

Изх. № 10/19 март2015 г.

До: Данаил Кирилов
Председател на Парламентарната комисия по
правни въпроси в Народното събрание



Уважаеми господин Кирилов,

Приложено изпращаме становище на Асоциацията на колекторските агенции в България по Законопроект за защита при сръхзадълженост на физическите лица, внесен в Народното събрание на 12 февруари 2015 г.

Надяваме се, че становището ни ще бъде взето предвид при разглеждането на законопроекта в Комисията по правни въпроси и че ще бъдем поканени на дискусията му.

Предварително благодарим за отделеното внимание.

С уважение:

Раина Миткова-Годорова
Председател
Асоциация на колекторските агенции в
България

Приложение: съгласно текста



**СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯТА НА КОЛЕКТОРСКИТЕ АГЕНЦИИ В
БЪЛГАРИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА
ПРИ СВРЪХЗАДЪЛЖЕНОСТ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА, СИГНАТУРА № 554-
01-30, ВНЕСЕН НА 12.02.2015г. ОТ ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ**

На 12.02.2015 г. в Народно събрание на Република България бе внесен законопроект за приемане на Закон за защита при свръхзадълженост на физическите лица.

По същество, предложеният законопроект си поставя за цел да прекрати състоянието на свръхзадълженост на физическите лица, възникнали в резултат на обективни и субективни обстоятелства, чрез справедливо удовлетворяване на кредиторите.

След анализиране на законопроекта, прави впечатление, че същият е изключително кратък, противоречи на основните принципи в правото, не отговаря на ЗНА /Закон за нормативните актове/ и не е съобразен с правото на Европейския съюз, както и на редица други нормативни актове на българското законодателство.

Съгласно чл.26, ал.1 от ЗНА „изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.“ Законът регулира много лаконично една сфера от обществени отношения, която е изключително чувствителна на законодателна намеса и е с подчертана социална обостреност, като оставя без отговор редица въпроси и не дава легална дефиниция на използваните ключови понятия, което би довело до възможност за злоупотреба с право и противоречива практика, което е в противоречие на принципа на стабилност. В мотивите към законопроекта липсват правен и икономически анализ, финансова обосновка и оценка на въздействието от законопроекта, което е в противоречие с принципа на обоснованост.

Законът регулира материята изключително неравностойно и в разрез с принципа на равнопоставеност, съгласно който на субектите следва да се осигурява равна възможност за придобиване на субективни права, за извършване на правомерни юридически действия, признаването на равна правоспособност и дееспособност и равни условия за проявяването ѝ, както и с принципа на справедливост, съгласно който при защитата на всеки признат от правото интерес се търси съчетаване на интересите на правните субекти. Този извод се налага, предвид следните обстоятелства:

Законът съхранява предимно правата на длъжника, като кредиторът почти няма възможност и право да участва и влияе на процеса по обявяване на длъжника в свръхзадълженост и поставянето му в защита. Сроковете за предявяване и защита правата на кредитора са кратки, при това преклузивни,

като същите текат от обявяването на постановения съдебен акт в особения регистър, за който акт кредиторът не бива уведомяван.

Цялото производство зависи от добрата воля на длъжника, като няма предвиден адекватен механизъм за контрол над действията му и никаква санкция относно недобросъвестното му поведение. Добросъвестността му се презюмира, като законът дава само няколко изключения при които се смята, че длъжникът е недобросъвестен. Единствено длъжникът декларира обстоятелствата – кредитори, длъжници, вземания, имущество. Трябва да се декларират и всички доходи от всякакви естество – трудови договори, издръжка, дивиденди, наем, аренды и т.н., за последните три години. Пак в декларацията длъжникът трябва да посочи всичките си кредитори, вида, размера и обезпеченията на вземанията им, както и ако самият той има длъжници. Разчита се единствено на добросъвестността на длъжника и на неговата преценка, за да декларира всички посочени имущества, права и обстоятелства.

Кредиторът е ограничен във възможността да обжалва решението само в частта за несеквестрируемото имущество. Отделно от това срокът е едноседмичен от обявяване на решението в регистъра. Предвид, че производството се провежда в закрито заседание, инициира се от длъжника и само и единствено длъжникът е този, който посочва кредиторите си, както и че в регистъра се обявява вече постановеният акт (чл. 9, ал. 2), седем дни са крайно недостатъчни. Краткият срок възпрепятства кредитора да извърши проверка дали искането е основателно и да организира защитата на правата си. Не на последно място е практически невъзможно, особено при кредитори с голям обем от длъжници, да се проверяват непрекъснато в регистъра дали същите не са обявени в свръхзадълженост.

Лишени от защита са кредиторите с висящи, към датата на обявяване на решението, икове за доказване на вземане. Чл. 11, ал. 2 дава възможност, само кредиторите със съдебно установени вземания да бъдат добавени в списъка с кредиторите, но от друга страна чл. 26 казва, че след изтичане на 3 годишния срок се погасяват и всички вземания породени от правоотношения, факти и обстоятелства, настъпили преди обявяването на решението, но са възникнали след обявяването. Предвид, че производствата в по-голямата си част от гражданските икове са триинстанционни и понякога отнема повече от 3 години до достигане на окончателно решение, то този кредитор, чието решение влезе в сила след тригодишния срок ще бъде с погасено вземане, защото същото ще се основава на правоотношения и факт, възникнали преди него.

Доколкото в производството могат да участват само кредитори със съдебно установени вземания, т.е. вземания, установени с влязло в сила съдебно решение, постановено в общ исков процес със сила на присъдено нещо, в обхвата на законопроекта изцяло е изключено прилагането на

заповедното производство. Това лишава кредиторите от възможността да се ползват от един свой правен способ за снабдяване с изпълнителен титул, уреден в глава XXXVII от ГПК.

Законът поставя в изключително неравнопоставено и несправедливо положение кредитора и длъжника. За кредитора има предвидена санкция, при това в немалки размери (чл. 31 и чл. 32) за това, че търси от длъжника изпълнение на едно задължение, а за длъжника няма предвидени санкции за недобросъвестното му поведение и неизпълнение на поети задължения. Действително в чл. 7, ал. 5 е предвидена наказателна отговорност по чл. 313 от НК, за деклариране на неверни данни и затаяване на информация, но на практика, предвид чл. 8 (длъжникът има право в рамките на 3 годишния срок да допълва информацията, ако е пропуснал да обяви имущество или доходи поради грешка или невнимание), ангажирането на такава е почти невъзможно, което е в противоречие и с принципа, че никой не може да черпи права от своята недобросъвестност.

Предвидената възможност на кредитора за отменителни иски е доста ограничена, като чл. 23 препраща единствено към чл. 135 от ЗЗД. За сравнение, чл. 647 от Търговския закон, урежда възможността, кредиторите в производството по несъстоятелност на юридическите лица, да искат отмяна на определени действия и сделки, извършени от длъжника в определен период от време, предхождащ молбата за несъстоятелност. Законодателят е предвидил тази възможност, за да предотврати недобросъвестното разпореждане на длъжника с имущество, целящо увреждане на кредиторите. Подобна уредба в този законопроект липсва.

Използваните от вносителите понятия и непълното им дефиниране дава възможност за широки интерпретации и разнопосочна практика, което е в противоречие с принципа за правна сигурност. Дадената дефиниция, в чл. 4, на „свръхзадълженост“ е съотношение между „имущество и разумно очакваните доходи“ и „паричните задължения“. Липсват критерии и яснота за изясняване на понятието „разумно очаквани доходи“. Например: длъжник с взет потребителски кредит в размер на 15 хил. лева, с уговорени месечни анюитетни вноски от по 500 лв. и с период на изплащане 30 календарни месеца. Към кой момент длъжникът ще е свръхзадължен? Когато не може да плати три, четири или повече месечни вноски или когато не може да покрие целия дълг? И как точно се разбира, че от неплащането на няколко месечни вноски, длъжникът няма да е в състояние да поднови плащанията си и дори да изплати целия дълг. Ако пък се приеме, че несъответствието е по целия дълг, то по какъв критерий ще се определят „очакваните доходи“ на едно физическо лице в следващите няколко години? Кой и как ще определя тези критерии? Какви ще бъдат те, на какво ще се базират и от какво точно ще зависят? Създава се несигурност и възможност за злоупотреба от страна на недобросъвестните длъжници, които по своя субективна преценка могат да



искат поставянето им под защита. Не са предложени никакви гаранции, че недобросъвестните длъжници няма да злоупотребяват и да ощетяват кредиторите си.

Законът изчерпателно определя кога длъжникът е недобросъвестен, от което по аргумент на противното, всички останали длъжници, непокриващи критериите за добросъвестност, се считат по силата на закона за добросъвестни. Критериите („преднамереност“, „без намерение да го изпълни“, „намерение да увреди кредитора“, „разточителство“) са такива, за които липсва непротиворечиво становище в доктрината и практиката, строго субективни са, представляващи психично състояние на длъжника и трудно подлежат на установяване, а още по-трудно – на доказване.

В разрез със стремежа за по- бързо и ефективно съдебно производство е и изборът на вносителите на законопроекта, за процесуален ред и подсъдност на делата за свръхзадълженост на физическите лица.

Законопроектът, в чл. 5, ал. 1, предвижда компетентен по допускане на защитата при свръхзадълженост на физическите лица да е районният съд по настоящ адрес на длъжника , което е отклонение от възприетото, в чл. 531, ал. 2 от ГПК, разрешение компетентен да е районният съд, в чийто район е постоянният адрес на молителя, и към което чл. 5, ал. 2 от законопроекта препраща за приложимия ред за разглеждане на молбата за защита. Това законодателно разрешение би могло да създаде условия длъжникът свободно целенасочено да сменя адресната си регистрация в търсене на „удобен“ съд, който да се произнесе по молбата му за поставяне под защита при свръхзадълженост. Отделно от това целесъобразно ли е компетентни да са районните съдилища с оглед това, че съставът е от един съдия със сравнително по-малко опит от окръжните и имайки предвид броя на районните съдилища в страната (над 110), опасността за създаването на противоречива практика по новата материя е голяма.

Изборът, производството за обявяване на длъжника в свръхзадълженост да е по реда на охранителното производство поставя и друг проблем. Чл. 538, ал. 3 от ГПК регламентира, че няма пречка при постановен отказ, лицето пак да подаде молба и предвид, че не се дължат такси и длъжникът има право на безплатна правна помощ, на практика възможността му да подава непрекъснато молби е неограничена. Това би могло да доведе до лавина от молби, в голямата си част неоснователни, което допълнително да затормози съдебната система и да забави производствата.

Освен че е кратък и регламентира лаконично една сложна материя от обществени отношения, законопроектът не дава отговор на всички въпроси, възникващи във връзка с производството. Някой от тях са:

- Към кой момент длъжникът ще е свръхзадължен?

- Кой открива особената сметка и с какъв акт?
- Кой ще предоставя безплатната правна помощ на длъжника и кой ще покрива разходите за юрисконсултско/ адвокатско възнаграждение?
- Предвид посоченото в чл. 3, ал. 3, че защита може да получи лице със задължения 5000 лева, остава въпросът, ако са под 5000 лв. и над 5000 лв. - какво се случва? Отделно от това не става ясно какво точно се включва в тази сума, например, дали тя касае само главниците на дължимите от длъжника суми или в нея се включват още и законните лихви, неустойки, съдебни разноски и т.н.
- Липсва яснота как ще бъде организиран достъпът до особения регистър, който следва да бъде създаден към Агенцията по вписванията, и в който ще бъдат обявявани всички актове, свързани с производството и произтичащите от това сериозни правни последици – презумпцията за уведоменост на заинтересованите лица, стартирането на важни за правата на кредиторите срокове, забраната за притесняване на длъжника, обвързана и с прекомерно завишени и икономически и санкционно необосновани по размер глоби и др. Предвид, че редица кредитори имат хиляди, а не рядко – и десетки хиляди длъжници, ежедневно следене на информацията за всички тях е практически невъзможно, което с оглед на кратките срокове в производството, ще направи и защитата на кредиторите ненавременна и често дори безпредметна.
- Прекъсва ли се давността на вземанията, докато трае производството, предвид че все пак има предвидена хипотеза да бъде отменено решението.
- Какво се случва, ако лицето почине?

Законопроектът не е съобразен с актовете на Европейски съюз /ЕС/, регулиращи материята. Вносителите са посочили в мотивите си, че съгласно параграф 9, Регламент (ЕО) №1346/2000 на Съвета от 29.05.2000 г. следва да се прилага и по отношение на производствата по несъстоятелност на физическите лица, но не са съобразили предложения от тях закон с всички разпоредби на същия, като например липсва института на ликвидатор, който е задължителен, съгласно параграф 10 от Регламента, а съгласно чл. 4, ал. 2, законодателството на държавата – членка, в която се развива процесът, определя разрешаването на определени въпроси, свързани с производството на част от които обаче предложеният закон не дава отговор /например условията за прихващане и в чия тежест са разноските/. Несъответствието се явява нарушение на задължението на България, като член на ЕС да спазва задълженията си, произтичащи от Договорите и в частност на чл. 4, параграф 3 от ДЕС /Договор за Европейския съюз/, съгласно който „Държавите – членки взимат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на



институциите на Съюза. Държавите – членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.“, което в конкретния случай се изразява и в приемането на правни мерки, осигуряващи изпълнение на Регламента, който акт има пряко и непосредствено действие на територията на България и примат над вътрешното законодателство, поради което при изготвянето на законопроекта е необходимо да бъдат съобразени рамките, които поставя европейското законодателство.

Законопроектът влиза в противоречие и с нормите на вътрешното право. Чл. 7, ал. 2, т. 5 от проекта, според който към молбата си до районния съд длъжникът прилага декларация, включваща имуществото на последния, съпругеска имуществена общност /СИО/ – „една втора част от вещите, правата върху вещи и паричните влогове“, противоречи на последните изменения на Семейния кодекс от 01.10.2009 г., с които се изключиха от обхвата на съпругеската имуществена собственост, паричните влогове на съпрузите. Не се отчитат и редица законови хипотези, при които при прекратяване на СИО, дяловете на съпрузите не са равни.

В заключение, конкретно направените предложения, целящи защита правата на длъжника, всъщност ще доведат до неравнопоставеност на страните в изпълнителния процес, а и не само в него. Вносителите на проекта предлагат закон, който е в противоречие с принципите на съдебното изпълнение и правното значение и смисъла на института на съдебната принуда. Целта на такъв закон е да се балансира интересите на длъжниците и кредиторите, а настоящият проект дава превес и съхранява интересите на длъжника, като му дава възможност, чрез един много облекчен процес да се освободи от задълженията към кредиторите и да се облагодетелства от неправомерното си и недобросъвестно поведение, без да търпи санкции. Това ще навреди и ще се отрази крайно негативно на кредиторите, на финансовата дисциплина на длъжника, на българския бизнес, на условията за отпускане на кредити и на цялата икономическа и финансова система в страната, което неминуемо ще засегне отрицателно и фиска.

Законопроектът не е съобразен с основните правни принципи, противоречи на логиката на процеса и му липсва корелация с основни институти на действащото българско право, закрепени в Закона за задълженията и договорите, Гражданския процесуален кодекс, Семейния кодекс, Закона за наследството, Търговския закон, данъчните закони и т.н., но би могъл бъде добра основа за ползотворна дискусия, с участието на широк кръг експерти и професионалисти със стабилни познания и опит, в която представители на всеки от членовете на Асоциацията на колекторските агенции в България с радост би взел участие.