

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 17

София, 16 декември 1999 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беронов

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 16 декември 1999 г. конституционно дело № 14/1999 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано на 10 ноември 1999 г. по 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.

Двете разпоредби са част от създадения с § 35 механизъм за уреждане задълженията на “Плама”-АД, към “Балканбанк”-АД (в несъстоятелност), “Първа частна банка”-АД (в несъстоятелност), “Международна банка за инвестиции и развитие” - АД (в несъстоятелност), “Минералбанк”-АД (в несъстоятелност),

“Търговска и спестовна банка”-АД (в несъстоятелност) и “Елитбанк”-АД (в несъстоятелност). Съгласно ал.1 на § 35 държавата встъпва в задълженията на “Плама”-АД, към тези банки при условие, че бъде утвърден план за оздравяване на “Плама”-АД, по реда на глава четиридесет и четвърта от Търговския закон, а съгласно ал.2 държавата прихваща задълженията си към банките по ал.1 с вземанията си към тях, възникнали на основание чл.5 от отменения Закон за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство за несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 46 от 1996 г.; изм.,бр. 90 от 1996 г.; отм., бр.49 от 1998 г.), както и с вземанията си, възникнали по сключени договори от тези банки с Българската народна банка, действаща от името и за сметка на Държавния фонд за реконструкция и развитие, до размерите, в които тези вземания съществуват към момента на влизането на закона в сила, като насрещните вземания се считат за погасени от датата на встъпването на държавата в задълженията по ал.1.

По силата на първата от оспорените разпоредби - ал.3 на § 35, при прихващането по ал.2 се прилага коефициент на редуциране на задълженията на “Плама”-АД, към търговските банки, изведен от отношението между евентуалната ликвидационна стойност на “Плама”-АД, намалена с разходите за възстановяване на околната среда, съотнесена към общия размер на дълговете. Следващата оспорена разпоредба ал.4 - предвижда, че задълженията на “Плама”-АД, към банките по ал.1 се преоформят като задължения към държавата до размера на вземанията на държавата към тези банки.

В искането се поддържа, че разпоредбите на ал.3 и 4 от § 35 Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет (на Република България за 1999 г.(ЗДБ) противоречат на

чл.17, ал. 1 и 3 от Конституцията, защото държавата едностранно се разпорежда със собственост, която не ѝ принадлежи, определяйки един по-малък размер на своето задължение към посочените търговски банки и осъществявайки всъщност (едностранно) заместване в дълг без съгласието на кредитора, което води до ощетяване на частните търговски банки, съответно до накърняване правата на частните акционери. Изтъква се още, че посочените разпоредби противоречат на основното конституционно начало, заложено в чл.4, ал.1 от Конституцията, тъй като принципът на правовата държава, съдържащ се в тази разпоредба, означава, че конституционните основи на правовия ред важат в еднаква степен за всички правни субекти, включително и за органите на законодателната и изпълнителната власт.

В подкрепа на искането, което съдържа позовавания на институтите встъпване в дълг (чл.101 ЗЗД), прихващането (чл.103-105 ЗЗД) и заместване в дълг (чл.102 ЗЗД), както и на чл.19, ал.1, 2 и 3 от Конституцията, са посочени (наведени) и съображения, основани на мотиви на решения на Конституционния съд - № 19 от 21 декември 1993 г. по к.д.№ 11/1993 г., № 12 от 8 юли 1993 г. по к.д. № 12/1993 г., № 11 от 17 юли 1995 г. по к.д. № 14/1995 г. и № 20 от 7 ноември 1996 г. по к.д. № 21/1996 г.

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение от 16 ноември 1999 г.

Със същото определение са конституирани като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, БНБ, "Плама"-АД, "Балканбанк"-АД (в несъстоятелност), "Първа частна банка"-АД (в несъстоятелност), "Международна банка за инвестиции и развитие"-АД (в несъстоятелност), "Минералбанк"-АД (в несъстоятелност),

“Търговска и спестовна банка”-АД (в несъстоятелност), “Елитбанк”-АД (в несъстоятелност).

В изпълнение на предоставената им от съда възможност становища по основателността на искането са изразили Министерският съвет, министърът на финансите, БНБ, “Плама”-АД, “Международна банка за инвестиции и развитие”-АД (в несъстоятелност), “Минералбанк”-АД (в несъстоятелност) и “Елитбанк”-АД (в несъстоятелност).

В становището на Министерския съвет са подчертани функцията на правителството да ръководи изпълнението на държавния бюджет и публичноправният характер на правоотношенията в тази област, респ. на нормите на годишния закон за държавния бюджет. Предвид на това се поддържа, че въпросният § 35 ЗДБ създава права и задължения само за министъра на финансите, като го задължава да встъпи в облигационни отношения, но не е предназначен да уреди тези отношения, защото не създава права и задължения за субектите им и не променя обема на задълженията на дружеството към банките. Посочва се, че “чрез участието на държавата в гражданския оборот /се осигурява/ изпълнение, а не отчуждаване или отнемане на придобити, съществуващи права”, което опровергава тезата за противоконституционност на оспорените разпоредби.

Становището на министъра на финансите е в смисъл, че държавната намеса е осъществена в съответствие с чл.17 и чл.19 от Конституцията, в защита и с цел максимално удовлетворяване кредиторите на “Плама”-АД, което именно се постига с прилагането на § 35. Посочва се, че параметрите на встъпването, включително редуцията на задълженията, са включени в оздравителния план на “Плама”-АД, който отразява предварителни договорености и

постигнато съгласие с банките- кредитори, така че не става дума за “/едностранна/ намеса на държавата от позицията на власт”.

В становището на БНБ се заявява,от една страна, че Централната банка “се въздържа да сподели мнение за противоконституционност на атакуваните разпоредби”, но, от друга страна, се прави подробен юридически анализ на комплекса от правоотношения, създаден чрез § 35 ЗДБ, както и тълкуване на всяка от оспорените разпоредби. В светлината на този анализ се поддържа, че искането е неоснователно.

В становището на “Плама”-АД, представено съвместно с “Консорциум Плама”ООД-мажоритарен акционер, се изтъква, че двете дружества нямат пряк правен интерес от образуваното пред Конституционния съд производство по настоящето дело. Чрез позоваване на чл.7 от Споразумението за уреждане на задълженията на “Плама”-АД, от 26 октомври 1999 г., в това становище се поддържа,че нито валидността на това споразумение, нито изпълнението на оздравителния план са в зависимост от решението по делото.

В становището на “Международна банка за инвестиции и развитие”-АД (в несъстоятелност), представлявана от синдика на банката, са изложени съображения в смисъл, че искането е неоснователно.

В становището на “Минералбанк”-АД (в несъстоятелност), представено от синдиците на банката, като се поддържа, че искането е основателно, се прави тълкуване на оспорените разпоредби на базата на конкретни данни (за насрещните вземани и изчисления) и се стига до извода, че вземането на банката значително се намалява по размер, с което се нарушават правата и законните интереси на

нейните кредитори и акционери, а същевременно се създава облагодетелстващ режим за трети лица.

В становището на “Елитбанк” -АД (в несъстоятелност), представявана от синдиците на банката се поддържа, че искането е основателно и се развиват съображения, които в общи линии съответстват на тези, на които е основано самото искане.

Представено е допълнително становище и от страна на народните представители, направили искането. То съдържа съображения, които отричат допустимостта държавата въобще да се намесва – и то с норми от годишния закон за държавния бюджет – “във волята на частните гражданскоправни субекти”. По повод на тези съображения и доколкото те се отнасят до конституционносъобразността на § 35 като цяло, Конституционният съд обръща внимание, че с определението от 16 ноември 1999 г. искането е допуснато за разглеждане по същество само по отношение на ал.3 и ал.4. Повдигнатите в допълнителното становище обаче въпроси подлежат на разглеждане в рамките на предмета на делото.

За да се произнесе по основателността на искането, Конституционният съд взе предвид следното:

Разпоредбите, противоконституционността на които се иска да бъде установена, се съдържат в преходна разпоредба на годишен закон за държавния бюджет. Тя е приета от Народното събрание без обсъждания (като нов параграф с условна номерация § 36а) в заседанието му на 17 декември 1998 г. Докладчикът е посочил, че предложението се прави от народен представител и се подкрепя от комисията по бюджет, финанси и финансов контрол (Експресна стенограма, Тридесет и осмо Народно събрание, двеста и дванадесето заседание, София, четвъртък, 17 декември 1998 г.,

308.2). (Самото предложение е мотивирано с поетия от държавата в лицето на министерството на финансите-при подписването на споразумение за уреждане задълженията на "Плама"-АД-ангажимент да бъдат предприети необходимите законови действия за уреждане вземанията на банките-кредитори, намиращи се в производство по несъстоятелност, и с това, че систематичното място за уреждане на тези отношения е в преходните и заключителни разпоредби на годишния закон за държавния бюджет. Проектът се ограничава до предмета на първите две алинеи на окончателно приетия текст. Същевременно Конституционният съд констатира, че разпоредба със същия предмет - уреждане въпроса за задълженията на "Плама"-АД, към търговските банки в несъстоятелност - е включена в проекта за държавен бюджет за 2000 г., внесен от Министерския съвет в Народното събрание на 29 октомври 1999 г.)

Конституционният съд намира, че за да се произнесе по конституционносъобразността на ал.3 и ал.4 от § 35 ЗДБ, е необходимо най-напред да определи характера на двете разпоредби, включително и от гледище на систематичното им място, както и същността на правните последици, които те предизвикват. Тези въпроси се тълкуват по различен начин в искането и в някои от становищата на заинтересувани страни по делото. Становището, че става дума за публичноправни норми, поддържано от Министерския съвет, и становището, че оспорените разпоредби имат за предмет уредбата на заварени правоотношения на частноправни стопански субекти, в които (правоотношения) държавата се намесва, застъпено в искането, очертават двете крайни виждания.

В това отношение Конституционният съд отбелязва, че двете оспорени разпоредби представляват част от един цялостен

механизъм за уреждане задълженията на “Плама”-АД, към посочените в ал.1 търговски банки в несъстоятелност. Ето защо алинеи 3 и 4 не могат да бъдат откъснати и разглеждани изолирано, а само в контекста на цялостния механизъм. Неговата същност се състои на първо място в това, че държавата встъпва в задълженията на “Плама”-АД, към посочените банки при определено отлагателно условие – че бъде утвърден план за оздравяване на “Плама”-АД, по реда на глава четиридесет и четвърта от Търговския закон (ТЗ). Установено е, че това условие е настъпило (планът за оздравяване, предложен съвместно от длъжника и основния акционер, е утвърден с решение от 8 юли 1999 г. по гр.дело № 53/1998 г. на Окръжен съд-гр.Плевен, при условията на чл.70З, ал.4, изр.2 ТЗ).

От друга страна, схемата предвижда, че “държавата прихваща задълженията си към банките по ал.1 с [посочените в ал.2] вземания към тях, в резултат на което насрещните вземания се считат за погасени от датата на встъпването на държавата в задълженията по ал.1.

При това ясно значение (и предназначение) на § 35 ЗДБ, разпоредбата очевидно въздейства върху заварено от нея правоотношение, страни по което са частноправни субекти. Ето защо не може да се приеме, че тя има изцяло публичноправен характер и че в резултат на приложението ѝ възниква правоотношение единствено с такъв характер, т.е. че нейн адресат е само министърът на финансите и че само за него тя създава права и задължения. Такова действие не може да бъде напълно изключено, доколкото Министерският съвет организира изпълнението на държавния бюджет чрез Министерството на финансите (чл.28, ал.1 ЗУДБ). Предвид на недвусмисленото значение на действията по встъпването и прихващането обаче - понятия, които трябва да се

схващат единствено в общоприетия смисъл, който те имат в българското право, решаващо на плоскостта на поставения пред Конституционния съд въпрос е друго. То се изразява в това, че държавата чрез закон, приет от Народното събрание, а не по съглашение с някоя от страните, се намесва (“встъпва”) в съществуващо правоотношение между равнопоставени частноправни субекти, като превръща себе си в участник в това правоотношение и определя условията, при които то да се развие. За страните в правоотношението не съществува възможност за свободен избор да уредят или не взаимоотношенията си по предвидения в закона начин. Щом като законът създава задължения за съответния държавен орган да извърши определени правни действия, за адресатите на неговите волеизявления последните се явяват задължителни. На второ място, държавата поставя себе си в положение на привилегирована страна в правоотношението, като чрез закона създава възможност да изпълни задълженията, в които е встъпила, чрез прихващане със свои насрещни вземания.

Следователно, действието на § 35 ЗДБ е непосредствено в сферата на едно частноправно отношение, в което чрез тази разпоредба държавата се намесва. Това обстоятелство дава основание на Конституционния съд да приповтори и преутвърди казаното в мотивите на решение № 22 от 10 декември 1996 г. по к.д. № 24/1996 г.(ДВ,бр.1 от 3 януари 1997 г.) във връзка с конституционно установените и допустими граници на държавна намеса: ”Принципът на правовата държава, съдържащ се [в чл.4, ал.1 от Конституцията], освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложи в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти”. Намесата в частноправните

отношения е в нарушение и на чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията, които съответно утвърждават принципа на свободната стопанска инициатива и гарантират еднакви правни условия за стопанска дейност.

Именно в светлината на това принципно положение се поставя въпросът дали оспорените разпоредби, разглеждани като акт на законодателната власт, са свързани с последици, които надхвърлят конституционно установените и допустими граници на държавна намеса.

По този въпрос Конституционният съд отбелязва, че самият акт на намеса на държавата по начина, предвиден в § 35 ЗДБ, надхвърля пределите, установени от Конституцията, защото е намеса в правоотношение между равнопоставени субекти, в което държавата едновременно се включва и регулира по начин, който тя счита за целесъобразен. В още по-голяма степен недопустимостта на тази намеса се проявява в последиците на оспорената ал.3 на § 35 ЗДБ, която установява "коефициент на редуциране" на задълженията на "Плама"-АД, определя начина на извеждането му и постановява, че той се прилага при прихващането по ал.2. В резултат на приложението на коефициента на редуциране задължението на държавата към търговските банки в несъстоятелност, изброени в ал.1, се намалява. Този ефект, погледнат от позицията на тези банки, се изразява в намаляване или, казано с други думи, частично заличаване на техни вземания. Става дума, следователно, за накърняване на техни имуществени права. Налице е непосредствено засягане от страна на държавата и на правото на собственост, и на свободата на договаряне. Затова стои и въпросът, дали при условията на действащата Конституция, подобна намеса на държавата е изобщо мислима.

Конституционният съд е имал възможност да изтъкне, че задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури неприкосновеността на частната собственост чрез закон и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност (срв. *mutatis mutandis*, решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к.д. № 12/1993 г.-ДВ,бр. 64 от 1993 г.). Същевременно съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса (срв.решение № 6 от 25 февруари 1997 г.,по к.д. № 32/1996 г.-ДВ,бр.21 от 1997 г.; решение № 18 от 14 ноември 1997 г.по к.д. № 12/1997 г.-ДВ, бр. 110 от 1997 г.), и не намира основания да се отклони от установените вече водещи положения.

Специално с оглед на ал.3 от § 35 ЗДБ трябва да се има предвид, че тя накърнява вземания, т.е. имуществени права. Като такива, те безусловно се обхващат от конституционноправната защита на собствеността, съдържаща се в чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията. На плоскостта на възможността правото на собственост в широкия смисъл, т.е. обхващащо и други имуществени права, включително и вземанията, да бъде накърнявано (засягано) от страна на държавата, важен ограничител се явява разпоредбата на чл.17, ал.5 от Конституцията. Именно тя съдържа критериите, при които е конституционно допустимо имуществените права, принадлежащи на частноправни субекти, да бъдат накърнявани, до степен, включваща и отчуждаване, от държавата. В случая с ал.3 тези критерии не са спазени, защото не се разкриват основания, с оглед на които намесата на държавата, изразяваща се в посочения ефект, би се оказала в конституционно допустимите рамки.

Противоречието на ал.3 от § 35 ЗДБ с чл.17, ал.1,3 и 5 от Конституцията е – според преценката на Конституционния съд-едно допълнително и самостоятелно основание за обявяването и за противоконституционна – наред с основанието, което произтича от принадлежността ѝ към една правна уредба на заварени правоотношения, създадена в противоречие с основното конституционно начало, заложено в чл.4, ал.1 от Конституцията, което въобще изключва подобен законодателен акт.

Последното в еднаква степен се отнася и за ал.4 от § 35 ЗДБ, която също се обхваща от искането. Независимо, че тя отразява идеята за встъпването в правата на удовлетворения кредитор, логичната и систематичната ѝ обвързаност с една недопустима правна уредба, прави конституционно недопустимо и нейното оставяне в сила.

По тези съображения Конституционният съд намира, че оспорените две разпоредби трябва да бъдат обявени за противоконституционни. Независимо от изтъкнатите в някои становища на заинтересувани страни по делото мотиви, обусловили приемането на § 35 ЗДБ, последиците по отношение на конституционно защитени права надхвърлят и евентуалните цели, и възможните – от гледна точка на чл.4, ал.1, чл.17, ал.1, 3 и 5 и чл.19, ал.1-3 от Конституцията-средства за тяхното постигане. Само когато важни и сериозни интереси налагат това, държавата може да се намесва в частноправни отношения.

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

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на алинея 3 и алинея 4 на § 35 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 1999 г. (ДВ,бр. 155 от 29 декември 1999 г.).

Председател:

Живко Сталев