



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Дх. № 89 КЗ- 1/16г.
Дата 07-03-16г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01-03-11
07-03 2016 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

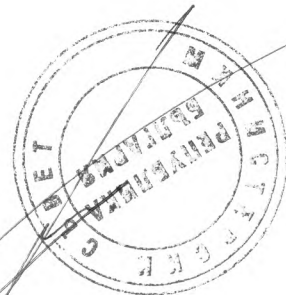
г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 1 за 2016 г., одобрено с Решение №145..... на Министерския съвет от 2016 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1 ОТ 2016 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 4 февруари 2016 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 от 2016 г., образувано по искане на тричленен състав на Търговската колегия на Върховния касационен съд на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изречение трето от Закона за банковата несъстоятелност.

Атакуваните текстове се отнасят до представителството пред съда на банка, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, от назначените от Централната банка квестори или от назначените по реда на чл. 12, ал. 1, т. 2 от закона временни синдици или от упълномощени от тях лица, съответно до правото на обжалване на решението за откриване на производството по несъстоятелност само от квесторите или временните синдици на банката и от Централната банка.

Съдиите твърдят, че тези разпоредби противоречат на чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 121, ал. 1 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ). В искането се съдържат и аргументи за противоречие с чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), но в определението си Конституционният съд е отклонил произнасянето по тях предвид разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2, изречение първо от КРБ, като се ограничава само до преценка за противоконституционност на приложимия по делото закон.

Въз основа на предоставената ни с определението на Конституционния съд от 4 февруари 2016 г. възможност изразяваме следното становище:

1. Общи бележки

Законът за банковата несъстоятелност (ЗБН) е приет през 2002 г. (обн., ДВ, бр. 92 от 2002 г., в сила от 28.12.2002 г.) и последни изменения в него са направени през 2015 г. (бр. 22 от 24.03.2015 г., в сила от 24.03.2015 г., бр. 41 от 5.06.2015 г., в сила от 5.06.2015 г., бр. 50 от 3.07.2015 г., бр. 61 от 11.08.2015 г., в сила от 11.08.2015 г., бр. 62 от 14.08.2015 г., в сила от 14.08.2015 г., изм., бр. 94 от 4.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г.). Някои от тях са свързани именно с разширяването на банковата дейност и със защитата на значителен брой вложители – ситуация, характерна за банковата система в настоящия момент и изискваща бързина и адекватни мерки при наличието на процедура по несъстоятелност.

Предвид значението на банковата система за цялостното развитие на икономиката както в национален, така и в международен план, в повечето държави производството по несъстоятелност на банките е уредено със специални закони и се отклонява и като принципи, и като конкретна уредба от регламентацията на несъстоятелността на търговските дружества. Същият принцип се споделя и при уредбата на статуса на банките, които освен че са търговски дружества, имат и специален лиценз за осъществяване на банкова дейност и специална уредба за нея.

В случая е налице висок обществен интерес от стабилността на банковата система и това е отразено в правната уредба по ЗБН. В чл. 2 от закона е предвидено, че „производството по несъстоятелност за банка има за цел да осигури във възможно най-кратък срок справедливо удовлетворяване на вложителите и другите кредитори на банката“, а съгласно ал. 2 „В производството по несъстоятелност за 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.“

Следователно законодателят извежда на преден план интересите на вложителите, на кредиторите и на обществото като цяло, оставяйки на заден план акционерите и отдавайки им приоритет единствено при разпределение на масата на несъстоятелността след удовлетворяване на кредиторите. Що се отнася до органите на управление на банката, те се създават, за да я представляват в нормалната ситуация на осъществяване на банкова дейност. При производството по несъстоятелност тази дейност е прекратена и следователно техните функции също са прекратени. Представителството на банка в несъстоятелност следва да е от трети, независими и външни за банката лица, които да гарантират посочените в чл. 2 от ЗБН цели на производството. Независимо дали органите на управление на банката имат или не вина за достигането ѝ до състояние на неплатежоспособност, те не трябва да продължават дейността си, защото наред с другите съображения биха имали противоречиви интереси с тези на вложителите и кредиторите на банката.

Въз основа на тази основна позиция в правната уредба на банковата несъстоятелност би следвало да се тълкува и ограничаването на правата на акционерите и на органите за управление на банката в производството по несъстоятелността, съответно на обжалване на административните и съдебни актове, постановявани в хода на това производство.

Визираните от вносителите на искането конституционни разпоредби, спрямо които се претендира противоречие на разпоредбите от ЗБН, се отнасят до правото на защита на гражданите и юридическите лица. Те имат това право във всички стадии на процеса (чл. 122, ал. 1 от КРБ). Съдебната власт е призована да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от КРБ). Отделно в чл. 56 от КРБ като основно право е прогласено правото на защита, но то няма самостоятелно битие, а само доколкото се нарушени или застрашени други права или законни интереси. В Решение № 15 от 1993 г. на Конституционния съд по к. д. № 17/93 г. се приема, че това право се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси. Следователно без обосноваване нарушението или застрашаването на кои точно права на акционерите и на банката, представлявана от своите управителни органи, не може да се претендира и нарушаването на правото на защита.

Позоваването на чл. 121, ал. 1 от КРБ е производно, макар и свързано с цитираните по-горе разпоредби, доколкото веднъж допуснато за реализиране, правото на защита се осъществява на всички нива и във всички стадии в процеса при условия на равенство и състезателност. Това обаче поставя основния въпрос – кои са страните в процеса по несъстоятелност, по който ЗБН категорично постановява: вложителите, кредиторите и специалните представители, назначени във връзка с производството по несъстоятелност. Следователно липсата на норми, които да легитимират органите за управление на банката и акционерите, съответно тези от тях, които към датата на отнемане на лиценза за извършване на банкова дейност са притежавали повече от 5 на сто от капитала на банката, като участници в производството по несъстоятелност води до невъзможност за прилагане на конституционните норми относно правото им на защита. Тази преценка е направена именно във връзка с целите на това производство, при което общественият интерес, стабилността на банковата система и гаранциите за обществото имат приоритет пред личните интереси на акционерите, съответно пред органите за управление на юридическото лице. Именно в това се състои и принципът за пропорционалността, установен от конституционния законодател, последователно прилаган в законодателството и утвърден и в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

В искането за обявяване на противоконституционност на разпоредби от ЗБН вносителите многократно се позовават на противоречие с принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ). Понятието за правова държава има конкретни измерения в конституционноправната наука. Приема се, че върховенството на закона е един от основополагащите принципи, залегнали в конституциите на държавите – членки на Европейския съюз и на Съвета на Европа. Той се възприема като синоним на понятието „правова държава“, макар че според някои автори последното е по-широко и включва и върховенството на правото и на правосъдието. Конституционният законодател обаче на първо място изисква управление в съответствие с установения в нормативните актове ред. От тази гледна точка постановените в ЗБН норми са част от позитивната правна уредба на банковата дейност, която е специфична, свързана е със сериозен и многопланов обществен интерес и поради това е уредена в специални закони с подробна регламентация на всички процесуални действия.

Следва да се отбележи, че освен най-общо позоваване на този принцип в искането не са посочени никакви конкретни аргументи. Конституционният съд в редица свои решения изрично е постановил, че този принцип не бива да е неприсъщо натоварван (решения на Конституционния

съд № 1 от 2005 г., № 14 от 2000 г., № 6 от 2005 г., по к. д. № 1/2013 г. и др.) и че при наличието на правна уредба на законодателно ниво не може да се счита, че е налице негово нарушаване. В случая ЗБН е именно такава уредба и тя не е единствената, която ограничава права на граждани и юридически лица в определени сфери предвид запазването на обществения интерес.

Наред с изложените принципни бележки изразяваме становище и по изложените в искането на тричленния състав на Търговската колегия на Върховния касационен съд на Република България аргументи по конкретно атакуваните текстове от ЗБН.

2. По отношение на правото на съдебна защита на акционерите, встъпили в производството по чл. 11, ал. 4 от ЗБН

В искането на съдиите от Търговската колегия на ВКС се твърди, че при наличието на специалната възможност по чл. 11, ал. 4 акционерите, които към датата на отнемане на лиценза за извършване на банкова дейност са притежавали повече от 5 на сто от капитала на банката (наричани по-нататък само акционери), да встъпят в производството по разглеждане на искането на Централната банка, по-нататъшното им изключване от процедурата по несъстоятелността, включително и от обжалването на съдебните решения по нея, е нарушение на чл. 122, ал. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 221, ал. 1, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от КРБ. Определено по-общо, според вносителите е нарушено правото на защита на акционерите, което е гарантирано от Конституцията.

Считаме, че тази теза на вносителите на искането не може да се сподели. От една страна, част от конституционните разпоредби се отнасят само за граждани (чл. 56), а акционери могат да бъдат както физически, така и юридически лица. Наред с това, както отбелязахме по-горе, правото на защита на всички правни субекти е процесуално право, т. е. то е производно от материално право, което е нарушено или застрашено. Банковата несъстоятелност представлява поредица от процесуални действия, в които участват различни правни субекти и органи, но с цел, различна от тази при нормалното функциониране на банката. Тя е определена в чл. 2 от ЗБН. Става въпрос за специфичен обществен интерес, на който се отдава приоритет пред интересите на акционерите. Това е и една от причините производството по банкова несъстоятелност да е в специален закон, а да не следва уредбата на Търговския закон.

Акционерите не са адресат на административния акт на БНБ, с който се отнема лицензът на банката. Те не са и в качеството на длъжник или кредитор в производството по несъстоятелност. Според правната теория и многократно потвърдено в практиката е становището, че акционерното

дружество като правен субект се различава от лицата (физически и юридически), които притежават дялове или акции в него. В производството по несъстоятелност встъпва търговското дружество като самостоятелен субект, следователно акционерите не могат да са страна в това производство. Това е уредено по същия начин и във връзка със несъстоятелността по Търговския закон. Именно защото това производство е различно от нормалната търговска дейност, се въвежда особеното представителство на квестори, временни синдици и пр. По тази логика такива представители действат и в някои уредени в Закона за кредитните институции случаи.

Предвид целите на производството по банкова несъстоятелност правната уредба, с която акционерите не се допускат до представителство пред съда, съответно до обжалване на съдебните актове, е последователна. Принципът, поставен в чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изречение трето от ЗБН, е последователно проведен и в чл. 94. В ал. 1 е определен редът за удовлетворяване на вземанията при разпределяне на осребреното имущество. Според ал. 3 от закона само ако след удовлетворяване на кредиторите остане имущество, то се разпределя между акционерите съобразно правата по притежаваните от тях акции. Това е принцип, съдържащ се в почти всички законодателства относно банковата или друга специална процедура по несъстоятелност на търговски дружества.

Ако се направи паралел с Търговския закон, там в чл. 607 е определено, че производството по несъстоятелност има за цел да осигури справедливо удовлетворяване на кредиторите и възможност за оздравяване на предприятието на длъжника. Едва след пълното удовлетворяване на кредиторите и плащането на задълженията остатъкът от масата на несъстоятелността, ако има такъв, се предоставя на длъжника съгласно чл. 732 от Търговския закон (ТЗ), съответно се разпределя между съдружниците или акционерите на търговското дружество.

Ако все пак по силата на чл. 11, ал. 4 от ЗБН е предвидено тяхно участие, то на първо място следва да се прави систематично тълкуване на разпоредбата. Принципната постановка за участниците в процеса се съдържа в ал. 3, допълнена през 2015 г. (ДВ, бр. 62 от 2015 г., в сила от 14.08.2015 г.): „банката, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, се представлява по делото само от назначените от Централната банка квестори или от назначените по реда на чл. 12, ал. 1, т. 2 временни синдици или от упълномощени от тях лица”. Предвидената по ал. 4 възможност за акционерите е само за встъпване в производството по разглеждане на искането на Централната банка и следва да се тълкува ограничително и като изключение, създадено с определена цел.

Макар и в България да липсва значителна и утвърдена практика във връзка с банковата несъстоятелност, в българската и европейската правна теория се застъпва разбирането, че подобно участие може да се счита изцяло с информативна цел и с оглед зачитане на техните права и интереси, ограничени по чл. 94, ал. 3. Тази уредба е в синхрон с установената по чл. 240а от ТЗ и чл. 118 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа защита на правата на миноритарните акционери да бъдат адекватно информирани за състоянието на банката, причините за него и производството по несъстоятелност. В тези разпоредби се съдържат и правата им да търсят по исков път отговорност от членове на съвета на директорите, съответно на надзорния и управителния съвет, за вреди, причинени на дружеството и довели до неговата несъстоятелност.

Производството по банкова несъстоятелност като специално производство е обвързано с отнемане лиценза на банката за извършване на банкова дейност по инициатива на БНБ при предвидените в чл. 36, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) обстоятелства. В случая отклонението в ЗБН от правилата за инициране, съответно и за развитие на производството по несъстоятелност по ТЗ, се аргументира с особената функция на БНБ като надзорна институция, а не като кредитор на банката. Кратките срокове и всички по-нататъшни стъпки в процедурен план са пряко свързани именно с прогласените в чл. 2 от закона цели и защитени интереси, сред които не фигурира този на акционерите в банката. В случая е налице едно типично и многократно прилагано и в европейското законодателство правило на приоритет на обществения интерес, икономическата и социална стабилност пред частните интереси, включително с отмяна на принципи и норми, типични за търговското право. То е последователно проведено и във влезлия в сила през 2015 г. Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, който въвежда в националното законодателство разпоредбите на Директива 2015/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета в посочения смисъл. По този закон е предвидена защита на акционерите, но не и когато възстановяването и реструктурирането се окажат невъзможни и се открие производството по несъстоятелност.

С отнемането на лиценза за банкова дейност БНБ констатира неплатежоспособност на банката, т. е. собственият ѝ капитал е отрицателна величина. Във връзка с това правата на акционерите вече нямат материално покритие, съответно не може да се обоснове правен интерес те да участват в производството по несъстоятелността на свое собствено основание. Всички заинтересовани страни обаче, включително акционерите, имат права по ЗКИ в производството по отнемане на лиценза, т. е. при постановяването на

административния акт на БНБ за отнемането на лиценза и прекратяване дейността на банката.

Не на последно място следва да се отбележи, че Фондът за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ), който защитава интересите на вложителите и дори би трябвало да има приоритетна позиция пред акционерите, също няма права по представителството пред съда, съответно обжалване на съдебните актове в това производство.

3. По отношение на правото на съдебна защита на банката като юридическо лице чрез управителните ѝ органи

Значителна част от аргументите, посочени по-горе по отношение на изключване на възможността на акционерите да участват в производството по несъстоятелността, съответно да обжалват съдебните актове, постановени по него, се отнася и до органите за управление на банката. Принципът, възприет както в ТЗ, така и в ЗБН, е за дерогиране на функциите на тези органи и назначаване на външни лица, които обективно да поемат управлението на дружеството, съответно банката в несъстоятелност, с единствената цел да се извърши събиране на техните вземания и плащане на задълженията им към кредиторите, съответно и към вложителите в банката.

Производството, започнало по инициатива на БНБ, има за предпоставка отнемането на лиценза на банката по чл. 36, ал. 2 от ЗКИ при наличието на определените в ал. 1 предпоставки, след което съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗБН производство по несъстоятелност за банка се открива пред съда. В ЗБН са уредени правомощията на временния синдик (чл. 12а), който изпълнява функциите си до назначаването на синдик по чл. 26. Съгласно чл. 13 със съдебното решение се обявява неплатежоспособността на банката и се определя началната ѝ дата; открива се производство по несъстоятелност за банката; обявява се банката в несъстоятелност и се прекратява дейността на предприятието ѝ; прекратяват се правомощията на органите на банката (изрично в т. 4); постановява се обща възбрана и заповед върху имуществото на банката; лишава се банката от правото да управлява и да се разпорежда с имуществото, включено в масата на несъстоятелността, и се постановява започване на осребряване на имуществото, включено в масата на несъстоятелността, и разпределение на осребреното имущество.

В ал. 2 и 3 на чл. 13 от ЗБН е постановено, че решението за откриване на производство по несъстоятелност за банка подлежи на незабавно изпълнение от датата на постановяването му и има действие *erga omnes*. В следващите разпоредби е предвидена изключителна бързина и оперативност, включително в предписаните от закона процедури, с оглед

защита на интересите на вложителите и кредиторите на банката и като цяло на обществения интерес, свързан с нормалното функциониране на цялата банкова система, но и с дейността на стопанските субекти и дори с личните интереси на гражданите. Правната уредба е насочена и към стабилизиране на икономическата ситуация и избягване на икономическо и социално напрежение. Във връзка с това, ако се допусне обжалване, което обаче не спира процедурата по събиране на вземанията и осребряване на масата на несъстоятелността, това може да доведе до много сериозни последици, неприемливи в обществен и политически план. По тази причина приоритетът на общия пред частния (в случая на търговското дружество) интерес е напълно закономерен.

При разглеждане от съда на искането на БНБ за откриване на производство по несъстоятелност съгласно чл. 11, ал. 2 от ЗБН в заседание при закрити врата се призовават само БНБ, самата банка и ФГВБ и с участието на прокурор. При определяне на правото на жалба, както вече отбелязахме, то не е предоставено дори на Фонда, независимо че той представлява вложителите и се суброгира в техните права.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането за установяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изречение трето от Закона за банковата несъстоятелност поради противоречие на чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 1 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията на Република България е неоснователно и не следва да бъде уважено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Бойко Борисов)