такива иски – само и единствено публичния вискател или публичния изпълнител, тъй като се касае за публични вземания⁶.

1. Относно редакцията на чл. 216 ДОПК

Разпоредбата на чл. 216 ДОПК е допълвана един-единствен път от момента на първоначалното ѝ създаване, като допълнението е обнародвано в ДВ, бр. 105 от 2020 г., в сила от 01.01.2021 г. Видно от мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс на Министерството на финансите⁷ промяната „има за цел създаване на по-голяма яснота и защита интересите на държавата в случаите на водени от НАП иски за производство за прогласяване на недействителност на прехвърлителни сделки след кумулирани просрочени задължения, установени освен с актове за публични вземания, но и след подадена декларация, тъй като същата е изпълнително основание по чл. 209 от ДОПК“. В посочените мотиви изрично се набляга на факта, че „предложението е мотивирано и с оглед на съществуващата съдебна практика за отхвърляне на такива иски, основани на публични вземания, определени с декларация по чл. 105 от ДОПК“.

Нормата на чл. 216 ДОПК установява субективно преобразуващо право за обявяване за относително недействителни по отношение на публичните вискатели на отговарящи на определени условия действия и сделки, извършени от длъжника, което право се упражнява по съдебен ред. Макар и част от процесуален закон, какъвто безспорно е ДОПК, разпоредбата е материалноправна по своя характер. Всяка правна норма има начален момент, от който придобива юридическа валидност, т.е. би могла да се прилага, да действа, да поражда валидни права и задължения за своите адресати⁸. За да породи своята юридическа сила, всяка правна норма на първо място трябва да стане част от правната система. „Юридическата сила възниква в точно определен момент.“⁹ В чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България е установен общият принцип за поражение на юридическата сила на правните норми – те влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник“. Поради спецификата на данъчноправните норми и обвързаността им с държавния бюджет обикновено влизането им в сила е 1.01. на следващата година. Такъв е и случаят с промяната в чл. 216 ДОПК, която се прилага от 1.01.2021 г. Материалноправният характер на разпоредбата предполага изменението да се прилага занапред. Липсата на предвидено обратно действие на закона по смисъла на чл. 14 от Закона за нормативните актове означава, че редакцията следва да се прилага единствено по отношение на факти, настъпили след влизането ѝ в сила. Това означава, че приложимият материален закон ще

⁶ Решение № 1468 от 9.02.2023 г. по адм. д. № 4664/2022 г. на Върховен административен съд.

⁷ Вж. *Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс* [онлайн] [прегледан на 12.08.2025]. Достъпен на: file:///C:/Users/jcanova/Downloads/___MOTIVI_ZID_DOPK_zh%20sagl.pdf.

⁸ Вълчев, Д. (2016). *Лекции по обща теория на правото*. София: Сиела.

⁹ Ташев, Р. (2010). *Обща теория на правото*. София: Сиби.

се определя към датата на сключването на сделката, чието предназначение е увреждането на кредитора. Сключването на сделката е основанието за възникване на преобразуващото право за обявяване на нейната относителна недействителност и то възниква в момента на сключването на самата сделка, чиято относителна недействителност се претендира. Правните субекти, адресати на правната норма, са длъжни да съобразяват поведението си и съобразно „времевата сфера“¹⁰, в която се реализира правната задължителност на правилата за поведение, като последното показва какъв е периодът, в рамките на който адресатите на правните норми са задължени да осъществяват поведение, регламентирано в тях¹¹.

2. Относно правната същност на иска с основание чл. 216 ДОПК

Специалният иск по чл. 216, ал. 1 ДОПК, уреждащ правата на държавата и общините при разпореждане от техен длъжник с публични вземания със свое имущество с цел да ги увреди, е по своята правна природа вид отменителен иск, което следва от чл. 216, ал. 3 ДОПК, предвиждаща субсидиарно приложение на чл. 135 ЗЗД. Следва да се отчете и че с оглед спецификата на правните субекти кредитори, имащи право на този иск, и вида на вземанията – публични, чиято събираемост е в обществен интерес, законодателят е дал принципно по-силна защита на тези кредитори в сравнение с тази на кредиторите по общия отменителен иск по чл. 135, ал. 1 ЗЗД: в хипотезата на чл. 216, ал. 1, т. 4 ДОПК е без значение знанието на приобретателя за увреждането, а е достатъчно намерението на отчуждителя за това¹². Субсидиарното приложение на чл. 135 ЗЗД предполага, че и чл. 216 ДОПК се прилага изключително спрямо правни действия, като фактически действия на длъжника не могат да бъдат оспорени чрез този иск. Основната цел на разпоредбата е да се направи действието непротивопоставимо на кредитора, като се запази валидността му спрямо трети лица, но се елиминира ефектът му за конкретния кредитор. Това позволява на кредитора да реализира своите права, въпреки че имуществото е прехвърлено на трето лице.

Традиционно институтът се свързва с паричните кредитори, но с постановление на Пленума на Върховния съд от 1965 г. се допуска и непаричен кредитор да предявява иск по чл. 135 ЗЗД.

Предмет на относителната недействителност са както сделки, намаляващи имуществото на длъжника (отказ от права, дарение, опрощаване), така и такива, които трансформират активи, затруднявайки осъществяването на принудително изпълнение по отношение на тях, дори когато пряко имущественото състояние не е намалено.

Фактическият състав, пораждащ недействителността, включва в себе си необходимостта от осъществяване на следните кумулативно изискуеми юридически факти:

1. Наличие на публично задължение.
2. Установено по реда на ДОПК – вземането трябва да е ликвидно и изискуемо.
3. Извършено разпоредително действие от страна на длъжника със свое имущество след датата на установяване на задължението или респективно след връчване на заповедта за ревизия, ако в резултат на същата са установени публични задължения¹³.
4. В редакцията на разпоредбата в сила от 1.01.2021 г. е добавена още една хипотеза, която не съществува в чл. 216 ДОПК преди това, а именно разпоредителното

¹⁰ Пак там, 165.

¹¹ Пак там.

¹² Вж. Решение № 84 от 1.07.2020 г. по к. т. д. № 601/2019 г. на Върховен касационен съд, Решение № 84 от 1.07.2020 г. по к. т. д. № 601/2019 г. на Върховен касационен съд, Решение № 84 от 1.07.2020 г. по т. д. № 601/2019 г. на Върховен касационен съд, 2-ро тър. отделение.

¹³ Решение № 228/20.12.2010 г. II. Т.О. ВКС; Решение № 436/ 22.12.2011 г. III Г.О. ВКС.

действие да се е осъществило след датата на деклариране на публичните задължения от данъчно задълженото лице.

Допълнението на чл. 216 ДОПК се основава на необходимостта да се обхване и още един особен способ за установяване на задълженията, а именно самоизчисляване на задължението и самооблагане от длъжника по реда на чл. 105 ДОПК чрез подаване на данъчна декларация. Този способ е различен от установяването на данъчни задължения посредством издаването на акт по чл. 106 и чл. 107 ДОПК или чрез извършването на ревизия.

Подаването на данъчна декларация от длъжника с изчислено от него задължение не обвързва по никакъв начин данъчните органи. Въз основа на едностранното волеизявление на данъчнозадълженото лице в частния писмен документ, какъвто е декларацията, те могат да пристъпят към служебни корекции, установяване на задължения от органа по приходите въз основа на данни от декларация или да образуват ревизионно производство. Извършването на ревизия е наречено от законодателя в глава 14, раздел 2 ДОПК „установяване“, т.нар. окончателно установяване чрез издаването на ревизионен акт. Ясно е разграничението между този способ и първите два, чието систематично място е в раздел 1 от същата глава под общото наименование „Предварително установяване“. Целта на ревизионното производство е да се преодолее евентуален порок при самоопределянето на задължението от страна на лицето, като посредством ревизионен акт да направи задължението ликвидно и изискуемо.

Нововъведената хипотеза може да бъде приведена в изпълнение само когато след подаване на данъчната декларация от задълженото лице, с която то е самоопредило размера на задължението си, не е последвало извършване на данъчна ревизия и не е издаден ревизионен акт или акт за установяване на задължението. Ако задължението е изчислено правилно от данъчнозадълженото лице в данъчната декларация, няма основание за започване на ревизионно производство, респ. издаване на ревизионен акт, който да установи вземането. Ако при тази хипотеза длъжникът извърши увреждащи кредитора действия впоследствие, кредиторът може да се позове на подадената, макар и с коректно самоизчислени задължения декларация и да се възползва от правото си на иск по чл. 216 ДОПК. При положение обаче, че в данъчната декларация длъжникът не е посочил коректно размера на задължението си, единствената възможност да се предяви иск по чл. 216 ДОПК е първо кредиторът да предприеме действия по установяване на вземането в рамките на ревизионно производство, освен ако претенцията не е в размера на декларираното. Когато са предприети действия по установяване на вземането, основание за иска ще бъде издаденият ревизионен акт, а не подадената преди започване на ревизионното производство декларация.

Съдебната практика до промяната на чл. 216 ДОПК в сила от 1.01.2021 г. е непротиворечива и не включва т.нар. предварително установяване на задължения в приложното поле на чл. 216 ДОПК. „ВКС е формирал задължителна практика по чл. 290 ГПК, според която публичният изпълнител не може да основава иска си по чл. 216 ДОПК на вземане, установено по декларация от страна на длъжника. Публичното задължение трябва да бъде установено с влязъл в сила административен акт, респективно съдебно решение.“¹⁴ (Решение № 166/30.12.2009г. II Т.О. на ВКС; Решение № 436/22.12. 2011 г. III Г.О. ВКС; Определение № 376/16.05.2014 г. I Т.О. на ВКС; Определение № 411 от 25.06.2010 г. I Т.О. на ВКС.).

От граматическото тълкуване на разпоредбата на чл. 216, ал. 1 ДОПК, според която недействителни по отношение на държавата, съотв. общините, са сключените от страна на длъжника след датата на деклариране или на установяване на публичното задължение, съотв. на връчване на заповедта за възлагане на ревизия, изчерпателно изброени правни сдел-

¹⁴ Димитров, И. Цит. съч.

ки и действия, става ясно, че законодателят е имал предвид като предпоставка за основателността на специалния отменителен иск, уреден в полза на държавата и общините, с цел обезпечаване събирането на публични задължения, именно наличието на конкретни такива задължения, а не на публични задължения изобщо. С тази цел е и употребата на определителния член в израза „установяване на публичното задължение“, а не – на публично или публични задължения изобщо¹⁵.

Поради субсидиарното приложение на чл. 135 ЗЗД е напълно обосновано да се счита, че предпоставките за предявяване на този иск би следвало да бъдат осъществени и при приложението на чл. 216 ДОПК. По-специално – изисква се осъществяването на две условия: от обективна страна – следва да е налице увреждане на кредитора от правните действия на длъжника: „когато длъжникът с правните си действия е създал или увеличил платежната си неспособност“¹⁶, а от субективна страна – трябва да е налице знание за увреждането¹⁷, респ. намерение за такова.

3. Относно хипотезата на чл. 216, ал. 1, т. 4 ДОПК

В предметния обхват на посочената разпоредба попадат сделки и действия с намерение да се увредят публичните вискатели. Трябва да се има предвид, че намерението за увреждане е същностният белег на осъществената сделка или действие, което при наличието му влече след себе си относителната недействителност. Във връзка с горното съществуващата съдебна практика е последователна и указва, че намерението подлежи на доказване от ищеца, а не се предполага. (Например решение № 501 от 20.11.2012 г. на ОС – Плевен по гр. д. № 505/2012 г.)

В Решение № 27 от 28.02.2013 г. по т.д. № 410/2012 г., т.к., II т.о. на ВКС откриваме следното: „Самото намерение за увреждане като елемент от състава на чл. 216, т. 4 ДОПК като факт е мисъл и желание да се направи нещо във вреда на кредитора. т.е. съзнание, че със съответния правен акт се уврежда кредиторът, най-често като се намалява имуществото на длъжника, служещо принципно за удовлетворяване вземанията на кредиторите. Следователно като вътрешно мисловно-емоционално състояние на длъжника (респ. на неговите управителни органи) то няма самостоятелна изява, която да е обща за всички случаи на разпореждане в контекста на увреждащите разпоредителни волеизявления, а следва да се установи след преценка на всички факти по конкретния спор“.

Според Решение № 69 от 22.06.2012 г. по т.д. № 534/2011 г., т.к., I т.о. на ВКС „Намерението за увреждане, като елемент от фактическия състав по чл. 216, ал. 1, т. 4 ДОПК, не включва такова намерение и у лицето, с което длъжникът е договарял, когато разпоредителната сделка е сключена след връчването на заповедта за възлагане на ревизия, ако в резултат на ревизията са установени публични задължения“¹⁸. От общоприложимите правила на чл. 135 от Закона за задълженията и договорите към чл. 216 ДОПК става ясно, че недействителността не засяга правата, които трети добросъвестни лица са придобили възмездно преди вписване на исковата молба за обявяване на недействителността. В този смисъл е и съдебната практика (Р. 1397-93-IV Г.О. на ВКС; Р. 50-09-IV Г.О. на ВКС; Р. 140-09-II Т.О. на ВКС)¹⁹. Същото ще е относимо и към новосъздадената хипотеза в чл. 216 ДОПК, защо-

¹⁵ Решение № 59 от 27.05.2022 г. по к. гр. д. № 1465/2021 г. на Върховен касационен съд, Решение № 59 от 27.05.2022 г. по гр. д. № 1465/2021 г. на Върховен касационен съд, 3-то гр. отделение.

¹⁶ Кожухаров, А. (2002). *Облигационно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 567 и сл.

¹⁷ Пак там.

¹⁸ Вж. повече в Пенев, С. (2021). *Финансово право. Обща част*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 344.

¹⁹ Същото становище е подкрепено и в статия, вж. Димитров, И. (2015). Система на исковите по чл. 216,

то наличието на добросъвестност не може да бъде пренебрегнато, когато установяването на задължението е извършено по приета от органа по приходите данъчна декларация, подадена от задължено лице.

Разпоредбата на чл. 216 ДОПК представлява важен инструмент за защита на публичните взискатели срещу увреждащи действия на длъжниците. Тя осигурява възможност за възстановяване на имуществената маса, от която държавата и общините могат да удовлетворят своите вземания, като същевременно поддържа равновесие между фискалния интерес и принципа на правната сигурност. Ефективното прилагане на този институт зависи от ясното разграничение между увреждащи и обикновени сделки, както и от правилното разпределение на доказателствената тежест между страните. Практиката на съдилищата има ключова роля за уточняване на тези граници и за утвърждаване на предвидимостта при защита на публичния интерес. Необходима е по-нататъшна консолидация на съдебната практика и евентуално законодателно прецизиране на някои критерии по чл. 216 ДОПК, за да се постигне баланс между ефективността на фиска и защитата на правата на третите лица, добросъвестно придобили имущество. Само при такъв подход институтът на относителната недействителност може да изпълнява напълно своята функция – да гарантира реално събиране на публичните задължения при зачитане на принципите на правовата държава.

Библиография

Вълчев, Д. (2016). *Лекции по обща теория на правото*. София: Сиела.

Димитров, И. (2015). Система на исковете по чл. 216, ал. 1 ДОПК. Особенности и видови характеристики. *Предизвикай правото!* [онлайн], 24.05 [прегледан на 12.08.2025]. Достъпен на www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/sistema-na-iskovete-po-chlen-216-dopk/.

Кожухаров, А. (2002). *Облигационно право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Павлова, М. (2023). *Гражданско право – обща част*. София: Сиела.

Пенов, С. (2021). *Финансово право. Обща част*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Таджер, В. (2022). *Гражданско право – обща част*. София: Софи-Р.

Ташев, Р. (2010). *Обща теория на правото*. София: Сиби.

ал. 1 ДОПК. Особенности и видови характеристики. *Предизвикай правото!* [онлайн], 24.05 [прегледан на 12.08.2025]. Достъпен на <https://www.challengingthelaw.com/grajdanski-proces/sistema-na-iskovete-po-chlen-216-dopk/>.

ON CERTAIN POINTS OF DISCUSSION REGARDING RELATIVE NULLITY UNDER ARTICLE 216 OF THE TAX AND SOCIAL INSURANCE PROCEDURE CODE

Ginka Simeonova²⁰

Abstract: The present article examines certain hypotheses of relative nullity under Article 216 of the Tax and Social Insurance Procedure Code (TSIPC) as a means of protecting the public creditor against detrimental actions of the debtor. The provision of Article 216 TSIPC aims to ensure a balance between the interests of the state as a public creditor and the subjective rights of citizens and organizations, while at the same time guaranteeing the effective collection of public receivables. The article focuses on specific

legal aspects of the institute's nature, its prerequisites, and the legal consequences of upholding the claim, as well as its relationship with Article 135 of the Law on Obligations and Contracts (the *actio Pauliana*), outlining certain discussion points arising from the analyzed issue.

Keywords: Article 216 TSIPC, *actio Pauliana*, detrimental transaction, relative nullity, protection of public receivables, public creditor

²⁰ Assoc. professor, PhD, New Bulgarian University, e-mail: gsimeonova@nbu.bg.