

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 300 КЗ 11/18г.
Дата 02.10.18г.

изх. № 400

ДО

София, 02.10.,..... 2018 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

На Ваш изх. № 177 – КД от 03.07.2018 г.

Приложено, изпращаме Ви становище на пленума на Върховния административен съд по конституционно дело № 11/2018 Г., прието с решение на пленума от 26.09.2018 г., както и препис-извлечение от протокола от заседанието на пленума, проведено на 26.09.2018 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста



ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

**СТАНОВИЩЕ НА ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 11/2018 г.**

Производството е образувано по искане на Общото събрание на съдиите от Търговската колегия на Върховния касационен съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България за установяване на противоконституционност на §8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (ПЗР на ЗИД на ЗБН) в частта му, с която 20.06.2014 г. се определя като начална дата, от която се прилагат чл. 59, ал. 5 и ал. 6 от ЗБН. В искането на ТК на ВКС се поддържа, че посочената разпоредба в конкретизираната ѝ част е противоконституционна, тъй като с нея е придадено обратното действие на чл. 59, ал. 5 и ал. 6 ЗБН, което противоречи на принципите за правова държава/ чл. 4, ал. 1/, равенство на гражданите пред закона /чл. 6, ал. 2/, чл. 17, ал. 1 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията на Република България.

С определение от 03. 07. 2018 г. на Конституционният съд на Република България е допуснато за разглеждане по същество искането на Общото събрание на съдиите от Търговска колегия на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закон за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ, бр 22 от 13.03.2018 год.) В частта: "Чл. 59 ал. 5 и ал. 6 от 20.06.2014 г. "

Върховният административен съд, конституиран с определението за допустимост като заинтересована институция по делото, чрез пленума си, изразява следното становище:

С оглед наведените от вносителите съображения за установяване на противоконституционност на § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закон за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ, бр 22 от 13.03.2018 год.) В частта: "Чл. 59 ал. 5 и ал. 6 от 20.06.2014 г. ", представяме на вниманието Ви следните становища:

ВАРИАНТ №1

**I.Нарушение на чл.4, ал.1 и чл.5, ал.5
от Конституцията.**

С разпоредбите на чл. 59, ал. 5 и 6 от Закона за банковата несъстоятелност (в редакциите им, обн. ДВ, бр. 98 от 2014 г., в сила от 28.11.2014 г.) законодателят съществено изменя правната уредба, относно извършване на прихващане в рамките на попълването на

масата на несъстоятелността.

Съгласно алинея 5 „Недействително по отношение на кредиторите на несъстоятелността освен за частта, която всеки от тях би получил при разпределението на осребреното имущество, е всяко прихващане, независимо от това кога са възникнали двете насрещни задължения, което е извършено от кредитор или от банката:

1. след началната дата на неплатежоспособността;
2. след датата на поставянето на банката под специален надзор при условията и по реда на глава единадесета, раздел VIII от Закона за кредитните институции, включващ наложена мярка по чл. 116, ал. 2, т. 2 от същия закон, ако тази дата предшества датата по т. 1.“

Съгласно алинея 6 „В случаите по ал. 5 действието на прихващането се отлага до изпълнението на окончателната сметка за разпределение по чл. 104. При продажба на банката като предприятие прихващането има действие след одобряване на сделката от съда по чл. 91, ал. 3.“С тези разпоредби се увеличава броят на хипотезите на недействителност на прихващане, като пред кредиторите на банката и пред самата банка са поставени допълнителни ограничаващи условия, за да бъде извършено действително по отношение на останалите кредитори на несъстоятелността прихващане. Разпоредбите, уреждащи условията за прихващане, без съмнение, са материално-правни и съгласно принципа на правна сигурност те имат действие само напред във времето, за да не бъдат засегнати вече възникнали и упражнени права на гражданите.

С § 8 от на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (Обн. - Дв, бр 22 от 2018 г. в сила от 08.03.2018г.), предмет на конституционното дело /само относно действието във времето на ал.5 и 6 на чл.59/, е прието, че „Член 59, ал. 5, 6 и 7 се прилагат от 20 юни 2014 г.“, вместо от 28 ноември 2014г. По този начин законодателят придава обратно действие на тези разпоредби, с което съществено се засягат вече възникнали права на лица, упражнили правото си на прихващане. Такива кредитори на банката, които са имали гарантирано и признато от закона право на прихващане и са извършили такова в периода от 20 юни до 28 ноември 2014г., по силата на ретроактивното действие на разпоредбата, ще загубят ефекта на прихващането за погасяване на задълженията им към банката.

Съгласно чл.4, ал.1 от Конституцията, „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“ Ретроактивното действие на материално-правни норми противоречи на принципа на правовата държава, както многократно се е произнасял Конституционният съд.

Фундаменталният принцип на правовата държава изисква

адресатите на правните норми да могат да съобразят поведението си с действащите закони и да могат да предвидят правните последици от своите действия. Това изключва създаването на правни норми с обратна сила, особено ако същите имат санкционен характер. Затова са конституционните изисквания за действие на закона за напред (чл. 5, ал. 5 от Конституцията).

II. Нарушение на чл.17, ал.1 от Конституцията и чл.1 на Протокол № 1 към ЕКПЧОС.

В искането до Конституционния съд, по което е образувано делото, е изяснено, че съгласно Закона за банковата несъстоятелност кредиторите на банката имат право на избор относно способа за реализиране на свое вземане към нея : да направят изявление за прихващане, при наличие на предпоставките по чл. 59, или да предявят вземането по реда и в сроковете на чл. 63 и сл. от ЗБН. Втората възможност е ограничена от преклузивен срок, който към момента на ретроактивното заличаване на последиците на прихващането вече е пропуснат. Така, изменението на действието във времето на разпоредбите на чл.59, ал.5и 6, по същността си, лишава извършилите прихващане добросъвестни лица от възможността да получат вземанията си от банката. Това е „лишаване от право на собственост“ по смисъла на чл.1 от Протокол №1 към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи /ЕКПЧОС/ и нарушава конституционната защита на правото на собственост по чл.17, ал.1 от Конституцията. За нуждите на Конвенцията понятието за право на собственост има самостоятелно значение и смисъл. То е по-широко и в някои случаи различаващо се от националните понятия за “правото на собственост”. То не се свежда до правно-техническия смисъл на думата и не се ограничава до отношенията във връзка с притежанието на вещи, а по скоро може да се определи с едно по общо понятие за “актив”. В него се включват много интереси и права, различни от собствеността, които имат икономическа стойност и когато те са нарушени, когато се засяга икономическата им стойност, може да се говори за нарушение на чл. 1 по Протокол № 1 от ЕКПЧОС. Лишаването от право на собственост е допустимо съгласно Конвенцията само ако е в обществен интерес, ако е предвидено в закона и мярката е съразмерна на преследваната цел. Тези кумулативни изисквания в случая не са изпълнени.

III. Нарушение на чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

От съпоставката на законопроекта за ЗИДЗБН, внесен от депутатите Делян Славчев Пеевски, Йордан Кирилов Цонев и Хамид Бари Хамид, дата на постъпване и сигнатура 26.10.2017 г./754-01-75; Стенограмата от 16.11.2017 г. - Комисия по правни въпроси, първо

гласуване; Стенограма от 17.01.2018 г. - Пленарно заседание, първо гласуване; Стенограма от 31.01.2018 г. - Комисия по правни въпроси, второ гласуване, е видно че текстът на §8 от законопроекта не е внесен от вносителите, не е приет на първо четене, а предложението е на проф. Валери Димитров. То е постъпило в Правната комисия на Народното събрание при разглеждането на проекта на ЗИДЗБН между първо и второ четене. Само в тази стенограма има протоколирани мотивите на предложителя на този текст и на синдиците на КТБ. Затова стенограмата е от важно значение за преценката на конституционносъобразността на законовия текст. В нея е записано: "Постъпи предложение от проф. Валери Димитров по отношение на чл. 59, ал. 5-7, със следната аргументация: По тези разпоредби се формира противоречива съдебна практика по прилагането им в производството по несъстоятелност на КТБ. Част от първоинстанционните съдебни състави приемат, че тези разпоредби са неприложими в производството по несъстоятелност на КТБ, тъй като въпреки, че са влезли в действие преди произнасянето на съда за неплатежоспособността на банката на 22 април 2015 г., на тях не им е придадено изрично обратно действие. За да се преодолее това становище е необходимо допълнение на Законопроекта, с което да се осигури приложимост на режима на прихващанията във варианта, приет от законодателя през ноември 2014 г. Нашият преглед и по правно-информационните системи показва, че тези разпоредби в някои случаи се отбелязват в скоби, по следния начин: ал. 5, след посочването на "Държавен вестник", (в сила от 28.11.2014 г.), ал. 6 - текстът в скоби: (в сила от 28.11.2014 г.), ал. 7 - (в сила от 5 юни 2015 г.). По тази причина се предлага изрично да се създаде норма със следното съдържание: "Чл. 59, ал. 5-7 се прилага от 20 юни 2014 г.", тоест изрично да се посочи първоначалният момент, от който тези разпоредби влизат в сила с оглед да се преодолее противоречивата съдебна практика. Ако желаете, сега можем да обсъдим този въпрос. Ако прецените, тъй като действително тази норма касае действието във времето на норми, които вече са приети в корпуса на Закона, имаме възможността това да бъде преходно правило."

Известно е, че проф. Валери Димитров не е народен представител, а член на Управителния съвет на Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Нито ФГВБ, нито Управителния му съвет, нито членовете на управителния съвет имат право на законодателна инициатива.

Видно от стенограмата от пленарното заседание на Народното събрание от 08.02.2018 г. и 09.02.2018 г., че § 8 от ЗИДЗБН не е обсъждан и на второ четене, а само е гласуван на второ четене. Чл. 88, ал. 1 от Конституцията обаче изисква : "законите се обсъждат и приемат

с две гласувания". Изискванията за обсъждане и приемане на две заседания са кумулативно дадени. Недопустимо е законите да се гласуват, без да се обсъждат. Конституционното правило за задължителните две гласувания (четения) на всеки законопроект (чл. 88, ал. 1 от Конституцията) е от съществена важност, като двете четения на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на Парламента.

В Решение № 8 от 2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 2 от 2010 г. ясно е казано, че „правото да се правят предложения между двете четения е ограничено само в две посоки: вносителят на законопроекта няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект и не могат да се обсъждат и гласуват предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. ... Законодателната инициатива се изразява във внасянето на законопроект, придружен с мотиви. Писмените предложения за изменение и допълнение на текстовете на законопроектите, които народните представители могат да правят между първото и второто гласуване в Народното събрание, не представляват някаква особена форма на законодателна инициатива, а участие на народните представители в законодателния процес, без което законодателството в една демократична държава не може да се осъществява....“

Константна е практиката на Конституционния съд, че нарушенията на законодателната процедура за провеждане на две гласувания е основание за обявяване на закона за противоконституционен (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г., Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г.).

На основание на тези аргументи, пленумът на Върховния административен съд излага становище за противоконституционност на § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закон за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ, бр. 22 от 13.03.2018 год.) в частта: "Чл. 59 ал. 5 и ал. 6 от 20.06.2014 г. ".