

РЕШЕНИЕ № 6
София, 14 юни 2016 г.
конституционно дело №1/2016 г.
съдия-докладчик Константин Пенчев

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 14 юни 2016 г. конституционно дело № 1/2016 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

С определение № 4 от 10.01.2016 г. по т. д. № 3343 по описа за 2015 г. тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия, Първо отделение е спрял производството по делото и е внесъл искане до Конституционния съд за обявяване за противоконституционни и несъответстващи на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 от Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН), (обн., ДВ, бр.92/2002 г., посл. изм. ДВ, бр.33/2016 г.). Твърди се в искането, че разпоредбите на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН противоречат на разпоредбите на чл. 122, ал. 1, във връзка с чл. 117, ал. 1, чл. 121, ал. 1, чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и са в несъответствие с разпоредбата на чл. 6 ЕКЗПЧОС.

С определение от 4.02.2016 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН и е отклонил искането за установяване на несъответствие на горните разпоредби с чл. 6 ЕКЗПЧОС.

В искането се твърди, че чл. 11, ал. 3 ЗБН, който постановява, че банката, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, се представлява от квестори или временни синдици - лица, които се намират в определена зависимост от Българска народна банка (БНБ) или Фонда за гарантиране на влоговете в банките (Фонда), нарушава правото ѝ на защита. Искането за установяване на противоконституционността на чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН е за нарушение на чл. 121, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията. Изчерпателното изброяване в оспорваната разпоредба на страните в процеса, които имат право на жалба, лишава акционерите на банката, притежаващи над 5 на сто от капитала ѝ, от правото да обжалват решението по чл. 13 ЗБН и нарушава равенството в процеса.

Министерският съвет, Българската народна банка и Фондът за гарантиране на влоговете в банките са на становище, че искането следва да се отхвърли. Сочи се, че целта на производството по несъстоятелност на банките преследва цели различни от тези на несъстоятелността по Търговския закон (ТЗ), а именно осигуряване в най-кратък срок удовлетворяване на вложителите и другите кредитори на банката (чл. 2 ЗБН) при съобразяване с обществения интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система. Твърди се още, че акционерите, притежаващи над 5 на сто от капитала на банката, както и нейните управителни органи имат възможност да защитят интересите си в производството по чл. 151, ал. 3 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) пред Върховния административен съд (ВАС), обжалвайки решението на БНБ за отнемане на лиценза на банката.

Висшият адвокатски съвет застъпва становището, че искането на тричленния състав на ВКС е основателно, като се споделят изложените в него аргументи. В становището се изразява съмнение относно смисъла на обявяване противоконституционността на чл. 11, ал. 3 ЗБН относно представляването на банката в процеса по несъстоятелност, тъй като други неоспорени разпоредби в ЗБН и ЗКИ постановяват, че банка под особен

надзор и до постановяване на решението по чл. 13 ЗБН се представлява от квестори, респ. от временни синдици.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Банките са юридически лица, които извършват публично привличане на влогове или други възстановими средства и предоставят кредити или друго финансиране за своя сметка и на собствен риск (чл. 2, ал. 1 ЗКИ), по което се отличават от другите търговци. Затова правилата за банковата несъстоятелност се различават от тези за несъстоятелността по ТЗ и са уредени в специален закон. Целта на Закона за банковата несъстоятелност е посочена в чл. 2 - осигуряване „във възможно най-кратък срок справедливо удовлетворяване на вложителите и другите кредитори на банката.“ Тази цел законът постига от една страна, чрез осигуряване на съдебен процес в кратки срокове, а от друга страна чрез администриране и контрол на действията на синдика по осребряването на имуществото на банката от Фонда, от друга. Въведени са кратки срокове за насрочване и разглеждане на делото за несъстоятелност и пред трите съдебни инстанции (чл. чл. 11, ал. 1 и 8, 16, ал. 1 и 3, 47, ал. 2 ЗБН). Обжалването на решенията на първата и въззивната инстанция не спира изпълнението им (чл. чл. 13, ал. 2 и 16, ал. 2 ЗБН).

Фондът назначава, освобождава и контролира цялостната дейност на синдика, определя възнаграждението и бюджета му, одобрява публичната продажба на вещи и вземания на банката, издава възлагателни постановления, и изобщо контролира и администрира цялостния процес по осребряването на имуществото на банката. Особеностите на банковата несъстоятелност, както и цялостната законова уредба на дейността на банките, безспорно следва да бъдат съобразени при обсъждането на твърденията в искането на тричленния състав на ВКС за противоконституционност на разпоредбите на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН.

По отделните оспорени разпоредби съдът прие следното:

1. По чл. 11, ал. 3 ЗБН.

Тази разпоредба постановява, че банката, за която се иска откриване на производство по несъстоятелност, се представлява от квесторите, респ. от временните синдици, ако такива са назначени, като обезпечителна мярка по чл. 12, ал. 1, т. 2 ЗБН. Твърди се в искането, че квесторите се назначават от БНБ, а временните синдици от съда, но по предложение на Фонда и то от утвърден от БНБ списък, поради което те не защитават пълноценно правата на банката в процеса. В подкрепа на това становище се сочат и мотиви към решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делата на „Капиталбанк“ срещу България и „Кредитна и индустриална“ банка срещу Чешката република.

С оглед особената функция на банките, законите, регулиращи дейността им, предвиждат засилен контрол и спешни мерки при съмнение за нарушение на правилата от страна на ръководните им органи или неправилно управление. При опасност от неплатежоспособност на банката БНБ упражнява мерки на специален надзор, като назначава квестори (чл.чл. 115- 121 ЗКИ). Квесторите поемат изцяло управлението на банката, като правата на управителните и надзорни органи се преустановяват (чл. 107, ал. 1 ЗКИ). Ако мерките на специален надзор не дадат резултат, БНБ отнема лиценза на банката и назначава квестори, ако такива не са били назначени преди това (чл. 36, ал. 5 ЗКИ), които управляват банката до назначаване на синдик в производството по несъстоятелност. Следователно от момента, в който банката е застрашена от неплатежоспособност, управлението ѝ се поема от лица, различни от управителните ѝ органи. Оспорената разпоредба на чл.11, ал.3 ЗБН само потвърждава това правило, отново подчертавайки, че банката, чието обявяване в несъстоятелност се иска, се представлява от лица, различни от управителните ѝ органи и пред съда по несъстоятелност. Това законово решение е в интерес на вложителите и не противоречи на никоя конституционна норма. След като банките се разпореждат със средствата

на вложителите, оправдано е при риск за тези средства вследствие евентуална неплатежоспособност, управлението да се поеме незабавно от други лица, които и да представляват застрашената банка. Съмнението, че зависимите от БНБ или Фонда представители на банката в процеса по несъстоятелност, няма пълноценно да защитават правата ѝ в процеса, до постановяване на решението по чл. 13 ЗБН, не е достатъчно основание за разпоредбата на чл. 11, ал. 3 ЗБН да бъде обявена за противоконституционна. Дори да е налице необходимост от по-добра регламентация, то решението е от компетентността на законодателя, а не на Конституционния съд. Винаги, при съмнение за противоречие на интересите между представляваната в конкретен процес банка и представляващите я лица, съдът би могъл да назначи особен представител по реда на чл. 29, ал. 4 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

С оглед изложеното съдът приема, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 11, ал. 3 ЗБН следва да се отхвърли.

2. По чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН.

С Преходните и заключителни разпоредби (пар. 15, т. 5, б. “б“) от Закона за кредитните институции (Обн. ДВ бр.59 от 21.07.2006 г.) в ЗБН се създава нова алинея 4 на чл. 11, съгласно която акционерите, притежаващи над 5 на сто от капитала на банката, чиято несъстоятелност се иска, могат да встъпят в производството. Твърди се в искането, че изчерпателното изброяване на страните, имащи право да обжалват решението по чл. 13 ЗБН, лишава встъпилите акционери от право на жалба, респ. от защита във всички стадии на процеса, което е нарушение на чл. 122 от Конституцията.

Съгласно чл. 122, ал. 1 от Конституцията физическите и юридически лица имат право на защита във всички стадии на процеса. Правото на защита се упражнява по ред, определен със закон (чл. 122, ал. 2).

Правото на защита, в частност правото на достъп до съд, обаче няма абстрактно съдържание. Конституцията изрично го свързва с

накърняването на субективни права и законни интереси. Ако от стесняването на правните възможности спрямо определени участници в съдебното производство не произтича засягане на техните права и законни интереси, не може да се поставя въпросът за неоправдано ограничаване на конституционните им права. На тази основа трябва да се преценява основателността на искането за обявяване на несъвместимост с основния закон на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН, която изключва въззивното и касационното обжалване на актовете на съда по несъстоятелност, постановени по чл. 13, ал. 1 и чл. 14 ЗБН, по отношение на встъпилите в производството акционери, притежаващи повече от 5 на сто от капитала на банката. Както се сочи в Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. съдилищата са задължени да осигуряват равенството и състезателността на участниците в съдебния процес, като прилагат точно процесуалните закони в приетия от законодателя вид.

Банковата несъстоятелност е особен вид несъстоятелност, уредена със специален закон. Тя, както и несъстоятелността уредена в ТЗ, представлява производство на универсално принудително изпълнение, позволяващо пропорционалното удовлетворяване на кредиторите от цялото имущество на длъжника. Разликата в целите на двете производства обуславя разликата в законовата им уредба. Съгласно чл. 607 ТЗ с производството по несъстоятелност се цели справедливото удовлетворяване на кредиторите и възможното оздравяване на предприятието на длъжника, при зачитане правата на кредиторите длъжника и работниците на длъжника. Производството за банкова несъстоятелност цели справедливо удовлетворяване в най-кратък срок на вложителите и другите кредитори на банката, като се взема предвид и обществения интерес, свързан със стабилността и доверието в банковата система (чл. 2 ЗБН). В производството за банкова несъстоятелност не е предвидена възможност за оздравяване на банката с отнет лиценз. Освен това въпросът за неплатежоспособността на банката не се решава в това

производство, а в производството по обжалване на решението на БНБ за отнемане на лиценза пред ВАС - чл.151 ЗКИ. Съдът по несъстоятелността проверява само изрядността на искането на Централната банка (чл. 9, ал. 2 и 3 ЗБН) и наличието на влязъл в сила акт на БНБ за отнемане на лиценза на банката (чл. 11, ал. 5 ЗБН) и при наличието на тези предпоставки, във всички случаи, обявява банката в несъстоятелност, постановявайки решението по чл. 13 ЗБН. Единственият въпрос, по който съдът има право на самостоятелна преценка е въпросът за началната дата на неплатежоспособността на банката. Датата на неплатежоспособността е релевантна към правата и интересите на кредиторите на банката във връзка с разпоредбите за относителната недействителност по чл. 59, ал. 5, т. 1 ЗБН и отменителните иски по чл. 60 ЗБН.

При тези ограничени правомощия на решаващия съд очевидно е, че и правата на участниците в процеса ще са твърде ограничени и ще се отличават от правата на участниците в исковия процес. Затова и разпоредбите на чл. 46, ал. 3 и чл. 47, ал. 1 ЗБН предвиждат субсидиарно приложение на ГПК, доколкото в ЗБН не са предвидени други правила. Следователно при определяне на правата на встъпилите в процеса акционери, притежаващи над 5 на сто от капитала на банката, не следва да се изхожда от разпоредбите на ГПК за третите лица в процеса, а от разпоредбите на специалния закон и на тази основа следва да се преценява дали е налице неравенство на участниците в процеса по несъстоятелност. В случая не е налице неравно третиране на встъпилите в съдебния процес акционери, защото за тях липсва правен интерес от обжалването, още повече, че законът не предвижда право на жалба на наистина заинтересованите от датата на неплатежоспособност лица - кредиторите на банката в това число и Фонда, който е страна в процеса. Налага се крайното заключение, че лишаването на участващите в производството по банкова несъстоятелност акционери с повече от 5 на сто от капитала на банката, от възможността да обжалват решенията на съда по чл. 13, ал. 1 и

чл. 14 ЗБН, съгласно оспорената разпоредба на чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН, не противоречи на Конституцията, защото подлежащите на въззивно и касационно обжалване съдебни актове не засягат техните права и законни интереси.

С оглед изложеното Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 3 ЗБН не нарушава равенството на страните в процеса, нито правото им на защита, поради което искането за обявяване противоконституционността и на тази разпоредба следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 11, ал. 3 и чл. 16, ал. 1, изр. 3 от Закона за банковата несъстоятелност (обн., ДВ, бр.92/ 2002 г., посл. изм. ДВ , бр.33/ 2016 г.).

Решението е подписано с особено мнение по т. 2 от съдиите Константин Пенчев, Георги Ангелов и Таня Райковска.

Председател: Борис Велчев