



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сл. № 91 К. 1/16Г.

Дата 07.03.16г.

*Българска народна банка*  
*Управител*

Уза. № БНБ-23723 / 07-03-2016

**СТАНОВИЩЕ**  
**ОТ БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА**  
**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2016 Г.**  
**НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 04.02.2016 г. Българската народна банка е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 1/2016 г., образувано по искане на Тричленен състав на Търговска колегия на Върховния касационен съд във връзка с т. д. № 3343/2015 г. по описа на Върховния касационен съд. Искането е за установяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1 изр. 3 от Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН).

Българската народна банка счита направеното искане за неоснователно, за което излагаме на Вашето внимание следните съображения:

**I. Не могат да бъдат споделени съображенията, че е налице противоречие на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 от ЗБН с чл. 122, ал. 1 от Конституцията,** който прогласява право на съдебна защита във всички стадии на процеса. Редът за упражняване на правото на защита се определя със закон съгласно чл. 122, ал. 2 от Конституцията. В случая това е специалният ЗБН, който урежда обществените отношения, касаещи производството по несъстоятелност на банки съобразно особеностите на банките като вид търговец и специфичния характер на банковата дейност.

1. На основание чл. 2 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) банките са единствените търговски дружества, които имат право да извършват публично привличане на влогове или други възстановими средства и едновременно с това да предоставят кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск. **Съчетанието на влогови с кредитни сделки не е налице при нито един друг правен субект.**

**За разлика от останалите търговски дружества, които оперират със свои средства,** т.е. чрез капитал набран и осигурен от вноски на съдружниците и акционерите в дружеството, **банките оперират с чужди публично влогонабрани средства, предоставени от техните вложители** Това особено съчетание на кредитни и влогови сделки, неприсъщо за другите правни субекти, прави банковата дейност високо рискова, поради изискуемостта във всеки един момент на привличаните от множество вложители парични средства, които банката управлява за своя сметка и за собствен риск, с предсрочната неизискуемост на предоставения на кредитополучателите паричен капитал.

По тази причина, банковата дейност е обявена за *изключителна*, поставяна е под режим на засилени нормативни изисквания и надзор и може да бъде извършвана само и единствено от търговци – акционерни дружества, които по надлежен нормативно установен ред са лицензирани като банки.

Банките приемат депозити и предоставят кредити за милиарди левове, обслужват бюджетни ведомства и структуроопределящи за страната предприятия, извършват касови операции в брой, както и платежни операции през националните и европейски платежни системи, **несравними по обем, отговорност и необходимо обществено доверие с нито едно друго предприятие от финансовия сектор.**

Докато влошаването на финансовото състояние на едно търговско дружество носи риск основно за неговите собственици и акционери, **последниците от изпадане на банка в състояние на неплатежоспособност и обявяването ѝ в несъстоятелност, настъпват за икономиката като цяло,** и имат сериозен обществено-политически и социален ефект за широк кръг лица – вложители, и други кредитори на банката, а също и за държавния бюджет.

В защита интересите на вложителите и обществения интерес от стабилност и доверие в банковата система, Законът за гарантиране на влоговете в банки (ЗГВБ) установява специален законов механизъм, който **гарантира пълно изплащане в много кратък срок на сумите по влоговете на едно лице в една банка** независимо от броя и размера им до 196 000 лева (чл. 9 от ЗГВБ), а някои категории влогове – в размер до

250 000 лева (чл. 10 от ЗГВБ). Изпадането в състояние на неплатежоспособност на банка, следователно във всички случаи е свързано с **разходването на значителни финансови средства за изплащане на сумите по гарантираните влогове** на вложителите от страна на Фонда за гарантиране на влоговете в банки (ФГВБ). При евентуален недостиг на средства във Фонда, необходимата сума се попълва по реда на чл. 18, ал. 2 от ЗГВБ за сметка на държавния бюджет чрез поемане на непредвидени разходи.

**2. Банките са особен вид търговец със специфичен и уникален предмет на дейност, която се осъществява при специални условия** и изключително засилена и всеобхватна национална уредба (Закон за кредитните институции и актовете по прилагането му), с която се уреждат правилата за достъп до осъществяване на дейност от кредитните институции, както и приложимите за тях надзорна рамка и пруденциални правила, **каквито не се прилагат по отношение на нито един друг стопански субект**.

Дейността на кредитните институции се регулира и чрез регламенти, приети от Европейския парламент и Съвета, както и делегирани регламенти на Европейската комисия, които са част от европейската правна рамка, имат задължителен характер и следва да се прилагат в своята цялост във всички страни от Европейския съюз: *Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012; Регламент за изпълнение (ЕС) № 680/2014 на Комисията от 16 април 2014 година за определяне, в съответствие с Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета, на техническите стандарти за изпълнение по отношение на предоставянето на информация от институциите на надзорните органи и др.*, към които се прибавят и издаваните от Европейския банков орган насоки и препоръки.

**Като продължение на специалната нормативна рамка по отношение на банките е и Законът за банковата несъстоятелност**, който съдържа редица специфични правила в сравнение с режима на несъстоятелност по Търговския закон, приложим за останалите търговски дружества, **произтичащи както от характеристиките на банковата дейност, така и от целите на производството по несъстоятелност за банка**. Така целите в общата търговска несъстоятелност, посочени в чл. 607 от Търговския закон (ТЗ), са свързани с *осигуряване справедливо удовлетворяване на кредиторите и*

възможност за оздравяване предприятието на длъжника, като се вземат предвид интересите на кредиторите, длъжника и неговите работници, които се различават от целите по ЗБН.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗБН производството по несъстоятелност на банка обаче има за цел да **осигури във възможно най-кратък срок справедливо удовлетворяване на вложителите и другите кредитори на банката. В производството по несъстоятелност на банка се вземат предвид интересите на вложителите и на останалите кредитори на банката, както и общественият интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система.** Очевидно предвид защитата на обществения интерес и неговият интензитет е налице съществена принципна разлика в целите по двата закона. Постигането на тези обществено приоритетни и значими цели, вкл. бързина и ефективност, изисква по-гъвкав законодателен подход и налага създаването на специални законови правила. Освен това защитата интересите на вложителите като потребители на банкови услуги и общественият интерес имат своята най-висша законодателна гаранция с разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, съгласно която *законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.*

Европейската законодателна рамка на производството по несъстоятелност също предвижда въвеждането на специален режим по отношение на кредитните институции и други специфични търговски субекти. В Регламент (ЕО) № 1346/2000 на Съвета от 29 май 2000 г. относно производството по несъстоятелност, Обн. L ОВ. бр. 160 от 30 юни 2000 г. е посочено, че се изключва прилагането му по отношение на кредитните институции. В съображение 9 от преамбюла е посочено, че *„Производствата по несъстоятелност, които се отнасят до застрахователните предприятия и кредитните институции, инвестиционните дружества, предоставящи услуги, които включват съхраняване на парични средства или ценни книжа на трети лица, както и организациите за колективни вложения, следва да се изключат от обхвата на приложението на настоящия регламент. Тези предприятия не са обхванати от настоящия регламент, защото те се подчиняват на специални режими и до известна степен, националните контролни органи разполагат с много широки правомощия за намеса.“* В тази връзка следва да се има предвид Директива 2001/24/ЕО на Европейския парламент и

на Съвета относно реорганизацията и прекратяването на кредитни институции. Директива 2001/24/ предлага единна уредба на нормите за приложимо право в производствата по оздравяване, ликвидация и несъстоятелност на кредитните институции като възлага задължение на държавите-членки за въвеждане на еднообразни стълкновителни норми. В нея обаче не се съдържат изисквания относно хармонизация на националното законодателство в сферата на банковата несъстоятелност, а по отношение на материалните и процесуалните последици от тези производства, се въвеждат принципите на взаимно признаване и компетентност на държавата по произход.

**В българското законодателство, приложимостта на общия режим на търговската несъстоятелност е изрично изключена по отношение на банките с влизане в сила на Част IV „Несъстоятелност“ на Търговския закон (ТЗ). Съгласно чл. 612 от ТЗ *производството по несъстоятелност за банка и застраховател се извършва по ред, определен в отделен закон, а разпоредбите на тази част се прилагат, доколкото в специалния закон не е предвидено друго.***

Специален законов ред за провеждане на производство по несъстоятелност на банка е въведен със Закона за банките и кредитното дело (обн. ДВ, бр. 42 от 1996 г.). Специфични особености в сравнение с режима по ТЗ са възможността за инициране на производството единствено по молба на централната банка – чл. 71 от ЗБКД, непровеждане на общо събрание на кредиторите – чл. 77 от ЗБКД, забрана за предлагане на оздравителен план – чл. 79 ЗБКД и др., като за неуредените случаи се прилага ТЗ.

В Закона за банките (обн. ДВ, бр. 52 от 1997 г.) се запазва принципът за установяване на специални правила за несъстоятелност на банка, **при субсидиарно приложение на общия режим на търговска несъстоятелност за неуредените случаи.** Като специфично основание за откриване на производство се въвежда **отнемането на лиценза на банка за извършване на банкова дейност поради неплатежоспособност – чл. 21, ал. 2 от Закона за банките.** С акта за отнемане на лиценза централната банка *задължително* назначава квестори, ако такива не са били назначени преди това. Запазват се спецификите и се доразвиват специалните правила на режима на банковата несъстоятелност.

Цялостна уредба на въпросите, свързани с несъстоятелността на банки, съобразена с особеностите им като вид търговец и специфичните белези на банковата дейност, се създава със Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 92 от 2002 г.), като се запазва принципът за субсидиарно приложение на ТЗ относно неуредените случаи.

**ЗБН установява редица специфични правила, в отлика от производството по несъстоятелност, приложимо за другите търговци по ТЗ.** Напр. в производството по несъстоятелност за банка план за оздравяване не се предлага и събрание на кредиторите не се провежда (чл. 7 от ЗБН). В производство по несъстоятелност на банка, където **вложителите са хиляди и са най-широката категория кредитори с най-голям размер вземания, практически е невъзможно провеждането на събрание на кредиторите** съгласно чл. 669 от ТЗ, както и на първо събрание на кредиторите по чл. 672 от ТЗ, което да избере постоянен синдик и да предложи на съда назначаването му. Практически би било немислимо изпълнение на посочените в чл. 677 от ТЗ правомощия на събранието на кредиторите, както и приемане на план за оздравяване по чл. 696 от ТЗ, който да предвиди отсрочване или разсрочване на плащанията, частично или цялостно опрощаване на задълженията, реорганизация на предприятието или извършването на други действия и сделки.

Друга съществена разлика с производството по несъстоятелност по ТЗ е **изключителното правомощие на централната банка да отправя искане до съда за откриване на производство по несъстоятелност за банка**, като надзорна институция, която отговаря за наблюдението и надзора върху дейността на банките (чл. 8, ал. 3 от ЗБН). Съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗБН **основание за откриване на производство по несъстоятелност на банка е издаването на акт за отнемане на лиценз за извършване на банкова дейност** по чл. 36, ал. 2 от Закона за кредитните институции. БНБ *задължително* отнема издадения лиценз на банка поради неплатежоспособност, когато собственият ѝ капитал е отрицателна величина и не са изпълнени условията за реструктуриране по чл. 51, ал. 1 от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитните институции и инвестиционни посредници (ред. в сила от 14.08.2015 г.), **като действа в условията на обвързана компетентност** и е длъжна да упражни правомощието си да сезира съда, когато установи неплатежоспособност на банка.

Съгласно чл. 11, ал. 5 от ЗБН, **съдът открива производство по несъстоятелност за банка, ако актът на централната банка за отнемането на лиценз е влязъл в сила**, като с решението по чл. 13 от ЗБН едновременно се открива производство по несъстоятелност, банката се обявява в несъстоятелност и се прекратява дейността на предприятието. За разлика, при търговската несъстоятелност по ТЗ производството преминава през няколко последователни фази, всяка от които завършва с различни по

същество и последици актове, преди длъжникът да бъде обявен в несъстоятелност, като е възможна и допълнителна фаза по оздравяване на предприятието.

С оглед изложеното, е **налице целенасочен законодателен подход да се създаде специфична регулация в сферата на банковата несъстоятелност**, в която да бъдат отчетени особеностите на банковата дейност, и която да бъде насочена към *защита на вложителите и обществения интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система*. Израз на този законодателен подход са и разпоредбите на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 от ЗБН, чието действие е обективно оправдано по съображения, които подробно излагаме по-долу.

В своята практика Конституционният съд многократно се е произнасял, че *„многообразието и спецификата на различните стопански сфери предоставя необходимост от различни правни режими за ефикасно осъществяване на съответстващите им различни дейности”* (решение № 5 от 26.09.2002 г. по конст. дело № 5/2002). Поради тази необходимост при определени условия някои конституционни норми допускат различни законодателни решения. Така конституционното правило на чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, **не е абсолютно**. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. *Съображения за целесъобразност, както и наличието на необходимост от постигането на обществено приоритетни и значими цели допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2*. В подобен смисъл са и други решения на Конституционния съд, като напр. решение № 9 от 1999 г. по к. д. № 8 от 1999 г. (ДВ, бр. 57 от 1999 г.), решение № 30 от 1998 г. по к. д. № 23 от 1998 г. (ДВ, бр.137 от 1998 г.)”.

**II. Неоснователни са изложените съображения, че е налице противоречие на чл. 16, ал. 1, изр. трето от ЗБН с чл. 122, ал. 1 и чл. 121, ал. 1, във връзка с чл. 117, ал. 1, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията относно правото на съдебна защита на акционерите на банка**, встъпили в производството по чл. 11, ал. 4 от ЗБН.

1. Не може да бъде споделено становището, че е налице противоречие с прогласеното конституционно право на защита, осъществявано от съдебната власт

съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията при условията на равенство и състезателност в процеса и като специфично проявление на правото по чл. 56 от Конституцията на защита на всяко лице, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси.

**Съгласно чл. 16, ал. 1 изр. трето от ЗБН решенията по чл. 13, ал. 1 от ЗБН (за откриване на производството по несъстоятелност) и по чл. 14 от ЗБН (за отхвърляне на искането за откриване на производството по несъстоятелност) подлежат на въззивно и касационно обжалване, като право на жалба имат банката, прокурорът и централната банка.**

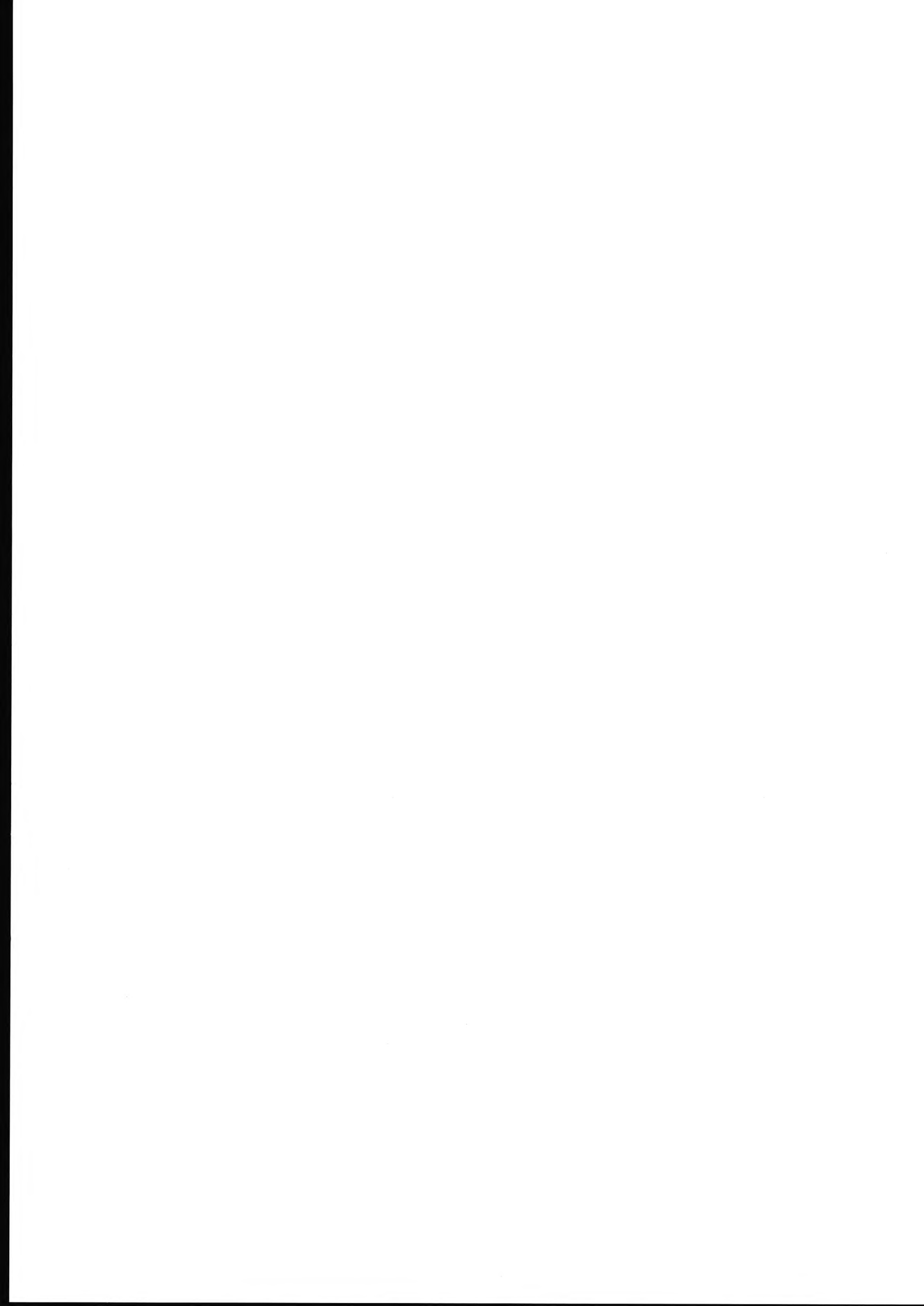
Нормата на чл. 16, ал.1 изр. трето от ЗБН не нарушава принципа на равенство и състезателност на страните в съдебния процес. Принципът на равенство, както правната теория, а и съдебната практика, приема *не означава* еднакво процесуално положение, еднакви процесуални права и еднакви процесуални задължения на страните в процеса. Това е изключено поради разликата на процесуалните роли, които заемат. Принципът на равенство се изразява в *еднаквите процесуални права, с които всяка страна разполага за да се защити материалните си права съобразно процесуалната роля, която заема.* (Българско гражданско процесуално право, Ж. Сталев, 1994, стр. 100).

2. Съгласно чл. 122, ал. 2 от Конституцията редът за упражняване на правото на защита се определя със закон, а установените в ЗБН правила относно участието на акционерите в производството не противоречат на основния закон и прогласените принципи и начала. Законодателят е отчел правилно и справедливо баланса между частен/личен интерес на ограничен кръг лица и интересите на обществото като цяло.

**Нещо повече по отношение встъпилите в производство по несъстоятелност на банка акционери, ЗБН дори предоставя някои допълнителни и по-благоприятни възможности спрямо акционерите в общото производство по несъстоятелност по ТЗ, както и спрямо останалите кредитори в производството по ЗБН.**

2.1. Разпоредбата на чл. 629, ал. 4 от ТЗ във връзка с чл. 612 от ТЗ допуска до участие в производството по разглеждане на молбата за несъстоятелност срещу търговец само неговите кредитори, но не и неговите акционери независимо от капиталовото им участие. Изключение от това правило е нормата на чл. 11, ал. 4 от ЗБН, която допуска *възможност* за акционери, притежаващи над 5 % от капитала на банка да встъпят в производството по делото. Следователно **в чл. 11, ал. 4 от ЗБН законодателят е въвел**





едно изрично изключение от принципа за неучастие на акционерите в производството по несъстоятелност по реда на ТЗ, като е допуснал възможност акционерите в банка да встъпят в делото, да отправят искания и възражения, без обаче да признава процесуално право на встъпилия акционер да обжалва решенията на съда по чл. 13 и 14 от ЗБН. Това изключение по чл. 11, ал. 4 от ЗБН, е въведено с норма, която има процесуален характер и *не може да се прилага разширително*.

**2.2.** В общия режим на търговската несъстоятелност, чл. 629, ал. 4 от ТЗ предвижда възможност в производството да се присъединяват други кредитори до приключване на първото заседание по делото. Предвид посочените в чл. 2 от ЗБН цели на производството по несъстоятелност на банка - бързина, справедливо удовлетворяване на вложителите и другите кредитори, стабилност и доверие в банковата система, ЗБН въвежда легитимни ограничения относно кръга лица, легитимирани да участват в първата фаза на производството по несъстоятелност на банка – прокурор, централната банка, банката и ФГВБ (чл.11, ал. 2 от ЗБН). **Не е предвидена възможност за присъединяване или встъпване на други кредитори на банката в първата фаза на производството.**

Предвид очертаната от законодателя легитимна цел е и въведеното ограничение по отношение на лицата с право на жалба по чл. 16, ал. 1 от ЗБН, като с такова право не разполага и ФГВБ, за разлика от прокурора, БНБ и квесторите на банката. В случая, акционерите, подобно на ФГВБ, считано от датата на решението за откриване на производството по несъстоятелност на банката, добиват положението на кредитори на масата на несъстоятелността. **В този смисъл, чл. 16, ал. 1 от ЗБН, не нарушава принципа на равенство и състезателност на страните в процеса, тъй като не поставя един кредитор на банката в привилегировано положение или в по-благоприятна позиция спрямо друг.**

**2.3.** Първата фаза на производството по несъстоятелност е подчинена на принципите за бързина, ефективност и процесуална икономия в защита на обществения интерес. **Тя има ограничен предмет и следва да установи единствено редовността на искането на БНБ за откриване на производството по несъстоятелност на банка, тъй като се развива след влизане в сила на административния акт за отнемане лиценза на банка и след като е приключило съдебното производство по оспорването му.**

**Правото на оспорване и съдебен контрол за законосъобразност на всички административни актове на БНБ, вкл. за отнемане лиценза на банка, се реализира по реда на чл. 151, ал. 3 от Закона за кредитните институции (ЗКИ), който транспонира в българското законодателство чл. 72 от и на Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници. Съгласно чл. 151, ал. 3 от ЗКИ всички административни актове на БНБ могат да се оспорват пред Върховния административен съд относно тяхната законосъобразност по реда на Административно процесуалния кодекс (АПК).**

**Именно в производството пред ВАС се проверява валидността и законосъобразността на акта за отнемане лиценза на банка по реда на АПК и при специалното изискване по чл. 151, ал. 4 от ЗКИ, ако е необходима експертиза по делото, да се назначат експерти – вещи лица със специални знания. Законодателят не е ограничил кръга на активно легитимираните лица, които имат право на жалба по чл. 151, ал. 3 от ЗКИ. Преценката за наличие или липса на правен интерес от обжалването на акта се извършва за всеки конкретен случай от съда, пред който делото е висящо въз основа на конкретните обстоятелства по делото.**

В производството по ЗБН съдът по несъстоятелността е обвързан от влезлия в сила индивидуален административен акт на БНБ за отнемане лиценза на банка, който е стабилен съгласно чл. 11, ал. 5 ЗБН. **Съгласно чл. 13, ал. 5 от ЗБН предпоставките за откриване на производството са наличие на редовно искане до съда подадено от БНБ и влязъл в сила акт за отнемане на лиценза на банката.** Съответно по чл. 14 от ЗБН съдът е длъжен да отхвърли искането за откриване на производство по несъстоятелност при нередовност на искането на централната банка или отмяна с влязло в сила съдебно решение на акта за отнемане на лиценза на банката. Във връзка с цитираните разпоредби е и чл. 11, ал. 6 от ЗБН, съгласно който, когато актът за отнемане на лиценза не е влязъл в сила поради обжалването му по съдебен ред, гражданският съд спира производството до приключване на административно-правния спор.

Възможността за съдебно обжалване по реда на чл. 151, ал. 3 от ЗКИ е била използвана и от встъпилите акционери в производството по несъстоятелност на „Корпоративна търговска банка“ АД /н/ в качеството им на жалбоподатели в адм. д. № 14782/2014 г. по описа на ВАС, в което са използвали всички допустими от закона средства за защита на своите права и законни интереси, и в което са оспорили

валидността и законосъобразността на Решение № 138 от 06.11.2014 г. на УС на БНБ като са изложили всички свои съображения. Това производство, е приключило със съдебен акт, преминал през проверката на инстанционния контрол, и който понастоящем е влязъл в сила.

3. В своята практика Конституционният съд многократно се е произнасял, че „разпоредбата на чл. 56 установява правото на защита като основно право, което е „универсално” (напр. Решение по конст. дело № 17 от 1993 г.). Като негова проявна форма се определя правото на защита във всички стадии на процеса по чл. 122, ал. 1 от Конституцията, но то не се изчерпва с него. В същото решение се отбелязва, че „това основно право е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени права или законни интереси. **Следователно то се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси**“. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има процесуален характер, защото то е средство за защита на друго право, което е накърнено или застрашено (така в Решение № 3 от 17.05.1994 г. по конст. дело № 1 от 1994 г.). С него разполага всеки гражданин в защита на свои права или законни интереси.

Същевременно, **при откриване на производство по несъстоятелност не се засягат и не се накърняват материални права на акционерите в банка**. Не се засягат и не се нарушават правото на собственост на акционерите върху притежаваните от тях акции, нито се накърняват членствените им права по притежаваните акции, в т. ч. правото на ликвидационен дял. Обемът и възможността за упражняване на тези права са обусловени единствено от наличието на уредените в ЗБН предпоставки.

**При откриване на производство по несъстоятелност правото на ликвидационен дял на акционерите е защитено, доколкото е налице възможност да получат дял при осребряване имуществото на банката след удовлетворяване на останалите кредитори**. Възможността на акционерите да получат дял от имуществото на дружеството при осребряването му и обемът на този дял, следователно зависят единствено от това с какви активи разполага банката и какви задължения има към останалите кредитори, тъй като законът предвижда изплащането най-напред на вземанията на кредиторите (чл. 94 от ЗБН).

Латентната възможност да се получи доход не се ползва със защита нито по националното право, нито по реда на Европейската конвенция за защита правата на човека

и основните свободи (по-нататък - Конвенцията). **Член 19 от Конституцията на Република България защитава правото на свободна стопанска инициатива, но не гарантира правото на доход от стопанска дейност, тъй като последната е подчинена на рисковете на стопанския живот и е свързана с носенето на икономически и финансов риск.** Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) също не признава в своята практика, че е на лице твърдяно нарушение на правото на собственост по чл. 1 от Протокол 1 от Конвенцията и отхвърля жалбите по Конвенцията, в случаите в които акционери са претендирали нарушение по отношение на „тяхното“ дружество, което се е отразило върху икономическата стойност на притежаваните от тях акции в дружеството. Поради това ЕСПЧ не признава качеството засегнато лице или „жертва“ по смисъла на Конвенцията на съдружници във връзка с твърдяно нарушение на права на дружеството: *„... фактът, че съдружниците страдат от косвените ефекти от подобни действия, както още повече и всички, които имат финансови взаимоотношения с дружеството, като например неговите кредитори – не е достатъчно за тях да придобият активна легитимация на засегнато лице по смисъла на член 25 от Конвенцията ...“* - решение от 24.10.1995 по дело *Agrotexim and Others срещу Гърция*. Такова е възприетото от ЕСПЧ разбиране, изразено и по дело *J.W. срещу Полша* и др.

Изискването да е налице **пряк и личен, т. е. непосредствен правен интерес от търсената съдебна защита е абсолютна предпоставка** и принципно изискване за допустимост на жалбата, както пред националните съдилища, така и пред органите на Конвенцията. Така в Решение по допустимост от 18.09.2007 г. по делото *Бакалов и други срещу България*, образувано по жалба на акционери в „Първа частна банка“ АД, ЕСПЧ преценявайки допустимостта на индивидуалните жалби на акционерите на банката в съответствие с изискването на чл. 34 от Конвенцията подчертава, че: *„По отношение на оплакванията на жалбоподателите, че като акционери те не могат да участват в несъстоятелността на банката и процедурите по ликвидация, съдът отбелязва, че нито член 6, нито член 13 от Конвенцията, не предполагат, че съгласно националното законодателство на държавите- членки на акционерите в частно дружество като например банка, следва да имат правото да заведат или участват в производството по отношение на актове, които са в ущърб на „тяхното“ дружество ...“*. При това ЕСПЧ изрично подчертава, че жалбоподателите не могат да претендират, че са „жертви“ на предполагаемите нарушения по смисъла на чл. 34 от Конвенцията.

Решението по делото Бакалов и други срещу България (реш. от 26.02.2006 г.) е последващо решението по делото на „Капитал банк“ АД срещу България, цитирано от състава на ВКС, и представлява по-нова практика, касаеща правото на акционерите на жалба.

4. Същевременно националното законодателство установява множество **процесуални гаранции в защита интересите на акционерите при откриване на производството по несъстоятелност на банка**: проверката, която съдът извършва по отношение искането на централната банка за откриване на производство по несъстоятелност; прозрачността при разглеждане на искането на централната банка с участие на встъпилия акционер; възможността да се упражнят определени процесуални права, като това да бъде уведомен за направени искания на страните, да вземе становище по тях; правото да иска отстраняването на член от съдебния състав, когато има обективно обстоятелство, което поставя под съмнение безпристрастността му. Кредиторите на банката, в т.ч. и акционерите, разполагат с възможности да участват активно във втората фаза на производството по несъстоятелност на банка като напр. предявяват отменителни искове, посочени в чл. 62, ал. 1 от ЗБН, в т.ч. иск по чл. 59, ал. 3 или 5 от ЗБН, както и исковите по чл. 60 и чл. 60а от ЗБН и по чл. 135 от Закона за задълженията и договорите, които могат да бъдат предявени освен от лицата по чл. 60, ал. 3 и от всеки кредитор на банката; да поставят искания и да правят възражения пред синдика във връзка с осребряване на масата на несъстоятелността за удовлетворяване на вземанията си, съобразно с правата на притежаваните акции и др. зависимост от съответната фаза на производството.

С оглед изложеното считаме, че не са налице основания за противоконституционност на чл. 16, ал.1 изр. трето от ЗБН относно правото на съдебна защита на акционерите в банка. Правото на защита е **комплексно право, съвкупност от процесуални права и различни процесуални средства за тяхното реализиране, в зависимост от ролята на участниците в процеса и материалните права, които бранят**, като законодателят има свободен избор на процесуалните средства за реализиране на правото на съдебна защита.

**III. Не могат да бъдат споделени изложените съображения за противоречие на чл. 11, ал. 3 от ЗБН с чл. чл. 121, ал. 1 и чл. 122, ал. 1, във връзка с чл. 117, ал. 1,**

**чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България относно правото на съдебна защита на банката.**

Основните доводи в искането на ВКС за нарушаване на конституционния принцип по чл. 121, ал. 1 от Конституцията са, че „при така уреденото представителство в производството по разглеждане на искането на Централната банка за откриване на производство по несъстоятелност (чл. 11, ал. 3 от ЗБН) и при упражняването на право на жалба (чл. 16, ал. 1, изр. 3, пр. 1 от ЗБН) защитата на правата и интересите на банката е предоставена изцяло на органи, които са в определена степен зависими от другите страни в производството - Централната банка и Фонда за гарантиране на влоговете, поради което се нарушава равенството и състезателността на страните в процеса”.

В допълнение се посочва, че: „Лимитирането на представителството на банката и правото на жалба до квесторите или временните синдици на банката, лишава представителните ѝ органи от съдебна защита в условията на равенство и състезателност на всички стадии на процеса“.

Считаме направените възражения за неоснователни, тъй като управителните органи на банката не притежават собствена правосубектност извън тази на банката и не могат да търсят защита на други права или интереси, извън тези на банката. **От друга страна правото на съдебна защита и правото на жалба на банката са изрично предвидени в чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1 изр. 3 от ЗБН, и могат да бъдат ефективно осъществени чрез посочените в закона лица и органи.**

Впрочем това възражение се опровергава от факта, че с въззивна жалба вх. № 54679/2015 г. „Корпоративна търговска банка“ АД /н/ чрез синдиците е обжалвала решение № 664 на СГС, т.е. банката е упражнила ефективно правото си на въззивна жалба по чл. 16, ал. 1 от ЗБН.

Неоснователни и лишени от конкретност са мотивите относно соченото противоречие с чл. 121, ал. 1 от Конституцията, като се изтъкват основно съображения относно фигурата на квестора и синдика, които според вносителите са в определена степен зависими от другата страна. В тази връзка следва да се има предвид следното:

1. За разлика от общото производство по ТЗ, **ЗБН предвижда пълно десезиране на длъжника и неговите органи.** Това е така, тъй като съгласно чл. 36, ал. 5 от ЗКИ

(предишна ал. 4) с акта за отнемане на лиценза на банка, БНБ задължително назначава квестори, ако такива не са били назначени преди това и се преустановяват правомощията на управителните органи на банката<sup>1</sup>.

Актът за отнемане лиценза за извършване на банкова дейност подлежи на незабавно изпълнение и може да бъде обжалван по реда на чл. 151 от ЗКИ. Тази възможност е била използвана и от акционерите, и от изпълнителните директори<sup>2</sup> на „Корпоративна търговска банка“ АД /н/, с оглед на което решението за отнемане на лиценза на банката съставлява влязъл в сила стабилен акт.

**След влизането в сила на акта за отнемане лиценза на банката влизат в сила и стават окончателни и всички последици от акта, както и преустановяването на управителните и представителните правомощия на органите на банката.** Гражданският съд е обвързан от влезлия в сила административен акт на БНБ за отнемане лиценза на банка, който е стабилен съгласно чл. 11, ал. 5 ЗБН. Поради това и чл. 11, ал. 3 от ЗБН, изрично посочва, че в производството по несъстоятелност банката се представлява от назначените квестори или временни синдици. **Представителството на квесторите и синдиците по отношение на банката е във всяко едно отношение, включително и в производството по несъстоятелност на банката.**

2. Законодателният подход квестор, назначен от надзорен орган, да представлява специфична институция в производството по несъстоятелност, не е използван само в ЗБН. **Еквивалентни разпоредби се съдържат в Кодекса за застраховането (чл. 613, ал. 5) и**

---

<sup>1</sup> В случая с „Корпоративна търговска банка“ АД, на основание чл. 115 и чл. 116 от ЗКИ (ред. преди изм. ДВ, бр. 62 /2015г. ) и с оглед спиране на плащания към клиенти в резултат на масирано теглене на средства, с Решение № 73/ 20.06.2014 г. на УС на БНБ банката е поставена под специален надзор поради опасност от неплатежоспособност за срок от три месеца, назначени са квестори на банката, отстранени са от длъжност членовете на управителния съвет и надзорния съвет на банката, лишени са от право на глас в общото събрание акционерите, притежаващи повече от 10 % от акциите в капитала. С Решение № 114 от 16.09.2014 г. на УС на БНБ, е удължен с два месеца срокът на специалния надзор, под който е поставена КТБ, както и срокът на действие на останалите мерки, взети по отношение на банката с Решение № 73 на УС на БНБ. Решение № 73 и Решение № 114 на УС на БНБ са били надлежно връчени, но не са били обжалвани в законоустановения 14-дневен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК от нито един от своите адресати, влезли са в сила и са произвели своето действие.

<sup>2</sup> Вж. адм. д. № 14782/2014 г. и адм. д. № 14813/2014 г. по описа на ВАС



**Кодекса за социално осигуряване** (чл. 333 от КСО). Това законодателно решение има своя разум, продиктуван от необходимостта да се преустановят правомощията на управителните органи на юридическото лице като краен и необходим в публичен интерес защитен механизъм. По този начин се постига необходимия баланс с оглед защита интересите на длъжника, кредиторите и обществения интерес поради възникналото в подобни ситуации основателно съмнение, че органите на дружеството, натоварени с управлението на дейността на последното, със своите действия са допринесли за влошеното му финансово състояние.

Законовото изискване на ЗКИ за назначаване на квестори при отнемането на лиценз на банка е **императивно** и цели, както охрана интересите на длъжника, опазване и съхранение на неговото имущество, така и защита интересите на вложителите и обществения интерес, при което управлението и представителството на банката се предоставя на лице с квалификация, опит, и познания, и **най-важното, което не се намира с банката или с неин длъжник в отношения, които пораждат основателно съмнение за неговата безпристрастност.**

Изискванията към лицата, които могат да бъдат назначавани за квестор на банка са сходни с изискванията към членовете на управителен орган или прокурист на банка, а също и с изискванията за синдик по чл. 25 от ЗБН и временен синдик по чл. 12а от ЗБН.

**С назначаването на временен синдик правомощията на квесторите се прекратяват (чл. 12, ал. 6 от ЗБН).** В тази връзка са и разпоредбите на чл. 12а, ал. 2 т. 1 и т. 7 от ЗБН, съгласно които лицата, назначени за временен синдик, представляват банката с отнет лиценз и участват от нейно име в производствата по дела, по които банката е страна, с право да завеждат от нейно име дела. Тези норми изцяло кореспондират с атакувания чл. 11, ал. 3 от ЗБН, както и с чл. 31, ал. 1 т. 1 и 7 от ЗБН.

3. Неоснователно е твърдението за определена зависимост на синдика от останалите страни в производството доколкото синдиците се назначават и освобождават от Фонда за гарантиране на влоговете, но измежду лица от списъка, воден от централната банка. Както бе споменато и по-горе **в производството по несъстоятелност на банка, където вложителите са хиляди и са кредитори с най-голям размер вземания, практически би било невъзможно провеждане на**

събрание на кредиторите съгласно чл. 669 от ТЗ, както и на първо събрание на кредиторите по чл. 672 от ТЗ, което да избере постоянен синдик и да предложи на съда назначаването му. Следователно е възприет по-гъвкав законодателен подход като се взема предвид защитата на общественият интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система и съображенията за ефективност и бързина в производството. Освен това, и квесторите, и синдиците, упражняват правомощията си по свое усмотрение и носят самостоятелна отговорност на самостоятелно основание за своите действия – чл. 112, ал. 1 от ЗКИ (по отношение на квесторите), чл. 35 от ЗБН (за отговорността на синдика).

Не на последно място, както в ЗКИ, така и в ЗБН се съдържат редица изисквания и гаранции за обективно и безпристрастно осъществяване на правомощията на квесторите и синдиците, въведени са изисквания за отчетност, предвижда се упражняване на правомощията винаги от най-малко от две лица; по отношение на синдика в деня на встъпването му в длъжност като задължително условие е предвидено предоставянето на гаранция за управление му. В допълнение са **предвидени достатъчно средства и ефективни процесуални гаранции за защита на обществения интерес и третите лица срещу действия на синдик**, в т. ч. са предвидените в чл. 41 от ЗБН мерки за въздействие, в случай че Фондът установи самостоятелно, по сигнал от централната банка или от кредитор на банката, че синдикът действа незаконосъобразно при упражняване на правомощията си, не упражнява задълженията и правомощията си с дължимата грижа и др.

С оглед изложеното, назначаването на квестор/синдик само по себе си не би могло и не следва автоматично да се приема като ограничение на правото на защита на банката. Така например, в решението по делото „*Капитал банк*“ АД срещу България, цитираното в искането за обявяване на проитвоконституционност, ЕСПЧ е приел, че е налице нарушение на правата на банката жалбоподател, предвид действалата *ex lege* забрана в приложимото национално законодателство за съдебно обжалване на административния акт на БНБ за отнемане лиценза на банка (чл. 21, ал. 5 от Закон за банките). Такава забрана в момента не съществува. Освен това, **правото на съдебна защита и правото на жалба на банката при откриване на производство по несъстоятелност са изрично предвидени в чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1 изр. 3 от ЗБН, и могат да бъдат ефективно осъществени чрез посочените в закона лица и органи, които съгласно изричния**

законов текст имат процесуална легитимация да защитават правата ѝ и да подадат жалба, ако считат за необходимо. При това, с въззивна жалба вх. № 54679/2015 г. „Корпоративна търговска банка“ АД /н/ чрез синдиките е обжалвала решение № 664 по т.д. №7549/2014 г. на Софийски градски съд, т.е. **банката е упражнила ефективно правото си на въззивна жалба по чл. 16, ал. 1 от ЗБН и правото си на съдебна защита в производството.**

В заключение, считаме, че липсват основания за отмяна на чл. 11, ал. 3 и чл.16, ал. 1 изр. трето от ЗБН като противоречащи на основния закон норми. Посочените разпоредби осигуряват точното равновесие между защитата на обществения интерес и интересите на банка и нейните акционери в производството по несъстоятелност, без да засягат или ограничават правото им на съдебна защита.

При наличие на влязъл в сила стабилен административен акт за отнемане лиценза на банка, посочените разпоредби гарантират ефективност и бързина при откриване на производството по несъстоятелност на банката и защитават приоритетни обществено значими цели. Действието на атакуваните норми е обективно оправдано с оглед защита интересите на вложителите и останалите кредитори на банката, както и обществения интерес, свързан със стабилността и доверието към банковата система. По посочените по-горе съображения считаме, че искането на Тричленен състав на Върховен касационен съд за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 от ЗБН е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**С УВАЖЕНИЕ**


**ДИМИТЪР РАДЕВ**