



Българска народна банка
Изх. № БНБ-1101261 04-12-2020

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № КП-053-03-92
дата 10.12.2020 г.

ДО

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
ПРАВНИ ВЪПРОСИ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ
ПЛ. „КНЯЗ АЛЕКСАНДЪР I“ № 1
ГР. СОФИЯ, П.К. 1169

На Ваш изх. № КП-053-05-92 от 13.11.2020г. / Към наш № БНБ-104152/16.11.2020г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с проект на Закон за защита на физическите лица при неплатежоспособност, № 054-01-101, внесен от г-н Искрен Веселинов и група народни представители, получен в Българска народна банка (БНБ) с посоченото Ваше писмо, моля да имате предвид следното:

Съобразно мотивите към законопроекта с приемането му се цели транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1023¹ в българското законодателство, както и създаване в националната уредба на процедура за опрощаване на задълженията на физическите лица, които не са предприемачи (т.е. физически лица, упражняващи търговска или друга стопанска дейност, както и свободна професия или занаят), съгласно предвидената в директивата възможност за разширяване обхвата на лицата, спрямо които се прилагат предвидените в нея минимални материалноправни стандарти за производствата, водещи до опрощаване на задължения.

¹ Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за рамките за превантивно реструктуриране, за опрощаването на задължения и забраната за осъществяване на дейност, за мерките за повишаване на ефективността на производствата по реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132

Наред с горното с предложения законопроект се цели защита правата и интересите на физическите лица, чрез въвеждане на нарочно производство в защита на добросъвестните длъжници, изпаднали в състояние на неплатежоспособност, както и осигуряване на справедливо пълно или частично удовлетворяване на кредиторите на неплатежоспособния длъжник чрез гарантиране правата на всички правни субекти, участващи в това производство.

При липса на задълбочено проучване, основано на статистически и финансови данни и комплексен анализ относно икономическите ефекти от направеното предложение върху засегнатите субекти/групи и сектори, разходи/ползи за всяка заинтересована страна, провеждане на по-широки консултации с всяка от тях, считаме, че представеният законопроект не би могло да допринесе ефективно за разрешаване на очертаните в мотивите проблеми и постигане на заявените цели.

Директива 2019/1023 има за цел създаването на унифицирана правна рамка, чрез която да бъдат преодолените разлики между националните законодателства и уредените в тях производства по превантивно реструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и забрана за осъществяване на дейност. Поради това транспонирането на нейните разпоредби следва да бъде направено в цялост, като обща концепция за рамките за превантивно реструктуриране и опрощаване на задълженията, при отчитане на спецификите на националната уредба на несъстоятелността и свръхзадължнялостта и задълбочена оценка на най-подходящите механизми.

В допълнение нито в представените мотиви към проекта, нито в предварителната оценка на въздействието са представени данни относно отражението на закона върху сектора на финансови услуги. Следва да се има предвид, че законът ще засегне широк кръг от кредитори, извършващи дейност именно във финансовия сектор, доколкото в обхвата му ще попаднат банките и финансовите институции по чл. 3а от Закона за кредитните институции (ЗКИ) – дружества с предмет на дейност финансов лизинг, гаранционни сделки, придобиване на вземания по кредити и друга форма финансиране (факторинг, форфетинг и други), отпускане на кредити със средства, които не са набрани чрез публично привличане на влогове или други възстановими средства.

Във връзка с предвиденото обратно действие на закона по отношение на задължения възникнали преди влизането му в сила не са представени изчерпателни анализ и оценка на потенциалното влияние на законопроекта върху банките, в качеството им на кредитори, в това число относно ликвидността, размера на обезценките в резултат от законово определено опрощаване на задълженията, ефектите върху размера на собствения капитал, включително капиталовите съотношения и обема на необслужваните кредити. Също така следва да се имат предвид и потенциални ефекти като забавяне и значително оскъпяване на кредитирането като

цяло, както и естествения стремеж на финансовите посредници да компенсират ефектите от евентуалното приемане на подобни мерки с промяна в ценовата си стратегия извън предлагането на кредити. Следва да се има предвид, че подобен законопроект ще има и директно отражение върху финансовите показатели, измерващи стабилността на институциите (банки и небанки) предлагащи подобни финансови услуги. От друга страна в проекта не се предвиждат достатъчно гаранции за добросъвестност на длъжниците и адекватни механизми срещу умишлено изпадане в несъстоятелност с цел извличане на ползи от разпоредбите на закона.

Посоченият в чл. 5, ал. 2 от законопроекта като основание за предоставяне на защита праг от три месеца, както и предвиденото влизане в сила на закона в кратък срок (01.01.2021 г.) поставя банките в неблагоприятно положение, доколкото от една страна до 30.09.2020 г. са оказвали съдействие на гражданите и фирмите по Ред за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества, а от друга страна в кратък срок след отсрочването на кредита длъжникът може да открие производство за защита по реда на чл. 9, в случай на влизане в сила на закона.

В тази връзка с оглед обезпечаване на предвидения в чл. 3, ал. 1, т. 4 от законопроекта баланс между интересите на длъжника и кредиторите, следва да бъде потърсен широк обществен дебат с участието и на съответните организации и асоциации на кредиторите (АББ, Асоциация на колекторските агенции в България, Българска асоциация за лизинг, Асоциация за отговорно небанково кредитиране и други), подкрепен със съответни статистически и финансови данни и анализ, както и да бъдат предвидени допълнителни механизми за защита интересите на кредиторите и за справедливо удовлетворяване на кредиторите.

I. Принципи бележки по законопроекта

Като цяло предлаганата уредба е фрагментарна и обща, а множество въпроси, регламентирани в Директива 2019/1023 не са намерили адекватно нормативно разрешение - така например проектът регламентира единствено производство по предоставяне на защита при неплатежоспособност, свързано с осребряване на имущество на длъжника, но не са предвидени други възможности по Директива 2019/1023 като производство с приемане на план за погасяване на задълженията или комбинация от тези възможности, което би могло да предостави частично удовлетворяване на вземанията на кредиторите. Същевременно не са предоставени мотиви относно този законодателен избор.

В законопроекта не са напълно формулирани компетенциите на съда в целия процес, както и липсва уредба на цялото производство като самостоятелна, завършена процедура, при смесване на елементи от охранително производство и изпълнителен процес.

Не са предвидени нито процедура за предявяване на вземанията, нито ред на вземанията по категории задължения и видове кредитори, каквито разпоредби са необходими с оглед справедливото удовлетворяване на кредиторите. По отношение на реда за осребряване на имуществото на длъжника, законопроектът препраща към Глава пета от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), която урежда принудителното изпълнение на индивидуални задължения, докато регулираният в законопроекта режим има характер на „универсално“ принудително изпълнение. По тази причина редът по ГПК не е приложим.

В допълнение в Закона за кредитите за недвижими имоти за потребители (ЗКНИП) в Глава дванадесета, Раздел II се съдържат разпоредби, приложими при работа с потребители изпитващи затруднения при погасяване на кредити и просрочие на вноски. В тази връзка ЗКНИП предвижда възможност преди пристъпване към принудително изпълнение в разумен срок, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, довели до просрочие на вноските, кредиторът и длъжникът да договорят промяна на сроковете и условията на договора за кредит, пълно или частично рефинансиране, или други подходящи действия. Посочената възможност за предоговаряне би била непривлекателна за много длъжници, които биха разполагали с алтернатива да подадат директно молба за откриване на производство за защита по реда, предвиден в законопроекта.

II. Бележки по конкретни разпоредби от законопроекта

1. Съгласно чл. 1, проектът урежда обществените отношения, свързани със защитата на добросъвестните физически лица, намиращи се в неплатежоспособност. Същевременно липсва дефиниция за понятието „добросъвестност“/ „добросъвестни физически лица“, а понятието се извлича по аргумент от противното, на база на казуистично изброяване в чл. 6, ал. 2 на случаите, в които длъжникът е „недобросъвестен“. В законопроекта не е посочено кой ще определи, че длъжникът е добросъвестен, за да е легитимиран да търси защита по закона и въз основа на какви документи ще се направи констатацията че той е „добросъвестен“.

Липсата на яснота за основни понятия в закона засяга не само интересите на лицата, които биха се ползвали от неговата защита, но е и в ущърб на кредиторите и в частност на кредитиращите институции (банки и финансови институции по смисъла на чл. 3 от ЗКИ), които имат интерес от стабилна правна рамка и следва на свой ред да бъдат защитени от злоупотреби на недобросъвестни лица, търсещи защита по закона в качеството им на длъжници.

2. В чл. 4, ал. 2 от приложното поле на закона следва да бъдат изключени и потребителите, сключили договори за кредит при условията на чл. 24, ал. 2, т. 1 от ЗКНИП,

за които посоченият закон се явява специален по отношение на Закона за защитата на физическите лица при неплатежоспособност.

3. Не са представени мотиви относно определянето на прага от три месеца по чл. 5, ал. 2 от закона като основание за предоставяне на защита. Посоченият праг определя потенциално широк кръг от длъжници, които биха се възползвали от производството, макар и финансовите им затруднения да са временни.

4. В чл. 12, ал. 1, т. 1 не е посочено, че разпоредбата се отнася само за недвижими вещи, които не представляват обезпечение предоставено от длъжника по негови задължения или такива на трети лица, което противоречи на т. 3. По аналогичен начин, описът по чл. 16 не трябва да включва движими/ недвижими вещи, които служат за обезпечение.

5. Няма яснота по каква процедура ще се извърши описът по чл. 16, ал. 4 т. 1 на паричните и непаричните задължения на длъжника, доколкото такава не е уредена нито в законопроекта, нито има предвидена в ГПК.

6. Не са регламентирани задълженията на длъжника в качеството му на pazач, назначаван от съда съгласно чл. 19, т. 3 от законопроекта.

7. В чл. 20, ал. 1 е предвидено одобреният от съда списък на приети вземания да се изготви въз основа на първоначално декларираните данни по чл. 12 и „установените такива в хода на производството по този закон и включени в описа“. Информация за парични и непарични задължения на длъжника, освен в декларацията по чл. 12, съгласно чл. 16, ал. 4, т. 1 се съдържа и в описа, изготвен от държавния съдебен изпълнител.

Същевременно съгласно чл. 20, ал. 2 допълване на решението за поставяне под защита и включване в списъка на кредиторите с приети вземания, може да иска само кредитор със съдебно установено вземане. Разпоредбата на чл. 20, ал. 2 съставлява съществено ограничение на правата на банките, които понастоящем разполагат с възможност да пристъпят към принудително изпълнение въз основа на заповед за незабавно изпълнение по чл. 418 от ГПК.

Предвид разпоредбата на чл. 20, ал. 2 във вр. с чл. 25, ал. 1, т. 2 от законопроекта, не е ясно какво се случва със вземанията, които са предявени по исков ред и по които няма влязло в сила решение, но не са включени в списъка на приетите вземания от длъжника.

8. Прави и впечатление, че върху събраните суми по специалната сметка по чл. 21, също ще се налага запор, което допълнително ще натовари производството с такси, които не е посочено от кого ще се понесат.

9. По отношение на т. нар. надзорен орган, назначаването на който се предвижда в чл. 22, ал. 1 от законопроекта, Директива 2019/1023 поставя изискване за въвеждане на подходящи надзорни и регулаторни механизми, за да се гарантира, че работата на този вид лица получават подходящо обучение и разполагат с необходимите експертни познания за

изпълнението на своите отговорности, както и че техните услуги се предоставят по ефективен и компетентен начин. Възможността кредиторът или съвет от кредитори да изпълнява функциите на такъв надзорен орган противоречи на заложеното в директивата изискване.

10. В чл. 25, ал. 2 не е ясен обхватът на „задължения, установени в рамките на производството“, по отношение на които се предвижда прекратяване на начисляването на лихви и неустойки. Терминът „лихва“ е използван без да бъде конкретизиран: мораторни и договорни (съответно санкционна или възнаградителна).

11. Съгласно чл. 27 кредитор, чиито вземания са обезпечени с ипотека или залог преди датата на обявяване на решението за защита, запазва обезпеченията си. Кредиторът следва също така да разполага с право да реализира обезпеченията, поради което съответните изпълнителни производства, предприети за реализиране на обезпеченията трябва да бъдат изрично изключени от спиране. Предоставените обезпечения също така следва да бъдат изключени от обхвата на Глава пета „Осребряване на имуществото. Разпределение на осребреното имущество“ и в частност на чл. 36. „Ред за осребряване“.

13. Целта на закона е да предостави защита, но всъщност би могло да се постави въпросът дали чрез въведения 5-годишен срок в чл. 30 не се ограничават права на длъжника за необосновано дълъг период от време, което не е в полза на длъжника, тъй като не води до увеличаване на неговото имущество, а следователно посочената разпоредба ощетява и кредиторите.

14. Глава пета „Осребряване на имуществото. Разпределение на осребреното имущество“ се състои от една единствена разпоредба. Не е предвидено одобряване на сметка за разпределение от съда на наличните суми, възможността да се правят възражения по нея от кредиторите, както и възможността за обжалването ѝ, както и кой е отговорен за нейното изпълнение. Не се съдържат разпоредби как се удовлетворяват вземанията на кредиторите, когато паричните суми са недостатъчни.

15. Проектът не съдържа възможност длъжникът да поиска прекратяване на производството при сключване на извънсъдебно споразумение с кредиторите за уреждане на задълженията му, което да бъде одобрено от съда. Това би могло да бъде в интерес както на кредиторите, така и на длъжника поради избягване на негативните последици в правното му положение.

16. Погасяването на задълженията по чл. 37, ал. 1 и ал. 2 от законопроекта, свързано със заличаването на информацията от регистъра по чл. 38, ал. 1, поставя въпроса за бъдеща преценка на кредитоспособността на длъжника. Не е изяснен въпросът с предоставяне на информация от регистъра „на лицата, които имат правен интерес от това“ по смисъла на чл. 38, ал. 2. Не е изяснен въпросът за съотношението между информацията в регистъра по чл. 7

от законопроекта и тази в Централния кредитен регистър по чл. 56 от Закона за кредитните институции.

С УВАЖЕНИЕ



РАДОСЛАВ МИЛЕНКОВ
ПОДУПРАВИТЕЛ
РЪКОВОДЕЩ УПРАВЛЕНИЕ
„БАНКОВ НАДЗОР“