



БЪЛГАРСКА
НАРОДНА
БАНКА

На вниманието на
г-н Арбатанел
30.11.99

57
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сх. № 19/к. 9 14/99

Дата 29.11.1999

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

№ 100-48586/29.11.99г.

СТАНОВИЩЕ

от Българската народна банка

по конституционно дело № 14/1999 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд на Република България от 16.11.1999 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на 53 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 35, ал. 3 и 4 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 1999 г. (ДВ, бр. 155 от 29 декември 1999 г.). Със същото определение Българската народна банка е конституирана като заинтересувана страна.

След внимателна преценка на мотивите, съпровождащи искането на 53-мата народни представители, БНБ се въздържа да сподели мнението за противоконституционност на атакуваните разпоредби от Закона за държавния бюджет на Република България за 1999 г. (за краткост по-нататък ЗДБ). При излагания по-долу анализ ние се опираме на собственото си тълкуване на нормативните текстове, което предвид тяхната понякога недостатъчна яснота може би не е единствено правилното.

Чрез § 35 ЗДБ се създава особен комплекс от правоотношения, чиято цел е да облекчи дълговото бреме на "Плама"-АД към 6 търговски банки в несъстоятелност, без да се увреждат интересите както на дружеството-длъжник, така и на банките-кредитори. Това е осъществено посредством встъпване на държавата в задълженията на "Плама" – АД към 6

банки и едновременно покриване на тези задължения чрез прихващането им с вземания на държавата към същите тези банки – вземания, възникнали на основание чл. 5 от отменения Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност, както и вземания, възникнали по силата на сключени договори от тези банки с БНБ, действаща от името и за сметка на Държавния фонд за реконструкция и развитие.

За да бъде преценена конституционността на атакуваните ал. 3 и ал. 4 от § 35 следва да се изясни каква правна фигура се създава при осъществяване разпоредбата на § 35. Неправилно би било ако тя се третира като реализираща един или друг институт на гражданското право в чист вид. Отделни аспекти от създаваното правоотношение намират допирни точки както с класическото встъпване в дълг, така и например с поръчителството. Мимоходом следва да отбележим, че евентуалното отклонение на § 35 ЗДБ от някои постулати на облигационното право – и преди всичко тези свързани с режима на встъпването в дълг, както е уредено то от Закона за задълженията и договорите – не води само по себе си до противоконституционност на ЗДБ в тази му част. Законът за задълженията и договорите (ЗЗД) е нормативен акт, който се намира на същото ниво в нормативната йерархия, както и ЗДБ. Нормите на ЗДБ могат да бъдат обявени за противоконституционни, ако противоречат на Конституцията на Република България, а ЗЗД не е част от нея. Впрочем дори 53-мата народни представители не отричат конституционността на ал. 1 и 2 от § 35 на ЗДБ, въпреки че уреденото с ал. 1 встъпване се отклонява от чл. 101 ЗЗД в този смисъл, че се извършва не “по съглашение с кредитора или с длъжника”, а въз основа на самия закон.

По наше мнение при реализацията на § 35 ЗДБ е налице едно частично встъпване на държавата в задълженията на “Плама” АД – встъпване до размера на вземанията, които държавата има към търговските банки. Възниква наистина въпрос дали по силата на общото гражданско право (чл. 101 от Закона за задълженията и договорите) е възможно да съществува кумулативно поемане не на дълга в неговата цялост, а само на част от него: тъй като чл. 101, изр. 3 ЗЗД постановява, че първоначалният длъжник и встъпилото лице отговарят към кредитора като солидарни длъжници. По наше мнение възникващата солидарност не означава пълна идентичност в задълженията на двамата длъжници. Основен момент при пасивната солидарност е съществуването на множество облигационни връзки между кредитора и солидарните длъжници. За да използваме терминологията на проф. Александър Кожухаров можем да посочим, че “вътрешният строеж” на тези облигационни

връзки е различен, като едната би могла да се отнася до определена сума, а другата – до по-малка. Именно тази ситуация според нас се реализира вследствие действието на § 35 ЗДБ. Държавата встъпва в задълженията на “Плама”-АД, но встъпва само до определен размер, който е равен на сбора от вземанията на държавата към посочените кредитори на “Плама” – АД. Казано по друг начин – държавата встъпва само до размер, който може да покрие чрез прихващане.

Това е първото предвидено от ЗДБ ограничение на отговорността на държавата по реализираното (твърде условно наречено) встъпване. Съществува обаче и допълнително ограничение. Държавата встъпва не изобщо до размер, който може да се покрие чрез прихващане, но до такъв размер, който може да бъде обект на прихващане единствено след прилагане на редуцията по ал. 3 на § 35 ЗДБ. Само до такава част от задълженията на “Плама”-АД се простира новосъздадената солидарна отговорност на държавата към 6-те банки в несъстоятелност.

Така стигаме до ключов момент в оспорване конституционността на § 35, ал. 3 – според 53-мата народни представители “така държавата едностранно, без съгласието на кредиторите си определя един по-малък размер на своето задължение към посочените търговски банки”. Това твърдение съдържа няколко неточности. Преди всичко не “държавата” определя един или друг размер на своето задължение, а това прави Парламентът като орган на законодателната власт, част от която са и 53-мата депутати. На второ място, не виждаме как по такъв начин се накърнява неприкосновеността на частната собственост. Редуцията по ал. 3 се прилага само за да определи докъде ще се разпрости прихващането и съответно докъде се простира солидарната отговорност на държавата за задълженията на “Плама”-АД. За остатъка търговските банки имат пълната възможност да търсят реализация на отговорността на “Плама”-АД като единствен длъжник. Съгласно изричния текст на ЗДБ, коефициентът за редуция по ал. 3 се прилага само “**при прихващането по ал. 2...**”, т.е. с цел да определи максималния размер на създадената чрез ал. 1 солидарна отговорност на държавата. След като встъпването в дълг (респ. солидарността) на държавата произтича не от някакво съглашение, а по силата на самия ЗДБ, същият законов акт може напълно правомерно да определи размера на новосъздадената отговорност. Нима ако встъпването на държавата беше по съглашение напр. с длъжника – каквато хипотеза чл. 101 ЗЗД допуска – подобно ограничаване отговорността на встъпващия щеше да бъде невалидно? То не би било такова, защото интересът на кредиторите ни най-малко не се накърнява. Последните

придобиват един допълнителен длъжник, та макар и само за определен процент от задължението. Остатъкът от дълга остава в тежест на първоначалния длъжник, в случая “Плама” – АД. Текстът на ал. 3 щеше да бъде противоконституционен, ако вместо да гласи **“При прихващането по ал. 2 се прилага коефициент на редуциране на задълженията на “Плама” – АД...”** този текст гласеше: “Задълженията на “Плама” – АД към търговските банки се редуцират с коефициент...”. Вторият вариант щеше да намалява вземанията на търговските банки изобщо, а не само за нуждите на прихващането, както следва от систематичното и логическо тълкуване на действащия нормативен текст. Тази част от дълга, която остане непокрита от съчетаното с редуциране прихващане, остава в патримониума на банките-кредитори като вземане към първоначалния длъжник “Плама” – АД и в този смисъл липсва нарушение на частната собственост.

Не считаме за убедителни доводите, приведени в полза на тезата за противоконституционност на ал. 4 на § 35 ЗДБ. Неясно е по каква причина се прави извод, че е налице не встъпване, а заместване в дълг (за последното действително е необходимо съгласие на кредитора и противното би означавало разпореждане с чуждо право). Ако като доказателство за наличие на “заместване в дълг” се възприема преоформянето на задълженията на “Плама” – АД като задължения към държавата, то това е твърде неубедително.

Преди всичко дори при реалното заместване в дълг преоформяне задълженията на освободения длъжник към заместилото го лице съвсем не е задължителен атрибут. Доколкото целият смисъл на § 35 ЗДБ е да създаде комплекс от нови правоотношения и встъпването на държавата в определен размер от задълженията настъпва по силата на самия закон, не съществува нарушение на собствеността, когато за изплатената част от дълговете законът предоставя на държавата правото на регресен иск. Има такъв иск например поръчителят, когато удовлетворява вземане на кредитора към първоначалния длъжник (чл. 146 ЗЗД). Именно това се получава чрез преоформяне задълженията на “Плама” – АД като задължение към държавата до размера на нейното участие в покриването на дълга. Съгласно изр. 2 на § 35, ал. 3 “на срещните вземания се считат за погасени от датата на встъпването на държавата в задълженията по ал. 1”. Датата на встъпването по ал. 1 е датата на влизането на ЗДБ в сила, а тази дата е 1 януари 1999 г. Следователно на същата дата дълговото бреме на “Плама” – АД е съществено облекчено, а част от пасивите на 6-те търговски банки – значително намалени. Не считаме за противоконституционно това, че по силата на § 35, ал. 4

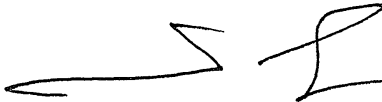
след освобождаването си от част от задължението към банките неплатилият длъжник ("Плама"-АД) остава да дължи същата тази част на платилия недлъжник (държавата). Може би се очаква държавата да се лишава от свои имуществени права (в случая обект на прихващане), без в замяна да придобива вземане към освободения по този начин длъжник. Това наистина би било възможно, но при друга обществена система (например действалата в България до 1989 г.) и при не толкова стриктна финансова дисциплина както въведената през 1997 г. чрез Закона за Българската народна банка (и по-известна като "система на валутен борд").

Ако пък се смята, че с преоформянето на задълженията по ал. 4 се отнема част от активите на 6-те банки без тяхно съгласие, това гледище не издържа сериозен анализ. Както бе споменато по-горе, по силата на § 35, ал. 2, изр. 2 ЗДБ определена част от вземанията на банките към "Плама"-АД са удовлетворени чрез прихващане, водещо до намаляване пасивите на визираните 6 банки. Това е настъпило на 1 януари 1999 г. по силата на ЗДБ. Точно същият размер задължения на "Плама"-АД се преоформя като задължения към държавата. Ако ал. 4 липсваше, "Плама" – АД би продължила да дължи на банките същата престация, която несъстоятелните кредитни институции вече са получили посредством прихващане на техни собствени задължения. Ясно е, че при евентуална бъдеща претенция за едно нередуцирано вземане към "Плама"-АД биха се създали условия за неоснователно обогатяване от страна на всяка от търговските банки.


Предвид гореизложените съображения не смятаме, че съществува противоречие на § 35, ал. 3 и 4 с чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ), прогласяващ неприкосновеност на частната собственост. Още по-малко може да се открие противоречие с чл. 19, ал. 1 КРБ, който обявява, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. Ако 53-мата народни представители считат, че нормативно уреденото – а не договорно фиксирано – встъпване в дълг се намира в противоречие с принципите на свободната стопанска инициатива, те би трябвало да атакуват конституционността на § 35 в неговата цялост. Виждаме обаче, че ал. 1 и 2 не се оспорват. Ето защо не можем да споделим гледището, че ал. 3 и 4, които установяват точния размер на новоучредяваната солидарна отговорност и уреждат правоотношенията между солидарните длъжници, се явяват в несъгласие с Конституцията. Отпадането на ал. 3 и 4 от § 35 ЗДБ би довело на практика до ангажиране отговорността на държавата за пълния обем задължения на "Плама"-АД към 6-те търговски банки в несъстоятелност: едно ново и непредвидено

бреме върху разходната част на бюджета, което не е скрепено с положителната санкция на българския Парламент. Именно това би довело по наше мнение до противоконституционен резултат, тъй като би се създадо задължение за държавния бюджет, което не е одобрено от висшия законодателен орган, което всъщност подменя неговата суверенна воля.

С уважение,


СВЕТОСЛАВ ГАВРИЙСКИ
УПРАВИТЕЛ НА БНБ




ДИМИТЪР АНАНИЕВ
ГЛАВЕН ЮРИСТ