

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	006-01-9
Дата	17.08.2020г.

17.08.2020г. ДО:
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО:

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
ПРАВНИ ВЪПРОСИ

КЪМ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО:

НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ОТ:

„АСОЦИАЦИЯ ЗА ОТГОВОРНО НЕБАНКОВО КРЕДИТИРАНЕ“

СТАНОВИЩЕ

по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за задълженията и
договорите

Уважаема г-жо Караянчева,

Уважаема г-жо Александрова,

Уважаеми Народни представители,

Подаваме настоящото Становище по реда на чл. 18 от Закона за нормативните актове и на чл. 42 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание във връзка с внесения, приет на първо четене и подлежащ на разглеждане на второ четене законопроект за изменение и допълнение на Закона за задълженията и договорите, под вх. № 054-01-56 („Законопроектът“), внесен от група народни представители на 25.06.2020 г.

1. „АСОЦИАЦИЯ ЗА ОТГОВОРНО НЕБАНКОВО КРЕДИТИРАНЕ“ /АОНК/ е сдружение с нестопанска цел, създадено през 2014 г. от водещи компании на българския пазар, предоставящи небанково финансиране. АОНК извършва дейност в частна полза, като основните цели на сдружението включват установяване на минимални стандарти за добри практики на кредитиране във връзка с взаимоотношенията с потребители, безпристрастна и разумна дейност на членовете на АОНК във всички отношения с потребители, представителство и защита на интересите на членовете на АОНК пред компетентните държавни органи, както и пред всякакви трети лица - юридически или физически, подпомагане на държавните органи при създаването на законови и подзаконовни нормативни актове, касаещи дейността на членовете на АОНК, участие при тяхното обсъждане и пр. АОНК, както и членовете на сдружението, осъществяват своята дейност при пълно спазване на всички законови изисквания и правила за защита на потребителите, като считат, че това е от основополагащо значение за стабилността на пазара на финансови услуги и защитата на частноправните субекти.

2. Относно целите и мотивите, заложи в Законопроекта

2.1. Относно фигурата на „вечния длъжник“

Въвеждането на така наречената 10-годишна абсолютна давност по отношение на задълженията на физическите лица в гражданскоправните им правоотношения с други равнопоставени субекти по аналогичен начин, както това е предвидено за публичните задължения към държавата в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс („ДОПК“), не само не би могло да постигне така заявените цели, но и е против основополагащи принципи на гражданското право.

Следва да бъде взето под внимание, че българският законодател е създал отдавна солидна правна уредба, която успешно защитава правата на физическите лица длъжници, но същевременно държи сметка за сигурността на обществения интерес, а именно не да се генерират длъжници, а да се стимулират изрядните платци. Тази уредба прави една част от имуществото на длъжниците „недосегаемо“ за кредиторите и ги защитава по този начин, а именно - правният институт на „несеквестрируемостта“ имущество като такова, необходимо на всеки длъжник, за да съществува. С посочените несеквестрируеми вещи и доходи гражданите имат достатъчно средства, с които да се издържат, докато дългът бъде изплатен.

Нещо повече, твърде вероятно е въвеждането на института на абсолютна давност по отношение на частните задължения на физическите лица в рамките на гражданскоправните им правоотношения да създаде едно самосъзнание за безнаказаност у една част от обществото, тласкайки я и създавайки предпоставки за злоупотреба с право, както това ще бъде детайлно описано и по-долу.

2.2. Относно сравнителноправния подход

В мотивите на Законопроекта се посочва изрично, че България е единствената държава членка в ЕС, в която не е приет институтът на абсолютната давност и/или не е регламентирана процедура за т. нар. потребителски или личен фалит на физическите лица. Това твърдение, дори и да се приеме за вярно, не представлява солиден аргумент в полза на въвеждането на т. нар. 10-годишна абсолютна давност в Закона за задълженията и договорите („ЗЗД“). Настоящата уредба, съдържаща се в гражданскоправните закони, както и описаните по т. 3.1. по-горе съществуващи гаранции срещу създаване на положение на свръхзадлъжнялост на гражданите са

съобразени със социалната реалност в България и икономическите условия. Уредбата на давността такава, каквото е към настоящия момент (а именно – с възможност за спирането и прекъсването ѝ, без да е регламентиран институтът на абсолютната давност за частноправните задължения), е една от причините българското общество да се възпитава към разумно финансово планиране и да се ограничава необмисленото „консуматорство“, което евентуално би могло да е типично за други западни общества, за които са характерни много по-различни социално-икономически условия на живот.

Присъединяваме се и към изявлението на международната финансова институция – „Европейска банка за възстановяване и развитие“, по отношение на възможните рискове от регламентирането на абсолютна 10-годишна давност в ЗЗД. Такова законодателно решение и според нас би навредило не само на вторичния пазар на необслужвани кредити, но и на банковата дейност. Като резултат, българският финансов сектор и впоследствие реалната икономика ще претърпят значителни вреди. Приемайки Законопроекта в сегашния му вид, законодателната власт на практика ще създаде един своеобразен стимул за клиентите-физически лица да не плащат задълженията си. Това, от своя страна, впоследствие ще доведе до намаляване склонността на банки и небанкови финансови институции за отпускане на заеми, особено към сектори, които традиционно се смятат за по-рискови, като например стартиращи предприятия, компании, базирани в селските райони и др.

На следващо място, както е посочено и в становището на Асоциацията на колекторските агенции в България, което също подкрепяме, институтът на абсолютната погасителна давност в гражданскоправните отношения не е често явление в останалите държави членки на ЕС. А дори и да е уреден, то предвиденият абсолютен давностен срок е много по-дълъг с оглед редица предпоставки. А именно – първо, при обезпечаване на вземането си, кредиторът винаги трябва да премине през обезпечителното производство пред компетентния съд. За разлика от това, по отношение на държавата, за чиито вземания е предвиден 10-годишен абсолютен давностен срок, е регламентирана законовата възможност за предварително обезпечаване на вземания за данъци и задължителни осигурителни вноски без намесата на съда при налагането на обезпечителните мерки (чл. 121 от ДОПК). Времеемкото исково производство и значителният период от време, необходим за кредиторите да съберат вземанията си в хода на изпълнителното производство също следва да бъдат отчетени.

Кредиторите, дори и да са се сдобили със заповед за незабавно изпълнение по чл. 417 от Гражданския процесуален кодекс („ГПК“), най-често се налага да преминат и през продължителен исков съдебен процес, за да установят вземанията си по безспорен начин, тъй като длъжникът има възможността да подаде възражение срещу заповедта за незабавно изпълнение и частна жалба срещу разпореждането на съда за издаване на заповедта.

Не е оправдано вземанията на частноправните субекти да бъдат поставяни на една плоскост с тези на държавата, като бъде уеднаквен режимът за погасяването им с изтичането на 10-годишна абсолютна давност, тъй като държавата се намира в едно много по-привилегировано положение в сравнение с частния кредитор. Пример за посоченото е възможността за предварително изпълнение на публичноправните вземания, събирани по реда на ДОПК (вземания за данъци, задължително осигурителни вноски), дори и да не е влязъл в сила актът за установяването им. Държавата е и присъединен по право кредитор към изпълнителните производства, образувани по реда на ГПК. Тя се намира в едно много по-благоприятно положение в качеството си на

кредитор в сравнение с частните субекти и не е целесъобразно, справедливо и обосновано режимът за вземанията на частноправните субекти да бъде идентичен с този, приложим за вземанията на държавата.

Освен дадения в становището на Асоциацията на колекторските агенции в България пример, съдържащ се в Германския граждански кодекс, обръщаме внимание и на уредбата в Австрия, където е предвиден 30-годишен абсолютен давностен срок. Предлаганият в Законопроекта срок, който е тройно по-кратък, създава сериозни рискове за кредиторите и тяхната ликвидност в светлината на продължителните съдебни производства, през които същите неизбежно преминават.

3. Противоречие с основополагащи правни принципи

3.1. Равнопоставеност на гражданскоправните субекти

Предложеният нов чл. 112а в ЗЗД е в пряко противоречие с конституционноправната уредба, на първо място. А именно - съгласно чл. 6 от Конституцията на Република България *„всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“*.

Дори и да се приеме, че не е налице отклоняване от принципа на равнопоставеност, тъй като законодателят не се позовава на някой от социалните признаци, изброени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, считаме, че въпреки това е налице противоречие с Основния закон. Това свое твърдение базираме на Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г. Последниците, в случай че Законопроектът бъде приет в този му вид, ще се отразят в създаване на явна неравнопоставеност между правата на длъжника и тези на кредитора, както и в създаване на възможност за длъжника чрез „шиканиране“ да се освободи от задълженията си и без санкции да се облагодетелства от неправомерното си и недобросъвестно поведение. На основания, извън посочените по-горе, Конституцията по принцип не изключва въвеждането на отклонения от принципа на равнопоставеност, но това задължително трябва да е при спазване на принципа на пропорционалността, като считаме, че последният не е спазен в случая. Кредиторът е в по-неизгодна позиция в гражданското правоотношение и не може чрез собствените си действия да се противопостави на настъпването на неблагоприятните за него последици, които зависят единствено и само от едно сигурно юридическо събитие.

3.2. Правни функции на института на погасителната давност

Погасителната давност е уредена в българското законодателство за целите на възпитаване на заинтересовани кредитори. Смишълът на този правен институт е да осигури правна сигурност в гражданските правоотношения и да мотивира кредитора да упражнява своите субективни права преди изтичането на давностния срок, да извършва действия, които зависят от него и са под неговия контрол. Именно поради тази причина и са предвидени възможностите за спиране и прекъсване на давността от кредитора. Бездействието от страна на кредитора предполага неговата незаинтересованост от правото и, съответно, представлява основание за отпадане на необходимостта от неговата защита чрез иск.

Предлаганата абсолютна погасителна давност в Законопроекта обаче представлява юридически факт от вида на юридическите събития. Неговото настъпване е обвързано

единствено с изтичането на определен период от време, през който насрещното задължение на длъжника не е било изпълнено. Кредиторът по никакъв начин няма възможност да влияе върху последиците, които настъпват независимо от прекъсването и/или спирането на давността. Функциите на погасителната давност са в напълно противоположен смисъл, а именно в гражданското право погасителната давност следва да зависи от действията на кредитора и неговата воля.

Нещо повече, въвеждане на абсолютната давност в гражданскоправното законодателство без съмнение ще доведе до оскъпяване на кредитирането предвид силното ограничаване на защитата на кредиторите. С влизането в сила на новия чл. 112а ще се стигне до едно положение, в което кредиторите (и особено в сектора на потребителското кредитиране) ще бъдат принудени да вземат икономическото решение да се „презастраховат“ предварително, предвиждайки в договорите, които сключват, обезпечения на голяма стойност. Това ще доведе до свръхобезпечаване от страна на кредиторите с цел да се компенсира намалената степен на защита на техния правен интерес. От друга страна, така за потребителя ще стане много по-трудно да се възползва от т. нар. „бързи кредити“, чието предназначение е именно лесно, достъпно и бързо кредитиране на гражданите.

3.3. Принцип на добросъвестността в гражданскоправните отношения

Напълно възможна и вероятна ще стане една ситуация, в която след падежиране на конкретно задължение и при наличие на неизпълнение от страна на длъжника (кредиторът обикновено първо кани длъжника да изпълни доброволно), кредиторът предприема многобройни действия за реализиране на правата си в хода на исково и, впоследствие, изпълнително производство, но длъжникът съзнателно бави изпълнението, злоупотребява със свои процесуални права, а именно - много често това става чрез злоупотреба с правото на жалба с оглед бавене на производството, за да изтече 10-годишния срок и да се освободи от дълга. Подобно положение е нетърпимо от правна гледна точка и новият чл. 112а благоприятства такива практики на недобросъвестност от страна на длъжниците.

3.4. Принцип на еквивалентност и справедливост в гражданскоправните отношения

Независимо от положените усилия и активност на кредиторите, същите могат да се окажат непропорционално лишени от правна защита и натоварени с прекомерена тежест. При възражение от страна на длъжника за изтекла абсолютна давност, съдът ще бъде длъжен да я приложи дори и забавата в реализирането на правата на кредитора и изтичането на 10-годишният срок да са следствие от бавно правосъдие.

В този смисъл, подобно скъсяване на срока за събиране на дълга от кредитора чрез ограничаване на правата на последния, а не чрез създаване на предпоставки за ефективното им упражняване, изкуствено съкращава исковия процес и само привидно спомага за установяването на правна сигурност във взаимоотношенията между частните субекти.

Още повече, липсват преходни и заключителни разпоредби, които да уреждат приложното поле на новия чл. 112а по отношение на време. При това положение, абсолютната давност следва да се прилага както за нововъзникващи правоотношения, така и за всякакви такива, което ще създаде опасност за ликвидните средства на банки, небанкови финансови институции, предоставящи кредити на физически лица, ще

доведе до прекомерно засилване на натиска от страна на колекторите предвид неочакното и непланирано законодателно развитие.

4. Начален момент при прилагане на абсолютната погасителна давност

Такъв не е посочен в Законопроекта, което навежда на мисълта, че ще се прилагат разпоредбите на чл. 114 от ЗЗД по отношение на началния момент на общата погасителна давност по ЗЗД, а именно – абсолютната погасителна давност ще тече от настъпване на изискуемост на задължението (настъпване на падежа или от възникването на задължението, когато е уговорено, че същото става изискуемо след покана). Това обаче би било крайно несправедливо спрямо частните субекти, тъй като срок от 10 години съвсем не е толкова дълъг период от време, като се вземе предвид и бавното правосъдие, което е един от основните недостатъци на нашата съдебна система.

Дори и по отношение на абсолютната погасителна давност по ДОПК по отношение на публичноправните задължения е предвидено тя да започне да тече не от настъпване на падежа на задължението, а считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение, т.е. на практика това означава, че предвиденият 10-годишен срок не тече от падежа на задължението, а се добавя един допълнителен период от време, през който давност не тече.

Още повече, най-често с настъпване на падежа на задължението кредиторът не инициира веднага съдебни производства с оглед събиране на дължимото вземане, а цели да избегне натоварване с разноските, които носят посочените производства, и да събере вземането си извънсъдебно и доброволно от длъжника, което допълнително забавя процеса по събиране на дълга във времето.

5. Допълнителни последици от въвеждането на абсолютна погасителна давност в гражданското право

5.1. Освен всичко гореописано, предвид характерните особености на нашата съдебна система, приемането на предложени нов чл. 112а в ЗЗД създава реален риск от увеличаване на делата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОДОВ“) и, съответно, натоварване на държавната хазна с изплащането на обезщетения. Базираме това наше заключение на следното:

в случаите, когато изтичането на 10-годишния давностен срок се дължи на бавно правосъдие (както беше посочено и в т. 3.4. по-горе), кредиторите, чиито вземания са се погасили в хода на висящо исково производство, иницирано от тях за защита на правата им, биха могли да заведат иск срещу държавата по чл. 26 от ЗОДОВ – за възстановяване на вредите, причинени им вследствие нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок съгласно чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и правото на справедлив съдебен процес. Формирането на подобна практика би било в противовес с публичния интерес, тъй като държавата ще бъде принудена да изплаща обезщетения на кредиторите, което допълнително ще е в тежест за фиска.

Държавата ще отговаря за всички забавяния, освен тези, дължащи се на поведението претендиращата обезщетение страна. Държавата ще отговаря за всички останали забавяния, в т. ч. за тези, вследствие поведението на вещите лица и насрещната страна по делото, защото е длъжна да установи правила, както и спазването им, за да бъдат осуетявани последиците от недобросъвестно упражняване на права и недобросъвестно изпълняване на задължения. Причините за всяко отделно забавяне биха могли да бъдат:

действия и бездействия на съда, на другите участници в производството, на съдебни служители, пренатовареност на съда и др., които имат значение единствено за анализа, който компетентните държавни органи следва да извършат, за да определят, всеки според компетентността си, мерките, които държавата следва да предприеме за недопускането на други нарушения (така *Решение № 30 от 7.05.2019 г. на ВКС по гр. д. № 2125/2018 г., III г. о., ГК, докладчик председателят Борислав Белазелков*).

За пълнота следва да се отбележи, че отговорността на държавата не е обусловена от това дали лицата от състава на съдебните органи са виновни и дали те са нарушили съществуващите правила, или са ги спазили стриктно, но въпреки това е налице забавяне над разумния срок. При основателност на иска, предявен от кредитор, чието вземане се е погасило с изтичане на 10-годишния давностен срок, вследствие забавяне на съдебния процес, държавата ще да бъде осъдена чрез представляващите я процесуални субституенти за вредите от осъщественото забавяне, независимо от това дали някой, или никой от състава на съдебните органи, има, или няма причастност към осъщественото забавяне.

5.2. Друга сериозна негативна последица върху цялостния икономически микроклимат е натоварването на дружествата, отпускащи кредити (в т. ч. потребителски), и създаването на допълнителни рискове за същите. Против всякаква икономическа логика е създаването на подобна тежест за „светлия“ сектор на кредитирането, която ще доведе до оскъпяване на услугите, предлагани от споменатите правни субекти. Последните ще предвидят в общите си условия и в индивидуалните договори, сключвани с потребителите, допълнителни условия, усложняващи процеса по отпускане на кредити, определена част/категория от физическите лица, които биха могли да се възползват от „бързо“ кредитиране дори е твърде вероятно на практика да бъде изключена от кръга на „допустимите длъжници“.

Един такъв подход ще тласне голяма част от потребителите към на пръв поглед поулесненото кредитиране, предоставяно от „сивия сектор“, като ще стимулира по този начин незаконосъобразни практики и бизнеси. Лицензираните банки, финансовите институции, които са поставени под регистрационен режим, от друга страна, са задължени да спазват конкретни изисквания на закона, включително за защита на правата на потребителите, и подлежат на контрол от компетентния регулаторен орган. Така споменатите субекти предоставят достатъчно законови гаранции за потребителя. Това обаче не може да се каже за „сивия сектор“, където дори правилата на несеквестрируемостта много често са потъпквани. На практика, чрез „ефекта на доминото“, ще се постигне негативен ефект в дългосрочен план както за дружествата, предоставящи кредити, така и за самите физически лица.

6. Предложения във връзка със Законопроекта

6.1. Считаме, че предложението чл. 112а в ЗЗД не е необходимо, като въвеждането на абсолютна погасителна давност за частноправните задължения на физическите лица ще донесе много повече негативни последици не само на финансовия сектор, но и като цяло за гражданския оборот и икономическото развитие на България. Предвид вече битуващата практика на укриване на длъжниците и установената дълга продължителност на съдебните производства в България, Законопроектът предлага едно разрешение, което ще доведе до крайно несправедливи резултати и вторични негативни резултати в дългосрочен план.

6.2. В случай че все пак се счете за необходимо въвеждането на института на абсолютната давност в гражданското право, отправяме предложение срокът, с


11/07/2019 7

изтичането на който се погасява процесуалното право на защита на кредитора като носител на материалното право, да бъде минимум 20 години, а не 10, както е предложено в Законопроекта в сегашния му вид. Както посочихме по-горе в т. 3.2, дори и в други държави членки като Австрия, където правосъдието е значително по-бързо, е предвиден един много по-дълъг срок (30 години), с изтичането на който длъжникът на практика ще се освободи окончателно от дълга си, респективно кредиторът ще загуби възможността за процесуална защита на правата си.

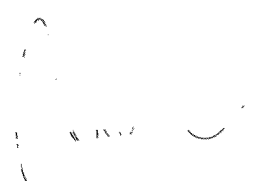
6.3. Отправяме и предложение да бъде изрично и конкретно определен и посочен началният момент, от който започва да тече давността по новия чл. 112а. Като такъв считаме, че е по-справедливо и оправдано да бъде посочен моментът, в който вземането на кредитора е станало годно за принудително изпълнение, а именно – моментът, в който кредиторът се е снабдил с изпълнителен лист.

С уважение,

„АСОЦИАЦИЯ ЗА ОТГОВОРНО НЕБАНКОВО КРЕДИТИРАНЕ“ чрез законните си представители:



Николай Цветанов


Ирина Христова-Станкова