



БЪЛГАРСКА
НАРОДНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ

НА БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА

**ОТНОСНО: ИСКАНЕТО НА ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЗА
ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ НА ЧЛ. 9, АЛ.1,
Т. 1 И 5, АЛ. 2 И 4, ЧЛ. 21, АЛ.5, ЧЛ. 52, АЛ.7, ЧЛ. 65, АЛ. 4 И § 18 ОТ
ЗАКОНА ЗА БАНКИТЕ**

1. По чл. 21, ал.5 и чл. 65, ал.4 от Закона за банките,

Не споделяме позицията на групата народни представители за неконституционность на разпоредбите на чл. 21, ал.5 и чл. 65, ал.4 от Закона за банките. С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията изрично е предвидена възможност със закон да се изключи обжалването по съдебен ред на административни актове. Очевидно е, че поради многообразието на обществените отношения могат да възникнат случаи, при които е необходимо законодателят да установи изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове от граждани и юридически лица. При това е несъмнено, че подобно ограничаване не е произволно и самоцелно, а за да бъде осигурена по-интензивна охрана на други конституционно признати права и интереси. Тези принципни положения са изрично посочени в няколко решения на Конституционния съд / решение N 13 от 1993 г. по конституционно дело N 13 от 1993 г., решение N 21 от 1995 г. по

конституционно дело N 18 от 1995 г., решение N 5 от 1997 г. по конституционно дело N 25 от 1996 г./.

В този смисъл е необосновано заключението на авторите на искането, че конституционната разпоредба визира само нормативни административни актове при това в сферата на националната сигурност и външната политика. Липсва нормативна, а и логическа опора за подобно стеснително тълкуване.

Оспорваните разпоредби на Закона за банките, с които се предвиждат изключения от съдебния ред за обжалване, по наше мнение изцяло попадат в обхвата на разпоредбата на чл. 120, ал.2 от Конституцията, тъй като ограничаването на правото на съдебно оспорване на надзорните административни актове на Българската народна банка цели засилена защита на други права и интереси. Особеностите в правното регламентиране на банковия надзор произтичат от специфичността на банковата дейност. Банките осъществяват дейността си с чужди средства - привличат свободни парични средства от гражданите и юридическите лица и ги предоставят на други лица. Парите, инвестирани от техните акционери, са незначителна част от паричния ресурс, необходим за банковите сделки. Всичко това изисква банковата дейност да бъде подложена на специални императивни изисквания и държавен контрол, които са установени във всички съвременни банкови законодателства и които в крайна сметка целят да осигурят стабилност и доверие в банковата система като цяло и защита на вложителите /лицата, от които банките привличат своя паричен ресурс/. В България тези изисквания са установени в Закона за банките и в Закона за БНБ. Според чл. 2, ал.3 от ЗБНБ Българската народна банка регулира и контролира дейността на другите банки в страната с оглед поддържане на стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите.

Изискванията за банковата дейност се изразяват в установяването на разрешителен режим за извършването на банкови сделки, в задълженията за банката да поддържа капиталова адекватност и ликвидност, да формира провизии за покриване на риска от загуби, да участва в специална схема за защита на влоговете, да разпръсква рисковете чрез спазване на ограничения при кредитирането и инвестициите, в забраната да се извършват други търговски

сделки освен банковите и т.н. Всички тези изисквания са насочени да предотвратят изпадането на банката в финансови затруднения и застрашаването на интересите на банковите вложители. За тяхното спазване се упражнява специален административен контрол - „банков надзор“ от страна на централната банка. В качеството си на орган, на който е възложен банковия надзор, централната банка е оправомощена да прилага спрямо дейността на банките ред ограничителни мерки за въздействие и дори като крайна мярка отнемането на лицензията за извършване на банкова дейност, когато прецени, че по-нататъшното съществуване на една банка би увредило правата и интересите на вложителите и стабилността на банковата система в България. Именно тези преценки и решения на БНБ са изключени от съдебен контрол.

Авторите на искането твърдят, че с изключването от съдебен контрол на административните актове, с които БНБ въвежда ограничения в дейността на банката с оглед преодоляване на финансови затруднения, застрашаващи интересите на вложителите, включително и отнемането на лицензията, „...стотиците хиляди акционери, както и хилядите граждани и други вложители и кредитополучатели, клиенти на дадената банка, са лишени от правото на защита, която им гарантира нормата на чл. 56 от Конституцията.“. Възниква въпросът, дали наистина е така.

Преди всичко трябва да отбележим, че посочените индивидуални административни актове на БНБ, изключени от съдебен контрол, са насочени да ограничат дейността на банката като юридическо лице, а не да ограничат права на нейни акционери и вложители, поради което те не могат да обжалват тези актове. В този смисъл необосновано е твърдението, че с изключването на съдебния контрол по отношение на тези актове се ограничавало установеното право на защита на гражданите с чл. 56 от Конституцията. В случая се ограничава права на юридически лица, а не на граждани.

Трябва да се има предвид, че правата и интересите на вложителите, от една страна, и на банката като юридическо лице, от друга, не са равнопоставени и дори съществува конфликт на интереси. Банките са склонни да подценяват рисковете и

да не спазват установените регулатори и изисквания за банковата дейност в стремежа за по-голяма печалба.

От друга страна, вложителите са основната категория кредитори на банката, които са заинтересовани преди всичко от сигурността на своите спестявания и от възможността по всяко време да разполагат с тях. Характерна черта както на българското, така и на всички съвременни банкови законодателства е, че влоговете в банка са винаги дължими от банката при поискване от страна на вложителя независимо от уговорените срокове.

Парите, предоставени от вложителите, обикновено надхвърлят 90 на сто (а в България дори 95 на сто) от паричния ресурс на банките. При това вложителите, тъй като не са инвеститори в банката, нямат възможност да участвуват в нейното управление и да упражняват контрол. Обратно, акционерите, които внасят минимална част от парите, с които банката осъществява своята дейност (у нас не повече от 5 на сто) имат реална възможност да участвуват в управлението и контрола на банката и особено тези, които разполагат с по-голямо дялово участие.

Балансът на интереси поне в известна степен трябва да бъде осигурен от държавата чрез налагането на законови изисквания и ограничения, както и чрез упражняването на надзор за тяхното спазване. В името на този баланс надзорната институция - БНБ, е оправомощена да ограничава дейността на банката като юридическо лице с цел да осигури правата и интересите на многобройните вложители и стабилността на банковата система в България. В случая е налице именно „приоритетна защита на конституционно прогласена ценност“ - (цитираното решение N 5 от 1997 г. на Конституционния съд). Такава ценност е собствеността на вложителите и правото им да получат защита като потребители на банкови услуги. Освен това изпадането на една банка в несъстоятелност може да предизвика теглене на депозити от други банки и целият процес се мултиплицира, докато се стигне до пълна паника, при която голям брой банки, дори и в добро финансово състояние, може да фалират и цялата икономика да рухне.

Колкото по-навременно банковият надзор предприема мерки, толкова по-ефикасна ще бъде защитата на спестяванията и стабилността на банковата система. Отлагането на прилагането на определена мярка поради нейното обжалване неминуемо довежда до по-нататъшно влошаване на финансовото състояние на банката и застрашава правата на огромното множество вложители да разполагат със своите пари. В този смисъл коректното тълкуване на чл. 21, ал.2 ще означава именно, че когато една банка не може да изплати задължения към свои вложители в продължение на повече от 7 работни дни, на тази банка трябва да бъде отнета лицензията поради изпадане в състояние на неплатежоспособност. За банка, която не може да плаща на своите вложители в продължение на повече от 7 работни дни, в никакъв случай не може да има спор относно нейната неплатежоспособност, тъй като, както вече изтъкнахме, влоговете по принцип са винаги изискуеми. Спор за изискуемостта на задълженията на банката може да има когато става въпрос за неплатени в срок наеми на помещения, плащания за извършени ремонти и доставки и други подобно случаи, които не са така пряко свързани с особения предмет на дейност на банката. Неплащането на подобни задължения обаче едва ли може да бъде основание за обявяването на банката в несъстоятелност.

Не на последно място трябва да се изтъкне, че стабилността на банковата система, защитавана чрез надзорните мерки на централната банка, несъмнено е въпрос, свързан със стабилността на цялата икономика, а оттам и с националната сигурност.

Изтъкнатият конфликт на интереси може да доведе до съществено засягане на интереси на вложителите. Това го показва и практиката, особено през изтеклата 1996 г., в която банковата система преживя сериозна криза. Както е известно, редица банки изпаднаха в неплатежоспособност и БНБ бе принудена да поиска от съда да бъдат обявени в несъстоятелност. Същевременно бе приет и закон, който осигуряваше за физическите лица 100 %, а за юридическите лица - 50% държавна защита на влоговете. Но тази защита за вложителите на отделни банки все още не е влязла в сила поради обстоятелството, че управителите на тези банки с действията си забавят решаването на въпроса за несъстоятелността на банката с

влязло в сила решение на съда. Дългата съдебна процедура не позволява вече повече от една година вложителите да получат гарантираните си влогове и това допълнително подкопава доверието в банковата система. Това бе и една от причините законодателят да изключи съдебния контрол върху индивидуалните административни актове на централната банка, с които се установяват ограничения по отношение дейността на банките.

В конкретните случаи ефективната защита на правата на банката, съответно на нейните акционери, не може да бъде постигната чрез обжалването по съдебен ред на надзорните административни актове на централната банка. На практика съдебното обжалване на тези актове не може да доведе до възстановяването на нормалната дейност на една банка, тъй като самият факт на наличието на съдебен спор с надзорната институция създава недоверие сред настоящите и потенциални нейни клиенти. Банковият бизнес е немислим без определена степен на обществено доверие. Изчезне ли това доверие, банката просто не може да съществува. Поради това преценките на надзорната институция за недобро финансово състояние на банка, които станат обществено достояние, имат съдбоносен и необратим характер за бъдещето на банката. Не е възможно друга държавна институция да възстанови банката за нормална дейност при липса на положителна оценка за банката от страна на БНБ.

Както показва и практиката у нас, финансовото състояние на такива банки поради масовия отлив на вложители се влошава непрекъснато. В крайна сметка съдебният спор уврежда интересите на вложителите, без да може да постигне реална защита на банката срещу евентуалните незаконосъобразни и неправилни действия на централната банка. Разбира се, това не означава, че банката и нейните акционери не разполагат със средства за защита срещу недобросъвестни действия на надзорната институция. Ако наистина БНБ поради умисъл или груба небрежност е предизвикала „смъртта“ на една банка и така е увредила акционерите на банка като инвеститори, те на общо основание могат да предявят иски за обезщетение за причинените им вреди. В това производство за съда вече няма пречка да преценява и да се произнася по въпроса за законосъобразността на актовете на централната банка, тъй като именно въз основа на тази преценка той

ще реши и основния въпрос за имуществената отговорност на БНБ. В този смисъл не е обосновано твърдението, че банката и нейните акционери са лишени от право на защита при неправомерни действия на централната банка.

В крайна сметка дори когато БНБ е отнела неправомерно лицензията за банкова дейност или е приложила ограничителни мерки по чл. 65, ал.2 от Закона за банките, интересите на акционерите няма така да бъдат засегнати, както биха били засегнати интересите на вложителите при една ненавременна намеса на централната банка или при забавяне прилагането на предписани мерки за въздействие. Парите, които акционерите са инвестирали в банката като акционерен капитал, за разлика от вземанията на вложителите не са изискуеми и могат да бъдат получени обратно едва след удовлетворяването на всички вложители и други кредитори. Тези средства са предназначени и да покрият евентуални загуби, които не могат да се покрият от заделените резерви. За парите на акционерите законодателството не осигурява сигурна възвращаемост. Рисковете в банковата дейност трябва да се погълщат от средствата на акционерите, а не от средствата на вложителите. По тази причина дори ако например умишлено неоснователно е отнета лицензията на една банка, в крайна сметка акционерите няма да бъдат лишени от своя ликвидационен дял, ако тази банка е била в добро финансово състояние. Обратната хипотеза обаче е много по-опасна. Забавянето на надзорните мерки по съображения да не се увредят интереси на банката може да доведе не само до лишаването от възможността за дълъг период от време вложителите да разполагат със своите пари, но и до трайно подкопаване на доверието в цялата банкова система с всички произтичащи от това последици за икономиката на страната. От тази гледна точка е очевидно, че от приоритетна защита се нуждаят именно вложителите и стабилността на банковата система.

Освен това твърдението на авторите на искането, че с надзорните административни актове се засягат права на многобройните вложители е неправилно. Всички надзорни мерки на централната банка са насочени към навременната и ефективна защита на правата на вложителите. Ограничаването на дейността на банката не би могло да доведе до увреждане на права и интереси на вложителите на банката.

Трябва да се изтъкне и обстоятелството, че поначало обхватът на съдебния контрол върху актове на институцията за банков надзор е ограничен. Съдът не е в състояние да замести надзорната институция при преценките, които обуславят издаването и отнемането на лицензия за банкова дейност, както и прилагането на другите мерки за въздействие, за осигуряване безопасност в банковата дейност, тъй като тези мерки са израз на безспорна дискреционна компетентност на надзорната институция. Още повече, че за да бъдат ефективни тези мерки те като правило трябва да се прилагат бързо и навременно.

Необосновано е и твърдението на авторите на искането, че „за управителното тяло на БНБ не е предвиден никакъв контрол, както в кадрово, така и във функционално отношение...“. Надзорните мерки се прилагат от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, с изключение на отказа за издаване на лицензия и отнемането на издадена лицензия, които актове се издават от управителя на централната банка. Според Закона за Българската народна банка управителят на БНБ, както и подуправителят, ръководещ управление „Банков надзор“, се избират от Народното събрание. Народното събрание упражнява контрол върху тях, като може да прекрати предсрочно мандата им в случаи на съществено нарушение на служебни задължения или при действие или бездействие, довело до неизпълнение на възложени със Закона за БНБ задачи на централната банка, каквито задачи несъмнено са и упражняването на банков надзор /чл. 14, ал.2, т. 3 и 4/. В закона е предвидена дори възможност за предсрочно прекратяване на мандата при неучастие без основателни причини в три или повече заседания на управителния съвет /т. 4/. Всичко това е израз на засилен контрол върху дейността на членовете на управителния съвет на БНБ.

От изложените по-горе съображения следва да се направи изводът, че изключването на посочените административни актове от съдебния ред за обжалване не противоречи на чл. 56 от Конституцията.

Трябва да се има предвид, че в новото ни законодателство има и друг подобен случай, когато изрично, със законова норма е изключено съдебното обжалване на принудителни административни мерки. Така според чл. 35 от Закона за държавния финансов контрол указанията на министъра на финансите, отправени

до ръководители на подконтролни обекти за отстраняване на констатирани нарушения, не подлежат на обжалване по съдебен ред. Тези указания за отстраняване на нарушения по своя характер без съмнение са еднотипни с мерките, предвидени в чл. 65, ал.2, т. 1, 3, 4, 5, 7, 11, 12, 13 на Закона. В този случай законодателят е преценил, че изключването на съдебното обжалване на административните указания на министъра на финансите се налага поради необходимостта от бърза и ефикасна защита на публичната /държавна и общинска/ собственост.

Разбира се, ние не твърдим, че това е трайно законодателно разрешение. То има временен характер и е продиктувано от особената кризисна ситуация в България в периода 1995-1996 и по-специално от загубата на доверие в банковата система сред населението. Практиката показва, че проточилите се съдебни дела и свързаната с тях невъзможност за множество граждани и юридически лица да имат достъп до своите влогове допълнително подкопава доверието в банковата система. Така например има случай, при който акционер, притежаващ само една акция е обжалвал решение на съда за обяване на банка в несъстоятелност и така поради невлизането в сила на съдебното решение се възпрепятства прилагането на държавната защита на влоговете в тази банка.

При стабилизирането на банковата система може да се стигне до преразглеждане от законодателя на изключването на съдебния контрол спрямо някои от посочените административни актове на централната банка. Но в настоящия момент отмяната на атакуваните разпоредби на Закона за банките е преждевременно и нецелесъобразно.

2. Относно чл. 9, ал.1, т.1 и 5, ал.2 и 4 и § 18 от Закона за банките

Небосновано е твърдението на авторите на искането, че посочените разпоредби противоречат на конституционни норми и на международни договори, по които България е страна. След като през 1996 година изпаднаха в несъстоятелност 15 банки, което нанесе сериозен удар не само на банковата система, но и като цяло на икономиката на страната, особено важно е

възстановяването на доверието на обществеността в банковата система. От тази гледна точка е необходимо да се поставят по-високи изисквания към лицата, които ще управляват банки.

На първо място лицата, които управляват банки трябва да имат високи нравствени качества, да не са свързани с управлението през последните пет години на фалирала банки, за да може да се укрепва доверието на обществеността в банковата система. Кои лица конкретно носят вина за фалита на 15-те банки през 1996 г. е въпрос, който изисква продължително проучване. Но самият факт на участие в управлението на фалирала банки създава недоверие у широк кръг вложители спрямо тези лица. С тази забранителна норма не се цели санкциониране на засегнатите от нея лица, а премахването на каквито и да било съмнения в широката публика относно разумното и професионално управление на чужди пари. Разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 5 следва да се свърже с нормите на чл. 234, ал. 2, т. 1 от Търговския закон /ТЗ/. Посочената разпоредба също не свързва ограничението с наличието на виновно поведение на лицето, участвало в управлението на търговско дружество, обявено в несъстоятелност. Нещо повече, тя допуска ограничението да се приложи и спрямо лице, което е било член на управителния орган на фалиралото дружество преди 50 години. В чл. 9, ал. 1, т. 5 от Закона за банките приложението на горното ограничение е стеснено до 5 години, предхождащи обявяването на банка в несъстоятелност. Единствената разлика е, че последиците се свързват с наличието на неудовлетворени кредитори. Процесът по ликвидацията на една банка обаче е продължителен, а необходимостта от възстановяване на доверието в банковата система изисква предявяването на високи изисквания към ръководителите на банка. Кризата в банковата система се породила през 1996 г., но причините ѝ се коренят в предходните 5 години, поради което ограничението се отнася само за този период. Освен това с § 18 от Предходните и заключителни разпоредби на Закона за банките е предвидена възможност по решение на Управителния съвет на БНБ ограничителните разпоредби на чл. 9, т. 4 и 5, да не се прилагат спрямо лица, които са избрани в управителните органи на банката по предложение на БНБ или Банковата консолидационна компания във връзка с

провеждането на оздравителни мерки, след като вече е било установено влошено финансово състояние на банката.

. Предвиденото ограничение в посочените текстове не е свързано с наличието на вина, тъй като то не е санкция, както не може да се счита за санкция и разпоредбата на чл. 9, ал.1, т.7 от Закона за банките и аналогичната норма на чл. 234, ал.2, т. 2 от ТЗ, които не допускат за членове на управителни органи да се избират съпрузи или роднини до трета степен включително по права или по съребрена линия помежду си или на друг член на управителен или контролен орган на банката. Следователно необосновано е твърдението, че с разпоредбата на чл.9, ал.1, т. 5 от Закона за банките, която изисква членовете на управителния съвет или съвета на директорите да не са били през последните пет години, предхождащи датата на решението за обявяване на банка в несъстоятелност, членове на неин управителен или контролен орган, се налага санкция на лица, които не са извършили противоправно или укоримо деяние, или пък им се отнема правото на труд или изборът на професия или месторабота.

На второ място, лицата които управляват банките, трябва да имат подходящо висше образование. Законодателят е преценил, че това образование трябва да бъде икономическо или юридическо, поради характера на работата, която извършват управителите на банки. Неправилно се счита, че установеното изискване за образование спрямо членовете на управителните органи на банка противоречало на чл. 6 от Конституцията, с който се забраняват ограничения на права или привилегии, основани на образование. На лицата без икономическо и юридическо образование не се ограничава правото на труд. Те само не могат да ръководят банка, така както не може да бъде назначено за съдия лице, което няма юридическо образование.

Освен това лицата, които управляват банка, трябва да имат и подходяща квалификация и опит в банковото дело, която да им позволи успешно да управляват високорисковата банкова дейност. Заемането на длъжност като лице, управляващо и представляващо банка или като член на управителен орган на банка, не е субективно право, признато от закона. Такова право възниква в резултат на разрешителния акт на централната банка, която упражнява в случая

предоставената ѝ дискреционна компетентност на преценка на качествата, необходими за управлението на банката, с оглед да се ограничи възможността за възлагането управлението на банка на неподходящи лица. И тук е налице посоченият вече конфликт на интереси между акционерите в банката и нейните вложители, поради което одобрението на качествата на тези лица от надзорната институция позволява да бъдат балансирани противоречащите си интереси. Вярно е, че интересите на тези лица търпят известно ограничаване. Но това ограничение се обосновава с необходимостта да се осигури защита на интересите на вложителите, на банковата система като цяло, на националната икономика и в крайна сметка на сигурността на страната.

Поради тази причина законодателят е предвидил, преди избора на предложеното за член на управителен орган на банка лице, БНБ - като орган, на който е възложен надзора върху банковото дело - да потвърди, че предложеното лице притежава квалификация и опит в банковото дело за успешно изпълнение на ръководната длъжност, за която кандидатства. Това потвърждение се извършва с издаването на сертификат. Той има сила само за банката и длъжността, за която е издаден. Преценката за наличието на необходимата квалификация и опит е конкретна за всеки случай и е в зависимост от обема и вида на извършваните от банката банкови сделки и от конкретната ръководна длъжност, която ще изпълнява лицето. Все с оглед да се ограничи възможността за възлагане управлението на банка на неподходящи лица, с чл. 57 от Закона за банките е предвидено промените в състава на управителните органи на банка да пораждат действие, ако е налице одобрение от БНБ. Очевидно съдът не би могъл да замести БНБ при упражняването на тази ѝ дискреционна компетентност.

3. По чл. 52, ал. 7 от Закона за банките

Необосновано е искането за обявяване за противоконституционни и нормите на чл. 52, ал. 7 от Закона за банките, тъй като с тези разпоредби не се нарушават конституционни изисквания.

С оглед на всички изтъкнати го-горе съображения смятаме, че следва да бъде отхвърлено искането за обявяване за противоконституционни нормите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4, чл. 21, ал.5, чл. 52, ал. 7, чл. 65, ал. 4 и § 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за банките, както и за установяване несъответствие на разпоредбите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, ал. 2 и 4 от същия закон с международни договори, по които България е страна.

С уважение,

