



Плх. № 866-05.02.2015.

До

г-н Данаил Кирилов

Председател на Комисията по правни въпроси
в Народно събрание

КОПИЯ:

г-жа Менда Стоянова

Председател на Комисията по бюджет и
финанси в Народно събрание

г-н Владислав Горанов

Министър на финансите

г-н Христо Иванов

Министър на правосъдието

ПН-506-01-27
05.02.15
1128

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

Приложено Ви изпращаме становище на Асоциация на банките в България по проект на ЗИД на Гражданския процесуален кодекс, внесен в Народното събрание на 21 януари 2015г. от група народни представители от Патриотичния фронт.

Надяваме се мнението ни да бъде взето предвид при разглеждането на законопроекта в Комисията по правни въпроси и оставаме на разположение за участие в обсъждането му.

Предварително благодарим за съдействието и вниманието към изложеното в писмото ни.

С уважение:

д-р ик. Ирина Марцева
Главен секретар на АББ

Приложение: Съгласно текста – становище на АББ.

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА БАНКИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПО ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, ВНЕСЕН В НАРОДНО СЪБРАНИЕ ОТ ДИМИТЪР КИРИЛОВ БАЙРАКТАРОВ И ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА 21.01.2015 Г.

05.02.2015г.

От мотивите към проекта на Закон за изменение на Гражданския процесуален кодекс, изготвен и внесен от Димитър Кирилов Байрактаров и група народни представители, с който се прави предложение за отменянето на т. 2 на чл. 417 от ГПК, за нас е видно, че предложеният законопроект не вниква в духа и смисъла на заповедното производство и по своето същество представлява отмяна на същото. Конкретните ни аргументи са изложени по-долу.

1. Заповедното производство е специално съдебно производство за защита – санкция при незаконосъобразно развитие на гражданското правоотношение, изразяващо се в неизпълнение на изискуемо парично вземане, установено в предвидения в чл. 417 документ. Целта на заповедното производство не е да се установи вземането, а да се установи, че то не се оспорва. В това производство съдът не проверява, дали вземането съществува. Целта е да се издаде изпълнително основание в случай на налично изискуемо вземане, което по дефиниция длъжникът не оспорва, но и не изпълнява, като по този начин се избегне воденето на скъп и дълъг исков процес. Ако вземането, обаче, се оспори, т.е. длъжникът подаде възражение, кредиторът ще е принуден да предяви положителен установителен иск по чл. 415 от ГПК. В този случай заповедното производство се трансформира в двустранно исково такова, в което кредиторът следва да докаже твърдените от него факти и обстоятелства, от които произтича вземането му.

2. Предложената законодателна промяна е необоснована и ще доведе до дестабилизация и икономическа несигурност в стопанския оборот, тъй като би лишила едни от най-големите кредитори (държавата, общините, банките) от възможността да използват бърз способ за снабдяване с изпълнителен титул спрямо техните длъжници. Към тези групи субекти е подхотено с по-голямо доверие, заради множеството нормативни изисквания, на които те отговарят, включително и при водене на счетоводството си. Дружествата, предоставящи комунални услуги, не попадат в тази група и категорично не се снабдяват с изпълнителен лист, издаден по реда на чл. 417 по реда на ГПК, а по реда на чл. 410. Паралелът в мотивите на законопроекта с Топлофикация показва неразграничение между двете процедури - по чл. 410 и чл. 417.

3. Статистическите данни показват, че процентът на оспорените производства по чл. 417 от ГПК е пренебрежимо малък /под 1%/, което налага изводът, че няма обществена необходимост да бъде променен реда на събиране на вземания от некоректни длъжници. Допълнително, още много по-нисък е процентът на обезсилени изпълнителни листи, като на практика това са само единични случаи. Смятаме, че голяма част от длъжниците не са заинтересовани от водене на дълго производство /от исково производство има смисъл, ако има спор между страните/ и от забавяне осребряването на обезпечението.

4. Приемането на подобно законодателно изменение би стимулирало недобросъвестните длъжници да подават възражения в заповедното производство, с които значително да забавят и дори да осуетят възможността за удовлетворяване на кредиторите, като ги принудят да водят съдебен процес за установяване на вземанията си. Това ще натовари допълнително и съдебната система, тъй като ще доведе до значително увеличаване на водените дела, до фактическо „затрупване“ на съдилищата с дела, които те няма да са в състояние да обработват, което, от своя страна, ще блокира дейността им, като ще бъдат засегнати останалите лица, търсещи правна защита. И в момента, както знаем, съдилищата са изключително претоварени и не биха могли да поемат допълнително натоварване.

5. Изведените от авторите на законопроекта основен аргумент, че законодателната промяна е необходима, тъй като актовете за установяване на частни и държавни вземания, актовете за начет и извлеченията от счетоводните книги на кредиторите не се проверяват от съда в производството по чл. 417 ГПК, влиза в противоречие с останалите разпоредби на закона и основните начала на заповедното производство, заложи в ГПК. Виждането, че изготвените от органите на държавна власт в рамките на възложените им правомощия документи не могат да бъдат приети за годно доказателство за установените с тях задължения, не съответства на заложените в Конституцията на Република България водещи принципи за изграждане на правова и демократична държава чрез осигуряване на върховенството на закона и ефективното взаимодействие между законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

6. За характера и положението на длъжника в заповедното производство се е произнесъл и Конституционният съд с Решение № 12 от 2.10.2012г. по конституционно дело № 4/2012г., според което: „*В този смисъл, анализирайки оспорената процесуална уредба в нейната цялост, Конституционният съд констатира, че в рамките на тази диференцирана, ускорена, изцяло протичаща като писмена процедура, съществено опростена в сравнение с исковия процес, законът е осигурил много и различни способи, съдържащи изискуемите конституционни гаранции за длъжника да упражни правото си на защита в производството. По този начин е преодоляна опасността да бъде реализирано евентуално принудително изпълнение срещу лице, което обективно не дължи претендираното в полза на заявителя вземане при задължение, погасено по давност, чрез плащане и т.н.*”

7. През 2012 година беше образувано посоченото вече в т. 6 конституционно дело № 4, по инициатива на омбудсмана на Република България, в което се искаше установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК. Конституционният съд на Република България с решение № 12 от 2012 г. по Конституционно дело № 4 отхвърли искането на омбудсмана.

В решението на Конституционния съд на Република България е разгледан подробно правния статут на банките и е обосновано тяхното включване, наред с държавата и общините, в чл. 417, ал. 1, т. 2 от ГПК, а именно: „Легалната дефиниция за банка (кредитна институция) се съдържа в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) и е формулирана на базата на очертаване на типичните белези, характеризиращи предмета на банковата дейност. Банките са търговски дружества, които имат изключителното право по занятие да извършват публично привличане на влогове или други възстановими средства и същевременно да предоставят кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск. Регистрирани като акционерни дружества и снабдени с лиценз за банкова дейност по съответния нормативен установен ред, със значително завишени изисквания при учредяването си, те осъществяват дейност, която законът не допуска да се упражнява от нито един друг правен субект. Правото да реализират и кредитни, и влогови сделки (активни и пасивни банкови сделки) по силата на закона е предоставено единствено на банките.....

....Единствено банките оперират с привлечените чрез влогонабиране средства....

..... Доколкото банките представляват част от финансовата система на държавата, особен е както техният правен статус, така и самият режим на осъществяване на банкова дейност, които са подложени на детайлно правно регулиране на законово и подзаконово ниво.

.....Предвид изложените съображения и в частта си за банките оспорената норма не е противоконституционна и защото обективира разумния баланс между особеная 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 обществен интерес чрез осигуряването на стабилността на банковата система и гарантирането на правата на вложителите (при действието на Закона за гарантиране на влоговете в банките).”

Възможността за облекчен ред за събиране вземанията на банките съществува в българското право, доколкото законодателят винаги е отчитал особеная им характер на правни субекти – търговци, които осъществяват дейността си на базата на влогонабиране, т.е. със защитени по закон до определен размер чужди привлечени средства. Последното е общоизвестен факт, който често не се отчита в достатъчна степен. Именно, за да бъдат защитени правата на вложителите в банките и в тази връзка и правата на неограничен брой лица, е основанието на законодателя да даде с разпоредбата на чл. 417, т. 2, посочения в същата ред за събиране на вземанията на банките.

8. Действието на чл. 417, т. 2 от ГПК за своевременното събиране на вземанията на кредитните институции по неиздължени кредити защитава вложителите и създава стабилност на банковата система, поради което е в защита на значим обществен интерес. Това е така, предвид задълженията на банките да поддържат висока степен на ликвидност и капиталова адекватност, която във всеки момент да позволява изпълнение на исканията на вложителите, които, съгласно чл. 420 и чл. 421 от Търговски закон, могат винаги да поискат вложената сума. Исканото изменение би довело до изключително голямо забавяне процеса на събиране на просрочени кредити и липсата в тази връзка на свободни парични средства за изпълнение на посочените задължения на банките, както и на други техни задължения и дейности, като например, извършването на преводи и предоставянето на кредити.

Нещо повече, в Решение № 12 от 02.10.2012г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 4 от 2012 г. е изложено, че „натрупването на системно неизпълнявани задължения към Банките, застрашава изпълнението на платежните операции, обслужването на клиентите, а при задълбочаването на подобни процеси – и глобално правата на вложителите, икономиката на страната, изпълнението на държавния и общинските бюджети, водещи до настъпването и на редица други негативни обществени и социални последици”. Безспорен е фактът, че стабилността на банките е от решаващо значение за икономиката на страната, доколкото кредитните институции са основен участник в икономическите отношения.

9. Системите за гарантиране на депозитите и компенсиране на инвеститорите, в която банките участват с премийните вноски, които правят съответно към ФГВБ и ФКИ, допринася за по-високото доверие в банковата и финансовата система, като цяло, тъй като се създава сигурност относно банковите пасиви – клиентски депозити и ценни книжа. В тази връзка, участвайки в мрежата за финансова сигурност, банките, от своя страна, трябва да имат сигурност и по активните си операции – вземанията си по кредити, които заемат доминиращ дял в активната страна на баланса на банковата система, за да не се стига до активиране на предвиденото законово гарантиране на депозитите и намеса на държавата, при необходимост.

10. Не само, че уреденото с действащия ГПК заповедно производство не противоречи на международни договори, но и 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. По-конкретно, съгласно т. 6 от Преамбюла на Регламент 1896/2006г. на Европейския парламент и на Съвета, ”Бързото и

ефективно събиране на неизплатени задължения, по които не съществува правен спор, е от първостепенно значение за икономическите оператори в Европейския съюз, тъй като просрочените плащания представляват основна причина за неплатежоспособността, която застрашава оцеляването на бизнеса”.

Производства от типа на заповедното, уредено по българския процесуален закон, с присъщите за различните правни системи специфични особености в регламентацията, са познати и на редица законодателства, като тези на Австрия, Белгия, Франция, Германия, Испания, Португалия, Гърция, Люксембург, Чешката република, Швеция, Израел и други.

11. Както вече посочихме, не приемаме и изложения довод на вносителите на законопроекта, че извлечението от сметка, въз основа на което се издава Заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист, би могло невярно да отразява изложените в него факти и обстоятелства. Освен, че банките са институции - обект на постоянен надзор и отчетност, неприложими за други правни субекти, що се отнася до извлеченията от счетоводни книги, счетоводните книги на търговците и извършените в тях записвания, отдавна са признати от европейското законодателство за годно доказателствено средство за извършените сделки и проитичащите от тях задължения. Разпоредба в аналогичен смисъл е създадена и у нас с нормата на чл. 55 от Търговския закон. Становището за непризнаване на удостоверителната сила на издадените извлечения от счетоводните книги на търговците влиза в противоречие, както с други разпоредби на българското законодателство, така и с установената търговска практика и възприетите разрешения от националните законодателства на редица други европейски страни.

12. Считаме за неверен изложения в мотивите към законопроекта аргумент, че разпоредбата на чл. 417, т. 2 от ГПК нарушава приложимото европейско законодателство, по конкретно защитата, предвидена за потребителите по договори, съдържащи т. нар. „неравноправни“ клаузи. В националното законодателство са имплементирани множество европейски текстове, създаващи защита за страните по договори, съдържащи „неравноправни“ клаузи /например, в Закона за защита на потребителите/. Освен това, съгласно Конституцията на Република България, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. В този смисъл те са задължителни за съдилищата в страната и при преценка на основателността на искането на кредитора /независимо, дали това искане е направено чрез депозиране на заявление по реда на чл. 417, т. 2 от ГПК, или чрез предявен общ исков процес/ съдът извършва и преценка за наличие на „неравноправни“ клаузи, които биха довели до нищожност на конкретното правоотношение или на отделни негови клаузи. В случай, че констатира наличие на такива клаузи, съдът следва да отхвърли както заявлението, така и исковата молба. В този смисъл е и съдебната практика. Доколкото съблюдаването на приложимото европейско законодателство от съдилищата е гарантирано от основния закон на страната – Конституцията, то в еднаква степен е защитен интересът на длъжника, независимо, дали претенцията на кредитора срещу него е заявена по реда на чл. 417, т. 2 от ГПК, или по общия исков ред.

13. В случай, че кредиторите бъдат лишени със законопроекта да разполагат с цитираната разпоредба, следва да се прилага общия исков ред, а това би се отразило негативно и на самите нередовни длъжници по кредитите, като се увеличи размера на дължимото от тях плащане, чрез натрупване на лихви за забава по време на самия процес, съдебни такси и разноски за адвокатска защита.

Разходите в заповедното производство са значително по-малки по размер – дължи се държавна такса в по-малък размер, като в случай, че длъжникът не възрази срещу заповедта за изпълнение, заповедното производство му „спестява“ и разноски за адвокатско възнаграждение. Така всички такси, /дължими в двойно по-голям размер в общия исков процес/ и всички разноски по делото, които длъжникът би заплатил по общия исков процес след влизане в сила на постановеното съдебно решение, имат характер на спестени за него разходи в заповедното производство и облекчават положението му в значителна степен.

14. Лишаването на банките от възможността да се снабдяват с изпълнителен лист по извлечение от търговските им книги има голяма вероятност да натовари кредитополучателите с допълнителни разноски - за установяване и присъждане на задълженията им по съдебен ред и/или за нотариална заверка на договорите за кредит, които сключват с банките, което е утежняващо за имущественото състояние на длъжниците обстоятелство и не им създава никакви финансови облекчения, допълнителни права или привилегии.

Като краен резултат, кредитните продукти ще се оскъпяват с разноски за нотариални такси, установяването и събирането на вземания с разноски за водене на дела и ползване на адвокатски услуги.

15. Банките, за да защитят интересите на депозантите /спестяванията им/, следва да компенсират разходите, които биха реализирали, свързани с бавната, административно усложнена и несигурна реализация на обезпеченията, при което, съвсем логично ще се повишат цените на банковите продукти и услуги, предлагани на коректните клиенти. Така последните на практика ще трябва да поемат загубите, причинени от некоректните клиенти, което е обществено несправедливо. За щастие, коректните клиенти на банките са много повече от некоректните и не следва да бъдат ощетявани.

Предлаганите законодателни мерки не само не защитават признати от закона интереси, а ще имат за последица ограничаване възможностите на потребителите за достъп до кредитни услуги, тъй като достъпът до тях ще се затрудни и намали, а разходите ще бъдат многократно увеличени.

16. Създаването на несигурност при събираемостта по кредитите ще бъде лош сигнал за чуждестранните инвеститори /повечето банки, представени на пазара, са субсидиари и клонове на чуждестранни банки/, тъй като в страната ще липсва законова уредба, защитаваща адекватно вземанията на кредиторите и реализацията на

вземанията на банките ще става изключително бавно и затруднено, с всички негативни последици от това. Международните финансови институции, като например, ЕЦБ, МВФ, както и Европейската Комисия, и други, също ще оценят подобно развитие, като изключително негативно за банковата стабилност и за развитието на законодателството в тази сфера.

17. Смятаме, че отмяната на т. 2 на чл. 417 от ГПК би могло да създаде предпочитания за водене на производства по несъстоятелност от кредиторите за юридическите лица, вместо водене на исково производство, тъй като този начин за събиране на вземанията ще е по-ефективен и евтин за тях. Обявяването на несъстоятелност за повече фирми ще повиши безработицата в страната и ще влоши икономическата среда. Подобен сценарий е изключително негативен, тъй като и без това, макроикономическите показатели не показват признаци за осезаемо съживяване на икономиката. Тревожна е посочената информация в някои изследвания, като например, оповестено проучване на КОФАС от началото на м. юни 2012 година, според което, най-значителен е ръстът на фирмите, обявили несъстоятелност, в България и Хърватия.

С оглед на изложеното, считаме, че внесенят на 21.01.2015 г. в Народното Събрание от ПГ на Патриотичния фронт проект на ЗИД на ГПК не следва да бъде подкрепен.