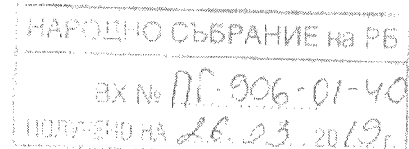


Ихх. № 651/26.03.2019г.

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,



Приложено към настоящето писмо Ви изпращаме становище на Асоциацията на банките в България (АББ) по законопроект за изменение и допълнение (ЗИД) на Гражданския процесуален кодекс (ГПК), № 954-01-11, внесен от Данаил Димитров Кирилов и група народни представители на 28 февруари 2019г., който ще се обсъжда за първо гласуване на заседание на Комисията по правни въпроси на 27 март 2019г.

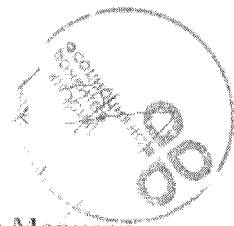
Надяваме се, че изразеното от нас становище по проекта на ГПК ще бъде обсъдено и взето предвид, за което предварително благодарим.

Бихме искали, също така, да изразим готовността си за участие в заседания на ръководената от Вас комисия в Народното събрание, на които проектът ще бъде обсъждан.

Очакваме ползотворното ни досегашно сътрудничество да продължи и напред.

С УВАЖЕНИЕ:

д-р ик. Ирина Марцева
Главен секретар на АББ



Приложение: съгласно текста - становище на АББ по ЗИД на ГПК.

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА БАНКИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, ВНЕСЕН НА 28.02.2019Г. В НАРОДНО СЪБРАНИЕ

26.03.2019г.

Нашето убеждение е, че предложенията за изменение на ГПК към настоящия момент би трябвало да са извършват с цел и да се придържат до осигуряване на възможност и задължение на съдиите служебно да следят за наличието на неравноправни клаузи в договорите с потребителите, като стриктно се следват препоръките от писмото на ЕК от 24.01.2019 г. до Република България, касаещо този въпрос.

Следва да се има предвид, че, за съжаление, в цитираното становище на ЕК не са анализирани мащабните промени, касаещи заповедното производство, които бяха извършени с измененията на ГПК, обнародвани в ДВ, бр.86 от 27.10.2017г. Поради това, аргументацията, съдържаща се в писмото на ЕК, не отразява измененията от 2017г. в ГПК, а те, според нас, предоставят значително по-голяма защита на интересите на длъжника, в сравнение с правната уредба преди това, като, както е добре известно в България, бяха приети конкретни мерки в заповедното и изпълнителното производство. Последните гарантират по-ефективна защита на потребителите след издаване на заповедта за изпълнение в хода на изпълнителното производство и предоставят на длъжника повече възможности за спиране на изпълнението. Това, поради неуведомяване на ЕК от страна на българските власти, не е отчетено в посоченото писмо на ЕК, макар да се признава, че им е известно, че в ГПК са извършвани промени след 2016г.

Поради тази причина считаме, че извършваните промени в основния процесуален закон, следва да бъдат изключително прецизни, конкретни и само доколкото да се отговори на въпросите и препоръките, отправени от Европейската комисия към българската държава по отношение на това да се извършва проверка за неравноправни клаузи от съда. Впрочем, известно е, че и понастоящем таква проверка се наблюдава в съдебната практика.

Всички други предложени изменения, касаещи решаване на други въпроси при приложението на ГПК, следва да бъдат много внимателно преценявани, за да не се стигне до обезсмисляне на заповедното производство и принуждаване на кредиторите да се насочват към по-дългия и скъп, но сигурен неков процес. Това би било във вреда, не само на кредиторите, но най-вече и на добросъвестните длъжници.

Бихме искали да подчертаем, че промени в процесуалните правила биха касали в много по-голяма степен граждани, търговци и други юридически лица, отколкото банките, тъй като, според данни на КЧСИ, процентният дял на делата на банки, по които частни съдебни изпълнители са работили през последната година, е под 10 на сто от всички изпълнителни дела, а останалите над 90 на сто са дела на други кредитори, в т.ч. и държавата.

Следва да бъде отбелязано, че заповедното 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 с цел постигане на бързина, ефективност и процесуална икономия, което до известна степен налага спазването на строги формални изисквания, на които е подчинено. Производството е уредено като възможност за кредитора да защити своите накърнени имуществени интереси, като едновременно с това, законодателят е създал достатъчно гаранции и по отношение на запазването на правата на длъжника.

Обръщаме внимание и на факта, че в чл. 148 от Закона за защита на потребителите (ЗЗП) е установена мярка за превенция на неравноправните клаузи, а именно, одобрението на общите условия на доставчиците на услуги от Комисия за защита на потребителите, което е една сериозна гаранция за защита на интересите на потребителите у нас.

Предложенията, които разглеждаме, ще увеличат многократно и неоснователно натовареността, респ., ще влошат ефективността на съда, чиято прекомерна натовареност е отчетена и към момента - без да са въведени предложените промени. Прекомерната натовареност на българския съд е посочена като съществен дисбаланс при прегледа на дисбалансите в икономиката от страна на ЕК (доклад, оповестен на 27 февруари тази година). С промените във връзка с чл. 417 има опасност да се стигне до практическо „затрупване“ на съдиите с дела, които те няма да са в състояние да обработват и ще се блокира дейността им. Това ще засегне и останалите лица в търговския оборот, освен, че ще се забавят с години връщанията на суми от длъжници на банките, а и на другите кредитори, които сега се ползват от възможностите на ГПК за бързо събиране на свои безспорни вземания.

Нашето становище по внесения от депутатите проект е, че не следва да бъдат приемани предложените промени в чл. 420, Вариант 2, както и новия текст на чл. 423а, тъй като така би се

стигнало до обезмисляне на практика на заповедното производство. Такива изменения биха довели до значително забавяне и протакане на производството от страна на длъжниците. Както вече споменахме, всяко забавяне на производството уврежда не само интереса на кредиторите, но и на самите длъжници. Задължението ще се увеличава, имуществото на длъжника ще се руши и обезценява, което ще направи дълга в голямата си част несъбираем и ежедневно увеличаващ се от групаните наказателни и законни лихви. От това нямат интерес, нито кредиторът, нито длъжникът, като резултатът ще бъде създаване на трайна тенденция за увеличаване на задлъжнялостта и за увреждане на интересите, особено на големите кредитори, сред които са и банките.

Безсрочната възможност да се спре производството чрез неограничено във времето възражение срещу заповедта за изпълнение, когато тя е връчена чрез залепване - предложението за нов чл.423а, създава огромна правна несигурност и ще принуди кредиторите да избягват заповедното производство и да се насочат към сигурното, но много бавно и с всички известни негативни ефекти – и за двете страни, некое производство.

Значително внимание бихме искали да се обърне на това, че под предлог, че следва да бъдат защитени интересите на потребителите от неравноправни клаузи в договори, се предлагат изменения, включително и в чл. 420, които могат да касаят всички длъжници, включително и търговци. За нас това е недопустимо и напълно необосновано.

В контекста на гореизложеното, предлаганите промени в реда за събиране на вземанията на банките противоречат и на различните европейски законодателни инициативи и усилия за намаляване на необслужваните кредити, а забавянето на производството по събиране на вземания от кредиторите ще доведе до увеличаване на данните за България за необслужваните кредити и негативната оценка за това, въпреки положителните тенденции за намаляване на този дял през последните години и усилията на банките за подобряване на резултатите от управлението на кредитния риск. Подобно развитие не би било от полза за никоя власт в държавата, нито за нейните граждани и фирми. Важно е да се отбележи, че констатация в този смисъл се съдържа и в доклада на ЕК за дисбалансите в икономиката, публикуван в края на м. февруари 2019г., където се посочва, че все още не е направено достатъчно в законодателството ни за осигуряване на ефективно събиране на вземанията на кредиторите при несъстоятелност на длъжниците, както и че, макар дялът на необслужваните кредити на банките да намалява, все още остава над средните за ЕС нива.

Коментарите ни по конкретните текстове са, както следва:

1. По § 1 или двата варианта за промени в чл. 410

Смятаме, че предложението на Вариант 2 за прилагане на общите условия, договора, както и всички приложения и изменения има нужда от прецизиране, така че да стане несъмнено ясно, че става дума само за прилагане на съотносимите към вземането документи.

Бихме предложили следната примерна правно-техническа редакция :

„(3) В случаите, в които вземането произтича от договор, свързан с потребителя по смисъла на Закона за защита на потребителите, към заявлението се прилагат договорът, ако е в писмена форма, заедно с всички негови изменения и приложения, както и общите условия, ако има такива.“

2. По § 2 или двата варианта за промени в чл. 411

Разпоредбата във Вариант 2 въвежда ново понятие/категория - „нарушаване на добрите нрави“, което при всички случаи ще повдигне въпроса, доколко има идентичност с настоящата категория, която е традиционна и в практиката, и в доктрината, а именно „противоречие с добрите нрави“. Ако законодателят е имал предвид да въведе ново основание за нищожност, то това следва да бъде ясно посочено и обосновано. Ако е етикетична грешка, което допускаме, тъй като предложеният текст има и стилистични дефекти, то предложението следва да се редактира, така че да се запази изследваната категория „противоречие с добрите нрави“. Смятаме, че извършването на преценка за това, дали има нарушаване на добрите нрави и в каква степен те са нарушени би създава голяма несигурност при тълкуването от съда и поради това не трябва да се въвежда чрез закона.

3. По § 5 или промените в чл. 415

За нас са неприемливи така представените изменения, касаещи чл. 415 от ГПК, които следва да бъдат разглеждани заедно с измененията, касаещи създаването на нов чл. 423а от ГПК. Реализирането на идеята да се премахнат искове в случаите, в които длъжникът е уведомен чрез залепване има сериозен недостатък предвид предложението защитата на длъжника да бъде изнесена в по-късна фаза от развитието на производството, като бъде задължен кредиторът да предявява иск едва след възражение, направено от длъжника, след като той е узнал за заповедта за изпълнение - неустановено кога във времето. Според нас, подобна уредба води до твърде голяма несигурност в гражданския оборот. Смятаме, че с предложението за изменение на двата текста ще бъде постигнато процесуално

усложнение, с което би могло да злоупотребяват недобросъвестните длъжници, в противоречие с целите на заповедното производство – бързина, ефективност и процесуална икономия, както и ще възникне непредвидимо във времето удължаване на сроковете за приключване на нормалния процес по оспорване и влизане в сила на заповедта за изпълнение.

4. По § 6 или промените чл. 417, т. 2

Предвиденото изменение в чл. 417, т. 2 визира всички случаи, в които се иска издаване на заповед за незабавно изпълнение въз основа на извлечение от счетоводни книги, а не само, когато се иска издаване на такава заповед срещу клиент с качество на потребител по смисъла на ЗЗП. Ако законодателят е искал да защити потребителите, както се заявява в мотивите, трябва в разпоредбата изрично да се направи уточнение, че представянето на други документи, освен извлечение от счетоводните книги, касае единствено вземанията на банките към потребители. За нас е безспорно, че текстът би следвало да се коригира така.

5. По § 7 или двата варианта за промените в чл. 419

Смятаме, че Вариант 1 е по-приемлив и юридически по-прецизен, като същевременно с това е съобразен с препоръките на ЕК.

Вариант 2 считаме за неприемлив и с необосновани негативни последици. Измененията, касаещи неравноправни клаузи в потребителските договори не следва да се прилагат и по отношение на търговците, както вече споменахме в становището ни.

6. По § 8 или двата варианта на промени в чл. 420 от ГПК

Действащият ГПК урежда два вида заповедно производство – заповедно производство на база на твърдение по чл. 410 и заповедно производство на база на документи по чл. 417. Когато вземането е основано на документи, законодателят изрично предвижда, какви да бъдат тези документи и изчерпателно е посочил в разпоредбата на чл. 417 кои са те. От анализа на текста на чл. 417 става ясно, че това са документи, които се характеризират с висока степен на достоверност и поради това се ползват, както с правна, така и с обществена сигурност. Това са документи, които или поради тяхната форма за валидност – нотариален акт, нотариална заверка, извлечение от регистър и други, или с оглед лицето, което ги издава, не будят съмнение в тяхната достоверност. Варно е, че банките не са нито държавата, нито са община и поради това не са публично-правни субекти, а търговци. Банките, обаче, са особен вид търговци, на които държавата със закон е възложила осъществяването на функции, които наподобяват функциите на публично-правните субекти. Банките осъществяват дейността си по кредитиране основно на база привлечени средства през публично влогонабиране. Казано просто, те не предоставят преимуществено собствени, а напротив – предоставят преимуществено чужди средства /парите на депозантите/ при отпускане на кредити. Именно посредническата роля на банките в тези отношения между вложителите и кредитополучателите ги правят особен субект. Техният специфичен и уникален предмет на дейност обуславя осъществяването на дейността им при специални условия – стриктен надзор и финансово – счетоводна отчетност, каквито не се прилагат по отношение на нито един друг вид стопански субект.

Поради специфичната роля на банките в икономиката и обществото, всяка правна система, вкл. и българската, предвижда възможност за бърз и облекчен ред за събиране на предоставените кредити, съответно, за недопускане на невъзможност да бъдат незабавно и в пълен размер изплащани средствата на депозантите при поискване от тях.

Изхождайки от описаните реалности, коментираме по-долу двата варианта за промени в чл.420 поотделно, тъй като те, според нас, имат различно съдържание и различна цел.

По Вариант 1:

Бихме искали да подчертаем, че няма никаква обосновка, как точно е определен предложения размер на намаляване на гаранцията – не по-голям от 1/3 размера на задължението. Също за нас е важно да изтъкнем, че считаме определянето му без долна граница, а само с горна /може да е 1 лев или дори нула/, за изключително некоректно и противно на логиката, която изисква обратният подход.

Предложението е неприемливо за нас и поради това, че опитът и преценката ни показват, че от облекчение толкова, каквото се представя от висестелите в проекта, едва ли биха се възползвали потребителите, а по-скоро останалите длъжници /търговци/. Това е в противоречие с целите на промените и изложеното в мотивите към законопроекта. Описаното предложение за нас създава сериозна опасност от злоупотреба с права и настояваме тези ни съображения за бъдат отчетени от законодателя и то да не се приема в предложенния вид.

По Вариант 2:

С предложението възражението да спира допуснатото незабавно изпълнение при всички случаи освен ако заповедта е издадена в полза на държавата или община, както и в случаите на чл. 417, т. 8, според нас, на практика се обезсмисля заповедното производство, което се осъществява на база на документи. Ако възражението спира изпълнението и в случаите на чл. 417, то тогава между заповедното

производство по чл. 410 и по чл. 417 няма да има никаква разлика. Така почти изцяло се обезсмисля идеята на законодателя да създава алтернативни на исковото производство способи за бързо решаване на съдебни спорове при наличието на документи със висока степен на достоверност, каквито са тези по чл. 417.

Ако това изменение бъде прието, смятаме, че то изобщо ще обезсмисли заповедното производство, защото всеки длъжник, щом знае, че простото възражение /този вид възражение в нашата правна система е немотивирано/ ще доведе до спирането на производството, ще може да подава възражение независимо, дали има аргументи за недължимост или не, само с цел да спре производството. В такъв случай няма да използва никакви други средства за защита, които са налични по ГПК в този процес.

Отделно от това, подчертаваме, че отново не се прави разлика между това, дали длъжникът е потребител или търговец, което поставя въпроса, каква би била целта на законодателя - да защити потребителите или неизправните търговци. Ако такъв текст бъде възприет, за банките алтернативите няма да са много. Банките, а и всички други засегнати от такова изменение кредитори по чл. 417, ще бъдат принудени да водят исков процес, при който да наложат обезпечителни мерки, за да гарантират събиране на вземането. При продължаване на съдебните процеси средно между 3 и 5 години, очевидно ще е необходимо да се налагат обезпечителни мерки. Ако длъжниците са търговци, то друг вариант за кредиторите за събиране на вземанията им би бил чрез иницииране на производства по несъстоятелност. Тези производства може да се каже, че обичайно продължават повече от пет години. И двата варианта биха имали негативни последици, както за кредиторите, така и за длъжниците, т.е. за икономиката и обществото, като цяло.

Както е известно, исковите процеси, заради тяхната специфика и продължителност, блокират активите на длъжника, заради наложените обезпечения. Самите обезпечения се обезценяват, защото остават в държане на длъжника, което много вероятно води до намаляване стойността на активите и до необходимостта вземането да бъде събирано от повече активи на длъжника. И към всичко това, ако прибавим увеличения размер на вземането, вследствие натрупаните лихви, както и добавящите се адвокатски хонорари, а и други разходи, твърдяната полза от спирането на изпълнението в крайна сметка се оказва вредна и за двете участващи страни – кредитори и длъжници.

Алтернативата на заповедно производство - производство по несъстоятелност при търговци, ако наистина и те се имат предвид с предлаганите изменения, също не е разумна и икономически обоснована. Вярно е, че таксите в това производство са значително по-ниски, но откриването на производства по несъстоятелност и обявяването в несъстоятелност винаги е свързано с прекратяване на търговската и производствена дейност, което обичайно води до заличаване на стопански субекти, загубване на работни места на техните служители и работници, осребряване на активите в невинна най-подходящия момент /с ниска цена/.

Ако наистина законодателят възприеме описаното решение с промяна в чл. 417, безспорно ще последва рязко увеличаване на броя на исковите процеси и производствата по несъстоятелност. За нас не е обяснимо, как би се допуснало такова положение, което неминуемо би се отразило негативно върху стабилността на целия стопански сектор, вкл. чрез увеличаването на общата задлъжнялост. Последните биха били в противоположна посока на намирането на решение във връзка с критиките към РБългария в последните доклади от ЕК относно необходимостта от намаляване на необслужваните кредити, за решаване на въпроса с претоварената съдебна система, както и за нуждата от постигане на по-висока ефективност в производствата по несъстоятелност.

7. По § 10 или предложеният нов чл. 423а

В продължение на коментарите ни по т. 3 относно предложенията по чл. 415, смятаме, че така, както е предложен текстът, изглежда идентичен на чл. 423, с разликата, че в предложения текст е отбелязано, че заповедта е влязла в сила при условията на издаване. Иначе, предпоставките изглеждат идентични, защото са свързани с момента на издаването. Ако идеята е да се създаде производство, подобно на производствата за отмяна на влезли в сила решения, защото предпоставка за развитието на производството е заповедта да е влязла в сила, то тогава трябва да бъде предвиден краен срок за възражението на длъжника, който смятаме, че не може да е по-късно от 6 месеца от издаването на заповедта.

Категорично възразяваме срещу уредбата за промени в ПЗР, описана с предложението за § 13, където се казва, че член 423а не се прилага по отношение на заповеди за изпълнение, влезли в сила преди 31.10.2017г. Така на практика срещу всяка една заповед за изпълнение, която е влязла в сила с уведомление чрез влизане след 31.10.2017г., може да бъде предявено възражение, дори и днес, което представлява необосновано сериозно изкривяване на баланса на интересите и полза на тези на длъжниците. По своята същност това е разпоредба с обратен ефект, а за приемането на такива норми законодателят трябва да има много сериозни и непреодолими причини.

Отбелязваме, че по ал. 2 е използвана формулировката „автоматично“ спиране, което ни се струва неудачно като изказ.

8. По § 11 или промените в чл. 433

Подкрепяме създаването на подобен текст, за да се преодолее вече появилите се трудности в практиката, както при кредитирането, така и при публичните продажби на недвижими имоти, в резултат на тълкуването в практиката на текста на Тълкувателно решение № 1/2015г. от 10.07.2018г. на ОСГТК на ВКС. Считаме, обаче, че текстът има нужда от прецизиране, за да отговори точно на необходимостта и целеният резултат, като изразяваме готовност да участваме в по-нататъшни експертни правни дискусии, които да постигнат това.

Бихме искали, в допълнение, да отбележим, че приложената предварителна оценка за въздействието на законопроекта, според нас, не отразява истинското въздействие, разходите и възможните негативни ефекти върху гражданския оборот, финансовата сфера, задлъжнялостта и икономиката, като цяло, нито се използват конкретни данни, касаещи описваните случаи и хипотези в мотивите към проекта.

В този контекст е важно да се изтъкне, че промени в процесуалните правила изобщо не биха касали само или най-вече банките, а в много по-голяма степен - граждани, търговци и други юридически лица, тъй като, според данни на КЧСИ, процентният дял на делата на банки, по които частни съдебни изпълнители са работили през последната година, е под 10 на сто от всички изпълнителни дела, а останалите над 90 на сто са дела на други кредитори, в т.ч. и държавата. В този смисъл следва законодателят да има предвид, че измененията в процесуалния ред по ГПК засягат интереси и възможности за събиране на вземания на големи групи лица и институции в обществото ни, потенциално на всеки един гражданин, търговец, държавата и общините - за значителна част от вземанията им.

Също така, в подкрепа на изложените от нас позиции по-горе, бихме искали да представим обобщени данни за принудителното изпълнение и възраженията при него при събиране на вземания на банки, които се основават на проведено от АББ проучване и събиране на информация от нейните членове. В проучването са включени 18 банки и клонове на банки, чиито активи съставляват почти 87% от активите на банковата система в края на 2018г. В този смисъл го считаме за достатъчно представително за ситуацията по описаните въпроси.

АББ разполага с данни за 2016, 2017 и 2018 година, които представляват обобщени резултати, формирани от описаните отговорници банки, които показват следното:

Общо активни кредити /по данни на БНБ/				
Период	2016	2017	2018	Средно за 3-годишния период
Брой активни кредити	2 741 743	2 746 507	3 065 552	2 851 267
Просрочени кредити със заповед за изпълнение /данни от членове на АББ/				
Период	2016	2017	2018	Средно за 3-годишния период
Брой	29 766	25 953	20 564	25 428
Дял от активните кредити	1,09%	0,94%	0,67%	0,9%

Брой възражения /Данни от членове на АББ/				
Период	2016	2017	2018	Средно за 3-годишния период
Брой	944	792	918	885
Дял от просрочените кредити със заповед за изпълнение	3,17%	3,05%	4,46%	3,56%

Брой отхвърлени иски по чл. 422 /Данни от членове на АББ/				
Период	2016	2017	2018	Средно за 3-годишния период
Брой	126	102	48	92
Дял от активните кредити	0,0046%	0,0037%	0,0016%	0,0033%

От таблиците се вижда, че при дял на просрочените кредити от около 1% от общия брой на активните кредити, по които банките са поискали издаване на заповед за изпълнение по чл. 417, т. 2, броят на възраженията срещу тези заповеди за изпълнение е средно 3,56% от поисканите такива изпълнения средно за тригодишния период, а дялът на отхвърлените установителни иски по чл. 422 от ГПК е 0,0033% от активните кредити, или както се вижда от таблицата, това са - средно за тригодишния период, към 90 случая годишно за банковата система. Независимо, че показаните данни не обхващат всички членове на АББ, смятаме, че при посоченият по-горе дял от активите на банковата система на отговорилите банки /почти 87%, добавянето на данни от останалите банки няма съществено да промени ситуацията, особено по отношение на относителните показатели, които показваме. Обръщаме внимание, също така, че отговорилите банки на проучването на АББ, посочват предимно, като основание за отхвърляне, процедурни причини, а не разминавания в размера на дълга, или друга неточност относно изискуемото вземане. Също така, може да се отбележи, че независимо от увеличените възможности за спиране на изпълнението, които се предоставиха с промените в ГПК през 2017г., броят на отхвърлените иски на банки от съда отбелязва значително намаление - почти двойно, през 2018 година спрямо предходните ѝ две години.
