



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №1

София, 16 януари 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 9 от 31 януари 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Младен Данаилов

Членове: Милчо Костов

Иван Григоров

Цанко Хаджистойчев

Пенчо Пенев

Станислав Димитров

Тодор Тодоров

Николай Павлов

Александър Арабаджиев

Димитър Гочев

Георги Марков

при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 16 януари 1997 г., конституционно дело № 27 от 1996 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано на 28 ноември 1996 г. по искане на 51 народни представители от 37-о Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 1 и § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност, приет от 37-о Народно събрание на 8 октомври 1996 г., повторно приет при условията на чл. 101,

ал. 2 от Конституцията на 23 октомври 1996 г. (ДВ, бр. 90 от 24 октомври 1996 г.).

С първата от посочените разпоредби се изменя изречение първо в чл. 5 от Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност (ДВ, бр. 46 от 1996 г.), а с втората се изменя и допълва чл. 6 от същия закон. Измененията имат за ефект удължаване на сроковете, в които: а) държавата встъпва в правата на съответните лица към банката; б) вложителите могат да се разпореждат със средствата по сметките им, открити при условията на закона.

В искането се посочва, че с двете разпоредби се "нарушава принципът за недопускане на привилегии и равното положение на гражданите пред закона, които са гарантирани от чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България". Изложени са и конкретни обстоятелства, с оглед на които се поддържа, че различни категории граждани (вложители) са поставени в различно положение от гледище на защитеност на вземанията им в зависимост от различни групи банки, в които се намирили влоговете им.

С определение от 5 декември 1996 г. искането е допуснато за разглеждане по същество и са конституирани като заинтересувани страни по делото Народното събрание, президентът на републиката, Министерският съвет, министърът на финансите, Българската народна банка (БНБ) и Държавната спестовна каса (ДСК).

В изпълнение на предоставената им от съда възможност становища по делото са изразили Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите и Държавната спестовна каса. Всички становища са в смисъл, че искането е неоснователно. Не са изложени допълнителни съображения от страна на народните представители, направили искането, както и не са посочени допълнителни фактически обстоятелства в подкрепа на основанието на искането.

В становището на Народното събрание, дадено от Комисията по бюджет и финанси, се изтъква, че законът, срещу част от измененията в който е насочено искането, изпълнява преди всичко социални функции, тъй като чрез него се гарантират правата на гражданите, титуляри на влогове и сметки в търговски банки, за които е открито производство по несъстоятелност, без тези права да са конституционно регламентирани и защитени. Приет в условията на криза в банковата система, този закон дава възможност на съответните лица да се откажат да ползват изцяло или частично правата по него (чл. 1, ал. 2, т. 5). Извършените поправки, които са предмет на искането, не създават привилегии на основата на социален признак, още повече че и преди, и след изменението и допълнението гражданите са еднакво защитени и средствата им по влогове и сметки са изцяло гарантирани.

В становището на Министерския съвет също се отбелязват условията, при които е приет първоначално законът, както и тези, които са обусловили изменението и допълнението му, а също и целта му държавата да гарантира със собствени средства вложенията на гражданите и юридическите лица в търговските банки, за които БНБ е поискала откриването на производство по несъстоятелност. Обърнато е внимание и върху обстоятелството, че обявяването в несъстоятелност като юридически факт съставлява едно бъдещо и несигурно събитие, с оглед на което е предвидена възможност за отказ от предвидената държавна защита, която предвид финансовите възможности на държавата не може да бъде "моментална" и "пълна" за всички лица. Счита се за необоснован доводът, че поправките в закона създават привилегии за категорията граждани - вложители в търговски банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност преди влизане в сила на измененията и допълненията. Във връзка с това се подчертава изчерпателното изброяване в чл. 6, ал. 2 от Конституцията на социалните признаци за недопускане на привилегии или

ограничаване на правата на гражданите. Липсата на противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията се обосновава и с позоваване на Решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г., както и с довода, че както преди влизането в сила на измененията и допълненията, предмет на искането, така и след това гражданите се ползват с еднаква степен на защитеност.

В изложениия смисъл е и становището на министъра на финансите. В него се подчертава необосноваността на довода, че с поправките в закона се създават привилегии за определена категория граждани - вложители в търговски банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност преди влизането в сила на промяната на момента, от който държавата се суброгира в правата на лицата към банката, както и на промяната на сроковете, след изтичането на които лицата могат да се разпореждат със средствата по новооткритите си сметки.

В становището на Държавната спестовна каса оспорените изменения и допълнения се подкрепят по съображения, свързани със задълженията на ДСК да обслужва клиентите на неплатежоспособни банки. Поддържа се, че поправките внасят яснота относно предпоставките, при които се реализира държавната защита на влоговете на граждани.

Конституционният съд, като взе предвид изложените в искането основания и представените по делото становища на заинтересуваните страни, приема следното:

1. Законът за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност (съкратено ЗДЗВСТБ) е приет на 23 май 1996 г. (ДВ, бр. 46 от 1996 г.) в непосредствена връзка с измененията и допълненията на Закона за банките и кредитното дело (ЗБКД), с които се създава правна уредба на производството по несъстоятелност на банките, когато те са неплатежоспособни (ДВ, бр. 42 от 1996 г.). Както личи от наименованието му и както е посочено в чл. 1 от закона, с него се уреждат условията и редът

за предоставяне на държавна защита на влогове и сметки на физически и юридически лица в банка, за която БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност. Най-общо механизмът на държавна защита, която поначало не е задължителна (чл. 1, ал. 2, т. 5 от закона), включва служебно откриване - от страна на ДСК и на други търговски банки - на нови сметки. Сметките се откриват - по информация от банката, за която БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност - в пълен размер за физическите лица и в половин размер за юридическите лица (след приспадане и в двата случая на задълженията към банката).

Съгласно първоначално възприетото разрешение държавата встъпва в правата на съответните лица от деня на откриването на посочените сметки (чл. 5, изр. 1), а физическите и юридическите лица могат да се разпореждат със средствата по откритите им левови сметки 3, съответно 30 дни след изтичането на срока, в който следва да се изготвят удостоверения за сметките им в банката, по отношение на която БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност (чл. 6, ал. 1); в зависимост от този срок е определена възможността физически лица да се разпореждат (ползват) по откритите им сметки в щатски долари (чл. 6, ал. 2).

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност (по-нататък ЗИДЗДЗВСТБ) изр. 1 на чл. 5 е изменено по начин, който определя момента, в който държавата встъпва в правата на съответните лица към банката "от датата на влизане в сила на решението на съда на банка в несъстоятелност" (§ 1). Това е началният момент, от който текат сроковете по чл. 6, ал. 1 (при съответно тяхно удължаване на 30 и на 60 дни), след изтичането на които физическите и юридическите лица могат да се разпореждат със средствата по откритите им левови сметки (§ 2, т. 1), респ. срокът по чл. 6, ал. 2, изр. 2

относно разпорежданията от физически лица със средствата по откритите им сметки в щатски долари (§ 2, т. 2).

2. Приемането на тези изменения се свързва от авторите на законопроекта с необходимостта да се фиксира моментът, от който насетне държавната гаранция е действително потребна и ефективна. Като юридически факт, който отговаря на тези изисквания, е определен моментът на влизане в сила на решение на съда за обявяване в несъстоятелност на търговски банки.

Отлагането на момента, в който държавата се суброгира, респ. физическите и юридическите лица могат да се разпореждат с новооткритите им сметки, е непосредствен ефект на измененията и допълненията, извършени с § 1 и § 2, т. 1 и 2 ЗИДЗДЗВСТБ. В искането този ефект е квалифициран като създаващ - в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията - положение на неравнопоставеност между две категории граждани, определени като: а) вложители в група банки, които се оказват "значително по-защитени" от б) вложители в друга група ("втора вълна") банки. Поддържа се, че първата група са успели да изтеглят влоговете си и това ги поставя в привилегировано положение в сравнение с втората категория вложители, които ще бъдат в състояние "да се разпореждат със средствата си най-рано след 8 месеца". Действителното съдържание на залегналото в искането твърдение не е определено от народните представители, направили искането. От обнародваните в "Държавен вестник" решения на управителния съвет на централната банка, взети на основание чл. 70, ал. 2 и 3 във връзка с чл. 4 и 71 ЗБКД, може да се установи, че спрямо една група банки искания за откриване на производство по несъстоятелност са направени при действието на първоначалния закон, а по отношение на друга група банки такива искания са направени след влизането в сила на измененията и допълненията. Конституционният съд конструира съдържащото се в искането твърдение така:

а) с влизането в сила на закона за държавна защита (29 май 1996 г.) за държавата възниква възможност да встъпи в правата на съответните лица към банката, за която БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност от деня на откриването на новите сметки, а за физическите и юридическите лица - да се разпореждат със средствата по новооткритите им сметки в срокове, които текат веднага след като задължените лица изготвят (също в определен срок) удостоверения за сметките;

б) и двете възможности са съществували до влизането в сила на измененията и допълненията (24 октомври 1996 г.) и са били на разположение на физически и юридически лица (разбира се и на държавата относно правото ѝ да се суброгира), доколкото до този момент те се явяват титуляри на сметки в банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност и доколкото не са отказали да се ползват от тази форма на гарантиране на влогове и сметки. След влизането в сила на измененията и допълненията, в случай че БНБ поиска откриване на производство по несъстоятелност на банка (банки), за титулярите на сметки въпросните възможности възникват в срокове, които започват да текат от датата на влизане в сила на решението на съда за обявяване на банката в несъстоятелност.

3. Преместването на момента, от който проявява действие държавната защита на влогове и сметки, поначало не променя съдържанието на тази защита; тя остава държавна защита. Вън от мотивите на вносителя на първоначалния законопроект (Министерския съвет), същностен сред които е стремежът да се възстанови доверието в банковата система, Конституционният съд не разполага с указания относно основанията за възприемането на този нетипичен способ за гарантиране на влоговете. Разбира се, в подобен акт на държавата може да се открие и разбираемият ѝ стремеж "да осигури защита на спестяванията на гражданите...в условията на трудния преход към изграждане на пазарни отношения", както още е

отбелязано в мотивите към първоначалния законопроект. Независимо от това, възприетият подход не е стандартен, какъвто е напр. този по Наредба № 1 от 1995 г. за гарантиране на влоговете в банките, издадена от БНБ (обн., ДВ, бр. 6 от 1996 г.; изм., бр. 21 и 37 от 1996 г.) - режим, който следва да се счита заместен от ЗДЗВСТБ. Впрочем, в този закон е посочено, че той се прилага до приемането на закон за гарантиране на влоговете (§ 3 от преходните и заключителните разпоредби).

Така се подчертава временният и изключителен характер на тази система за гарантиране на влоговете. Същевременно се запазва действието на съществуващата бланкетна разпоредба на чл. 45 ЗБКД, която по принцип предвижда система за гарантиране на влоговете, като задължава търговските банки да създадат съответна институция и отделят средства за фондове (срв. и чл. 83, т. 5 ЗБКД).

За да се прецени дали оспорените изменения и допълнения противоречат на Конституцията, е необходимо да се вземе още предвид, че въпреки заместването в дълг съгласно чл. 5, ал. 1, изр. 1 от закона държавната защита е опосредена. Тя е поначало за сметка на специалния фонд, който се създава по силата на чл. 7, ал. 1 и се управлява от министъра на финансите (чл. 7, ал. 2), и се осъществява не директно от държавата, а чрез ДСК и избрана от управителя на БНБ и министъра на финансите търговска банка, с която те са сключили договор (чл. 3, ал. 1 и 2). На специалния фонд министърът на финансите предоставя специално емитирани гаранционни държавни ценни книжа, в този фонд постъпват и средствата от реализираните на основание чл. 5 вземания, както и предвидени със закон средства от приватизацията на държавни предприятия (чл. 8 и 9); обслужването на гаранционните държавни ценни книжа, освен със собствени приходи, се извършва и с предоставени средства от държавния бюджет (чл. 11).

От този характер на държавната защита, при който държавата не се конституира пряко като задължен субект, следва, че за лицата, които се ползват от въведената от закона система, не възниква субективно публично право спрямо нея. От друга страна, поради причини, които могат да бъдат квалифицирани като такива със социален, социално-икономически и социално-психологически характер, и преди всичко - за да се възстанови доверието в банковата система и предотврати нейният срив, чрез приемането на закона държавата сама е възприела разглежданата система за гарантиране на влоговете в банки, изпаднали в неплатежоспособност. Ето защо, доколкото една категория физически и юридически лица е разполагала с определени възможности, от които е лишена друга категория - според предпоставените твърдения на искането - тази последица не е резултат на нееднакво третиране от страна на закона с оглед на конституционно недопустими признаци като основания за създаване на привилегировано положение. Поради това Конституционният съд намира, че оспорените изменения и допълнения не могат да бъдат разглеждани - от гледище на тяхната конституционосъобразност - на плоскостта на установения в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на всички граждани пред закона.

Възможно е твърденият нееднакъв обем на държавна защита, който е следствие от действието на известни фактори в период, удължен поради промените в закона на момента на реализиране на защитата, да изразява обективната способност защитата да се предостави въобще. Доколкото тази способност също се влияе от определени фактори, евентуалният обективен резултат - нееднакъв обем на защита - е извън въпроса за недопустимостта на нееднакво третиране на гражданите, произтичаща от чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

4. Различието в степента на гарантиране от страна на държавата не възниква поради това, че законът променя обема, в който влоговете се

гарантират. Той остава същият. Следователно оспорените изменения и допълнения не променят степента на защитеност, нито предоставят защитата в зависимост от някои от социалните признаци по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, които са "правно недопустими като основания за ограничаване на правата или за създаване на привилегии" (срв. Решение № 14 от 19 ноември 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г. - ДВ, бр. 93 от 1992 г.). Извън изчерпателно посочените в Конституцията социални признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии законодателят може поначало да създава определен режим спрямо определена чрез други признаци категория субекти. Пример за това съдържа и разглежданият закон, който в чл. 1, ал. 2 изключва от обсега на държавната защита посочените в тази разпоредба лица.

С оглед на това тълкуване на принципа на равенството на гражданите пред закона законодателят е имал възможност да промени - във времето - условията за предоставяне на държавната защита, без да променя самата защита, както е постъпено в случая. Евентуалните неблагоприятни последици не настъпват в резултат на несъответствия на оспорения закон с основни конституционни принципи, въпреки че сами по себе си измененията са нежелателни. Поради това, че се отнасят до задължение, което държавата сама е поела, а не до защита на гарантирани основни права, както и на права, чийто пряк адресът е държавата, разглежданите изменения и допълнения не са в противоречие и с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). В този смисъл не са налице други, извън посоченото в искането, основания за противоконституционност.

По тези съображения Конституционният съд намира, че искането е неоснователно.

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 51 народни представители от 37-о Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 1 и § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които Българската народна банка е поискала откриване на производство по несъстоятелност (ДВ, бр. 90 от 24 октомври 1996 г.).

Председател: Младен Данаилов