

РЕШЕНИЕ № 8

София, 27 май 2021 г.

(Обн. ДВ, бр. 48 от 8.06.2021 г.)

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 27 май 2021 г. конституционно дело № 9 /2020 г., докладвано от съдията Красимир Влахов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 14.05.2020 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Закона за банковата несъстоятелност (ЗБН): § 5, ал. 1- 4, § 6, ал. 1 и 2, § 7 и § 8 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.04.2019 г.), чл. 60а, ал. 1 от Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2015 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.04.2019 г.), § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2015 г., в сила от 24.03.2015 г.), § 16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 11.08.2015 г.), чл. 60б, ал. 1, 2 и 3 от Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г., в сила от 16.03.2018 г.) и § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г., в сила от 16.03.2018 г.).

Оспорените законови разпоредби предвиждат: обявяване за нищожни на извършените от квесторите, временните и постоянните синдици на „Корпоративна търговска банка” АД- в несъстоятелност (КТБ) в периода от поставянето ѝ под специален надзор до датата на откриване на процедурата по осребряване имуществото на банката, заличавания на учредени в полза на банката обезпечения, като същите се смятат за действителни и запазват своя ред, освен когато вземането на банката е погасено изцяло чрез парично плащане; спиране на законовите срокове за действието на учредените в полза на посочената банка обезпечения за времето от поставянето ѝ под специален надзор до изтичане на 6-месечен срок от влизане в сила на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.), като е предвидена възможност банката да поднови в същия срок всяко едно обезпечение за нов срок; противопоставимост на тези обезпечения на всяко трето лице независимо от начина, по който е придобило имуществото, предмет на обезпеченията; относителна недействителност по отношение на банката и на кредиторите по несъстоятелността, на всяко прехвърляне или поредица от прехвърляния на акции и/или дялове от търговски дружества, извършено от длъжник на банката след датата на поставяне на КТБ под особен надзор, като е предвидена възможност в 5-годишен срок от откриване на производството по несъстоятелност тази недействителност да бъде предявена по съдебен ред от синдика, временния синдик или от Фонда за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ); прилагане със задна дата, считано от 20.06.2014 г., на предвидените в чл. 59, ал. 5, 6 и 7 основания за относителната недействителност по отношение на кредиторите на несъстоятелността, на извършени от банката или от нейни кредитори прихващания, като кредиторите служебно се вписват в списъка на приетите от синдика вземания; възможност синдикът, временният синдик или Фондът за гарантиране на влоговете в банките да водят иски за връщане в масата на несъстоятелността на получено имущество с произход от банката срещу всяко трето лице, когато последното не е изпълнило насрещна престация или същата е на значително по-ниска стойност от полученото, както и когато полученото от третото лице е под формата на парична и/или непарична вноска в капитала му; дефиниране на понятието „произход от банката” по смисъла на Закона за банковата несъстоятелност; приложимост на разпоредбите на ЗИД ЗБН (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.) и на ЗИД ЗБН (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.) и за производствата по несъстоятелност, открити до влизане в сила на съответните закони за изменение и допълнение; относителна недействителност по отношение на банката и на кредиторите на несъстоятелността, на всяка сделка, при която вземане с произход от банката е

прехвърлено на трето лице, независимо от броя на прехвърлянията, ако в патримониума на разпоредилия се не е постъпило в разумен срок съразмерно имущество, различно от вземане за цена по сделка; дефинирано е понятието „разумен срок“ по смисъла на закона. В искането са изложени подробни доводи за противоконституционност на посочените разпоредби поради нарушаване на принципа на правовата държава (чл. 4, ал.1 от Конституцията), принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), гарантирането и неприкосновеността на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията).

На 20.10.2020 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на оспорените законови разпоредби с изключение на § 1, т. 7 и т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2015 г., в сила от 24.03.2015 г.), по отношение на които искането е отклонено като недопустимо.

С определението за допускане за разглеждане по същество на искането Конституционният съд е конституирал като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Българска народна банка, омбудсмана на Република България и Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Отправена е покана да представят писмени становища по делото до: Съюз на юристите в България, сдружение „Асоциация на банките в България“, сдружение „Национален съюз на синдиците“ и сдружение „Асоциация на синдиците в България“. Да представят писмени правни мнения са поканени: проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Тенчо Колев, проф.д-р Янаки Стоилов, доц. д-р Атанас Славов, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова и доц. д-р Христо Паунов. От заинтересуваните институции и поканените организации по делото са представили писмени становища: Върховния административен съд, Фонда за гарантиране на влоговете в банките, Съюз на юристите в България, Национален съюз на синдиците, сдружение „Асоциация на синдиците в България“. От поканените специалисти от науката и практиката писмено правно мнение са представили: проф. д-

Становищата на Върховния административен съд, Съюз на юристите в България, Национален съюз на синдиците, сдружение „Асоциация на синдиците в България“, проф. д-р Янаки Стоилов и доц. д-р Атанас Славов намират искането на Висшия адвокатски съвет за основателно, като споделят и допълват доводите му.

Обратната теза е застъпена в становището на Фонда за гарантиране на влоговете в банките, който приема искането за недопустимо, а по същество – за неоснователно. Изложени са съображения, според които преценката за конституционосъобразност на оспорените разпоредби от ЗБН следва да се основава на необходимостта да се осигури справедливото удовлетворяване на вземанията на многобройните вложители и други кредитори на КТБ. С оглед значителния брой на кредиторите, както и предвид общия размер на претенциите им към банката, ФГВБ обосновава разбирането, че оспорените разпоредби са предназначени да защитават интерес, който може да бъде определен като „обществен“, при което преценката за тяхната конституционосъобразност следва да се основава преди всичко на необходимостта от „справедливото удовлетворяване на вземанията на многобройните вложители и други кредитори в тази банка“. Заедно с това следва да бъде отчетен и общият за банковата несъстоятелност обществен интерес, свързан със стабилността на самата банкова система, с което се аргументира, че с всички оспорени пред Съда промени в ЗБН се защитава именно и само общественият интерес, а не частен.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в исканията, в становищата на конституираните институции и поканени организации, в представените правни мнения, и взе предвид релевантната правна уредба и мотивите на законодателя при приемане на оспорените разпоредби, за да се произнесе, съобрази следното:

Преди всичко, Съдът намира за необходимо да отбележи, че макар и оспорените от Висшия адвокатски съвет разпоредби да са инкорпорирани в няколко закона за изменение и допълнение на ЗБН, приети в различно време, същите формират нормен комплекс, подчинен на обща цел. Тази цел се извежда както от

самото им съдържание, така и от мотивите на съответните проекти за закони и стенографските протоколи от обсъждането им в парламентарните комисии и в пленарна зала. Това налага при преценка на конституционносъобразността им разпоредбите да бъдат анализирани в тяхната връзка, като се вземат предвид общата им цел и правни последици, тъй като всяка отделна законова норма или част от нея, съдържайки конкретно предписание, същевременно е елемент от цялостното уреждане на определени обществени отношения в рамките на съответния нормен комплекс (Решение № 7 от 16.12.2004 г. по к.д.№ 6 от 2004 г., Решение № 8 от 13.09.2006 г. по к.д.№ 7 от 2006 г., Решение № 7 от 11.05.2021 г. по к.д.№ 4 от 2021 г.).

В по-голямата си част оспорените разпоредби (с изключение на чл. 60а и чл. 60б) се отнасят до съдебното производство по несъстоятелност на една конкретна банка– КТБ, и неговите правни последици. Това е посочено изрично в самите разпоредби или се извежда по тълкувателен път, тъй като въпросното производство за несъстоятелност на банка е единственото открито при тяхното действие. Дори и разпоредбите на чл. 60а и чл. 60б, формулирани като общи правила за производството по банкова несъстоятелност изобщо, са приети включително, ако не и преимуществено с цел да обслужват конкретно производството по несъстоятелност на КТБ. Така в мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗБН № 451-01-47/ 19.11.2014 г., с който е приет новият чл. 60а, е посочено: „Необходимо е да се имат предвид и размерът на банката, вкл. частният случай в лицето на КТБ, както и интересите на кредиторите. Досега в България не е обявявана в несъстоятелност банка от такъв мащаб от гледна точка на размера на активите“. Според стенограмата от проведеното второ гласуване на законопроекта на 18.03.2015 г. в пленарна зала, той е насочен към „спасяване“ или „опазване“ имуществото на КТБ“, представено като „защита на обществения интерес“, като в някои от изказванията законът е определен като „извънреден“, а приемането му– резултат от „търсен широк политически консенсус“ като гаранция, че няма да бъде оспорен пред Конституционния съд.

Според мотивите на законопроект № 457-01-75/ 26.10.2017 г., с който е приет новият чл. 60б, „предлаганите изменения в ЗБН са продиктувани от обществения интерес и са естествено продължение на действията на вносителите за осветляване на

всички факти и обстоятелства, отнасящи се до фалита на „Корпоративна търговска банка“ АД - в несъстоятелност (по- долу КТБ (н.). Те ще се отнасят и за всички следващи случаи. (...) Предлаганите с настоящия законопроект промени, имат за цел от една страна възпрепятстване на недобросъвестните действия на лица, придобиващи фиктивно (безвъзмездно, без уговорена насрещна престация или срещу престация, която не отговаря на условията на нормалната търговска практика за срок, събираемост и размер) вземания с произход банката, и от друга – възстановяване (по силата на закона („ex lege“) на неправомерно заличени обезпечения по време на квестурата на КТБ (н.)... КТБ (н.) е функционирала като финансова пирамида по начин и чрез схеми, които възпрепятстват (или съществено затрудняват) възможността на синдиците по несъстоятелността да достигнат чрез съществуващите правни способи до активи, закупени непряко с пари на банката. (...) При тази схема, независимо от няколкото поредни трансфера на пари (основно под формата на заеми), първоначалният произход на парите винаги е от КТБ (н.), като синдиците на банката не разполагат с ефективен юридически способ да интервенират срещу последното дружество от веригата на заемополучателите, съответно срещу придобития от това дружество актив.“

Посоченото по-горе позволява да се обобщи, че оспорените разпоредби от Закона за банковата несъстоятелност, разглеждани в тяхната връзка, са насочени да осигурят набор от правни мерки и инструменти за попълване на масата на несъстоятелността на една точно определена банка, обявена в несъстоятелност, а именно КТБ. По тази причина Съдът намира за необходимо да посочи някои факти, отнасящи се до това конкретно производство по банкова несъстоятелност, тъй като разкриването на смисъла на оспорените законови разпоредби при преценка на тяхната конституционосъобразност според принципите и разпоредбите на Основния закон предполага изследване на целта и ефекта им в контекста на конкретните правоотношения, върху които са предназначени да въздействат.

С Решение № 73 от 20.06.2014 г. Българската народна банка (БНБ) е поставила КТБ под специален надзор, назначила е квестори в банката и е наложила преустановяване на всички банкови операции до 20.07.2014 г.

На 22.06.2014 г. БНБ е оповестила чрез прессъобщение, че на назначените квестори е възложено до осигурят извършването на пълен анализ и оценка на активите и пасивите на банковата група „КТБ“, като използват услугите на независим външен одитор. Заедно с това е посочено, че с оглед запазване дейността на банковата група и нейното оздравяване, БНБ и правителството ще предприемат действия за увеличаване на капитала на КТБ. БНБ е декларирала, че съвместно с правителството ще осигури необходимата ликвидна подкрепа на банковата група „КТБ“, за да бъдат удовлетворени в пълен размер задълженията към нейните клиенти. В съобщението е посочено още, че КТБ и нейното дъщерно дружество „Виктория“ АД ще започнат отново банковата си дейност на 21.07.2014 г., в 9.00 ч.

На 21.07.2014 г. КТБ не е възобновила дейността си, а срокът на квестурата е продължен, като БНБ е поискала от двамата най-големи акционери „Бромак“ АД и Фонда на Генералния държавен резерв на Султаната на Оман да представят предложения за капиталова и ликвидна подкрепа.

С Решение № 104 от 15.08.2014 г. Управителният съвет (УС) на БНБ, като е взел предвид, че е в интерес на институциите, поставени под специален надзор с Решение № 73 от 20.06.2014 г. и Решение № 76 от 22.06.2014 г. на УС на БНБ, и на техните длъжници по кредити, да бъде позволено на банките да осъществяват някои банкови дейности за целите на погасяването на кредити, е разрешил на „Корпоративна търговска банка“ АД и на „Търговска банка „Виктория“ ЕАД да извършват:

- Платежни операции за целите на погасяване на кредити към банка, поставена под специален надзор, от сметки при същата банка на кредитополучателя, на негови съдължници или на негови поръчители, когато създадължеността или поръчителството са възникнали преди 01.06.2014 г.;

- Безкасови операции по обмен на валута, когато такива са необходими за целите на погасяване на кредити.

Освен това, със същото решение на основание чл. 107, ал. 3 от Закона за кредитните институции и чл.16, т.17 от Закона за БНБ, УС на БНБ е указал на квесторите на банките, поставени под специален надзор, че при пълно погасяване на вземане по кредит следва да предприемат необходимите действия за заличаването на обезпеченията по кредита.

С Решение № 114 от 16.09.2014 г. БНБ е удължила срока на специалния надзор над КТБ до 20.11.2014 г., като на акционерите на банката и на други потенциални инвеститори е дадена възможност да отправят предложение, съдържащо конкретни финансови и правни ангажименти за предоставяне на капитал и ликвидност.

С Решение № 138 от 06.11.2014 г. УС на БНБ е отнел лиценза за извършване на банкова дейност на КТБ поради неплатежоспособност.

С Решение № 664 от 22.04.2015 г. на Софийския градски съд КТБ е обявена в несъстоятелност, като за начална дата е определена 06.11.2014 г. С Решение № 1443 от 03.07.2015 г. на Софийския апелативен съд е постановено за начална дата на неплатежоспособността да се счита 20.06.2014 г.

Относно финансовото състояние на КТБ в мотивите на решението на БНБ за отнемане на лиценза ѝ от 06.11.2014 г. е посочено: „При извършената проверка по отношение на КТБ се установи, че за определена категория кредитополучатели (по кредити с общ размер 3.5 млрд. лв. от общ кредитен портфейл в размер на 5.4 млрд. лева) липсва съществена информация за финансовото им състояние и/или целевото усвояване на кредита. Бяха установени съществени индикации за кредитен риск относно възстановимостта на кредитни експозиции в тази категория, което би могло да доведе до съществени обезценки...”. Непосредствено преди това, в доклад от 27.10.2014 г., изготвен за информация на народните представители от 43-то Народно събрание, БНБ е посочила, че коефициентът на покритие на кредитния портфейл на банката с валидни обезпечения е само 13%. Сходни са изводите в доклада на AlixPartners до синдиците на КТБ от 23.09.2015 г., според който при общ размер на предоставените от банката кредити към 31.12.2014 г. в размер на 4 821 000 000 лв., като „събираеми” са определени само 756 400 000 лв.; констатирани са множество

„червени флагове”, които са могли да бъдат забелязани или от компетентен и безпристрастен кредитен екип, и/или от компетентен управителен съвет, и/или от външните одитори, и/или евентуално от БНБ, като тези „червени флагове” включват: големи кредити, предоставени на новоучредени дружества без история и без „собствени ресурси”; отпускане на кредити без надлежно учредени обезпечения; отпускане на кредити за „оборотен капитал”, които обаче са били усвоени изцяло след одобряване на кредита; предоставяне на кредити на клиенти с неликвидни баланси и пр. В прессъобщение от 22.10.2014 г. самата БНБ заявява, че „ръководството на банката не се е придържало към разумни и консервативни банкови практики. След поставянето на банката под специален надзор се установяват множество пропуски, допускани преди поставянето ѝ в този статут: (...) в процеса на отпускане на кредити липсва задълбочено проучване на кредитоискателите; липсва контрол при учредяването и текущото наблюдение на договаряните обезпечения; липсва текущо наблюдение и контрол върху дейността на кредитополучателите и целевото използване на средствата от отпуснатите кредити; документацията в кредитните досиета не е поддържана в състояние, което да позволява на банката да управлява своите вземания с цел получаване на икономическите ползи, свързани с тях; в дейността на банката се наблюдават необичайни за банковата система порочни бизнес практики, които са извършвани чрез сложни операции, целящи прикриване на същността на сделки и трансакции; представяните от ръководството на банката преди нейното поставяне под специален надзор финансови и надзорни отчети пред управление „Банков надзор“ на БНБ са били недостоверни и подвеждащи”.

Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че макар оспорените законови разпоредби да са насочени към осребряване на имущество и попълване на масата на несъстоятелността на КТБ, при което обявената в несъстоятелност банка формално юридически да притежава качеството на кредитор, те всъщност са в интерес не на самата банка, която съгласно чл. 7 ЗБН не подлежи на оздравяване, а на нейните кредитори, вкл. вложители, чиито вземания се изплащат в поредността, указана в чл. 94 от закона. В по-голямата си част това са частни вземания, вкл. тези на Фонда за гарантиране на влоговете (ФГВБ), който съгласно чл. 24 от Закона за гарантиране на влоговете в банките се суброгира в правата на вложителите спрямо обявената в несъстоятелност банка до размера на гарантираните съгласно чл. 4 от същия закон суми.

На следващо място, анализът на оспорените законови разпоредби обуславя извода, че без изключение те имат обратно действие, което според установената практика на Съда се определя като „същинско“ (Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к.д.№ 15 от 2010 г., Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к.д.№ 17 от 2010 г., Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д.№ 6 от 2011 г., Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д.№ 12 от 2016 г.), тъй като се преуреждат настъпилите правни последици от осъществили се в миналото юридически факти. За някои от тях тази ретроактивност се извежда по тълкувателен път от съдържанието им. Такъв е случаят с: § 5, който възстановява в полза на КТБ вече заличени обезпечения в нейна полза в периода от поставянето ѝ под особен надзор до датата на откриване на процедурата по осребряване на имуществото на банката, респ. предвижда, че за период от време, който в по-голямата си част вече е изтекъл– от поставяне на КТБ под специален надзор до изтичане на 6 месеца от влизане в сила на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.), „не текат предвидените в съответните закони срокове“ за действие на учредените в полза на банката обезпечения; § 6, предвиждащ относителна недействителност на вече извършени прехвърляния или поредица от прехвърляния на акции и/или дялове от търговски дружества, извършени от длъжници на КТБ след поставяне на банката под особен надзор; § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.) и § 7 от ПЗР на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.), според които разпоредбите на съответните закони за изменение и допълнение на ЗБН се отнасят и до откритите до датата на влизането им в сила производства по несъстоятелност, т.е. на практика до това на КТБ, тъй като при действието на този закон други търговски банки не са обявени в несъстоятелност; § 8, според който разпоредбите на чл. 59, ал. 5, 6 и 7, с които се въвеждат нови основания за относителна недействителност на вече извършени прихващания от банката или от неин кредитор след началната дата на неплатежоспособността, се прилагат, считано от 20 юни 2014 г., като кредиторите се вписват служебно в първоначалния списък на приетите от синдика вземания. За друга част от разпоредбите, а именно чл. 60а и чл. 60б, обратното им действие е предвидено изрично съответно с § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.) и § 7 от ПЗР на ЗИД на ЗБН (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.).

Съдът намира за необходимо да отбележи, че разпоредбите на § 5 и на § 8 ПЗР ЗИД на ЗБН (които представляват типични норми с еднократно действие по смисъла

на Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д.№ 5 от 2019 г) са функционално свързани. Това е така, тъй като § 5 „възкресява” учредени в полза на КТБ обезпечения, заличени в резултат на валидно извършени прихващания (в този смисъл ал. 2 предвижда, че правилото на ал. 1 не се прилага в случаите, при които обезпеченото вземане на банката е погасено чрез парично плащане), които § 8 преурежда с обратна сила, давайки възможност да се водят искиове за тяхната относителна недействителност на основания, които законът не е предвиждал при тяхното извършване. По този начин се заличават вече настъпили правни последици, които са били съобразени със закона, действал при настъпването им (според първоначалната редакция на чл. 59, ал. 5, „недействително по отношение на кредиторите на несъстоятелността освен за частта, която кредиторът би получил при разпределението на осребреното имущество, е прихващането, извършено от длъжника след началната дата на неплатежоспособността, независимо от това кога са възникнали двете насрещни вземания”). В допълнение следва да се съобрази, че преуредените по този начин правоотношения засягат вече придобити права от частноправни субекти– както длъжници на КТБ, които са се освободили от задълженията си чрез прихващане със свои насрещни вземания към банката, така и трети лица, придобили от тях права върху свободно от обезпечения имущество, впоследствие по силата на закона оказало се обременено с обратна сила с обезпечения в полза на банката, при което ал. 4 на § 5 изрично предвижда, че тези обезпечения са противопоставими на всяко трето лице независимо от начина на придобиване на имуществото.

Важно е да се отбележи също така, че разпоредбата на § 8 (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г.) относно началния момент на прилагане на чл. 59, ал. 5, 6 и 7 (обн. ДВ, бр. 98 от 2014 г. и ДВ, бр. 41 от 2015 г.), а именно от 20.06.2014 г. (датата на поставяне на КТБ под особен надзор) е приета повече от три години след като тези разпоредби са влезли в сила и породили действие.

Независимо от логическата връзка между разпоредбите на § 5 и § 8, първата от тях има и самостоятелно приложно поле, тъй като възстановява учредените в полза на КТБ обезпечения, без да е необходимо провеждане на искиове за обявяване недействителността на извършените прихващания и други действия за погасяване на вземането. Ефектът от разпоредбата е, че третите лица– приобретатели на съответното имущество се оказват обвързани от този резултат, без да разполагат с

каквато и да е възможност за защита. Освен това следва да се има предвид, че по правната си природа обезпечението има несамостоятелен, акцесорен характер, тъй като се явява функция на друг, главен дълг, а оспорената разпоредба не урежда изрично възстановяване на главното задължение, което я прави неясна и така я превръща в източник на правна несигурност. Следва да се посочи също така, че с правилото на § 5 законът накърнява собственическите права на лица, които вече не са длъжници на банката, както и на трети лица – частни правоприемници на длъжниците, които са поставени в положение да търпят принудително изпълнение върху имуществото си, без да имат задължения към банката. От друга страна, в нарушение на правовия ред не е предвидено и вписване на възстановените обезпечения, т.е. същите се смятат за възстановени по силата на закона, макар и да не са вписани (за сравнение, чл. 175, ал. 3 от Закона за задълженията и договорите – ЗЗД предвижда, че дори когато ипотеката е заличена въз основа на акт, впоследствие обявен за недействителен, същата не се възстановява по право, а само може да се впише наново, при което има ред от новото вписване). Така допълнително се накърнява правната сигурност чрез засягане на доверието в публични регистри, доколкото вписването е предназначено да осигури гласност по отношение на всички трети лица (вж. чл. 24 и чл. 30 от Закона за особените залози – ЗОЗ и чл. 1 и чл. 42 от Правилника за вписванията), както и противопоставимост по отношение на последващите приобретатели на имуществото. Отделно от това, според българското законодателство както вписването, така и заличаването конкретно на ипотеката и на особения залог стават винаги с изричен охранителен акт – на съдията по вписванията (чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 3 от Правилника за вписванията), респ. на длъжностното лице по вписванията (чл. 28а ЗОЗ). При липса на вписано по този ред обезпечение приобретателят на имуществото има легитимното очакване да придобие същото свободно от тежести. Вместо това по силата на разпоредбата на § 5 и предвид придаденото ѝ обратно действие добросъвестни трети лица са се оказали обвързани от установени със закон в полза на КТБ обезпечения, дори и когато са придобили имуществото преди влизане в сила на посочената разпоредба.

Конкретно по отношение на разпоредбата на чл. 60а, предоставяща възможност синдикът, временният синдик или ФГВБ да претендират по съдебен ред връщане в масата на несъстоятелността на всяко имущество, предоставено от банката на неин длъжник, както и на имущество, послужило за обезпечение в полза на банката,

независимо от броя на междинните прехвърляния и правната им форма, е необходимо да се посочи, че така се създава реална възможност за засягане на имуществената сфера на неограничен кръг субекти („всяко трето лице”), вкл. лица, които са придобили имуществото не от самата банка, а от неин частен правоприемник в резултат на едно или множество последователни прехвърляния. Освен това, по този начин се позволява на синдиците и на ФГВБ чрез посоченото исково производство да се намесват в чужди правоотношения, преценявайки еквивалентността на насрещни престации между трети лица, като при това целеният резултат – връщане на имуществото в масата на несъстоятелността, е обусловен единствено от относителната недействителност на последното по време прехвърляне (чрез иск срещу третото лице, в което се намира „имуществото с произход от банката”), без да е необходимо провеждане на иск за обявяване на недействителността на предходните сделки. По този начин законът на практика създава ефект не на относителна недействителност (каквато поначало урежда Глава Трета от ЗБН за попълване на масата на несъстоятелността), а на абсолютна нищожност, доколкото напълно игнорира правните последици на междинните прехвърляния, без същите да са признати за недействителни по съдебен ред, включително когато имат за предмет вещни права върху недвижими имоти, каквото е изискването на българското законодателство.

Изложеното се отнася и до оспорената разпоредба на чл. 60б – както от гледна точка на възможността за засягане на правата на неограничен кръг от трети лица, които не са длъжници на банката, с което се постига ефект на абсолютна нищожност, така и предвид овластяването на синдиците и ФГВБ по исков ред да се намесват в чужди правоотношения, преценявайки еквивалентността и изпълнението на договорни задължения по сделки между трети лица, без да е ясно по какъв начин това се отразява на попълването на масата на несъстоятелността, когато прехвърлителят по сделката не е длъжник на банката. Следва да се посочи също, че формулировката на разпоредбата на ал. 2, според която при обявяване на сделката за недействителна „третото лице губи качеството си на кредитор спрямо други лица, ако вземането му се основава на придобити в резултат на тази сделка права“, е неясна и неопределена до степен, която поставя под съмнение способността ѝ да служи като правило за поведение. Конструкцията, според която едно вземане се основава на придобити в резултат на обявената за относително недействителна сделка права, е

правно неиздържана, тъй като не е съобразена с основен правен принцип, според който основанието на едно право винаги е определен юридически факт, на който законът придава правно значение (сделка, придобивна давност, административен акт и др.). Не е ясно и кои са „другите лица”, различни от длъжника, спрямо които третото лице губи качеството си на кредитор (с което при това се постига ефект на абсолютна нищожност), и какво е значението на това правило за попълването на масата на несъстоятелността на банката.

В съвременните правни системи принципът, че законовите норми действат занапред, е важна гаранция за предвидимост на правния ред и елемент от правната сигурност. Затова и не е случайно, че в Конституцията разпоредбата на чл. 5, ал. 3, забраняваща обратното действие на наказателния закон, както и правилото за влизане в сила на нормативните актове три дни след тяхното обнародване (чл. 5, ал. 5) систематично са част от Глава първа (“Основни начала”). По този начин конституционният законодател е въздигнал в основополагащ принцип необходимостта адресатите на правните норми да съобразяват поведението си с предписанията на закона като гаранция, че държавата, към която принадлежат, е правова. Както е посочено в Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к.д. № 13 от 2015 г., ако правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото, то тогава законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки.

Конституционният съд многократно е имал повод да отбележи, че Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми в различните области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Обратното действие на закона (с изключение на забраната да се търси наказателна отговорност за деяние, което не е било обявено за престъпление към момента на извършването му) не е изцяло несъвместимо с принципа на правовата държава, но не и когато нарушава правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава, когато накърнява или отнема вече правомерно придобити права, респ. създава задължения и изобщо когато води до неблагоприятни последици за

заварените случаи (Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к.д.№ 11 от 2009 г., Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к.д.№ 13 от 2010 г., Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к.д.№ 15 от 2010 г., Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к.д.№ 12 от 2013 г.). Съдът е имал възможност да обърне внимание, че „закрилата срещу обратната сила на правните норми е също така елемент на фундаменталния принцип на правото, изведен от Съда на Европейския съюз (СЕС) – принципът на правна сигурност. Той е формулиран по делото *Töpfer* през 1978 г. (дело 122/78, *Töpfer v. the Commission*, (1978) ECR 1019; виж и дело 74/74, *CNTA v. the Commission*, (1975) ECR 533) и като елемент на общностното право обвързва държавите членки. По отношение на ретроактивните правни мерки, СЕС е особено строг в преценката, когато става дума за нарушено доверие в стабилността на правното положение на засегнатите субекти, основано на експлицитно или имплицитно уверение (индивидуализирано обвързване) от страна на институциите на ЕС“ (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д.№ 12 от 2016 г.).

Принципът е намерил отражение и в законовата уредба– чл. 14 от Закона за нормативните актове (ЗНА) допуска, но само по изключение и с изрична разпоредба, да се придаде обратна сила на нормативен акт, освен на такъв, с който се въвеждат нови или по-тежки санкции. Конституционно нетърпимо е, като нарушаващо принципа на правовата държава, законът да предвиди с обратно действие неблагоприятни правни последици за лицата, чието поведение е било съобразено с действащата нормативна уредба. В противен случай правните субекти не биха могли да имат доверие на установения със законите правен ред, което би ги лишило от мотивация и интерес да подчиняват поведението си на установените в закона правила. Многократно Съдът подчертава в практиката си, че „правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения“ (Решение № 1 от 27.01.2005 г по к.д.№ 8 от 2004 г., Решение № 3 от 08.07.2008 г. по к.д.№ 3 от 2008 г., Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к.д.№ 11 от 2016 г.).

Принципът на правната сигурност не обуславя забрана за промяна на нормативната уредба, което е в компетентността на законодателя според чл. 84 от Конституцията и за което той разполага с определена дискреционна власт (Решение № 9 от 01. 06. 2010 г. по к. д. № 4 от 2010 г., Решение № 9 от 16. 06. 1999 г. по к. д. № 8 от 1999 г., Решение № 3 от 10. 04. 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., Решение № 3 от 23. 02. 2010 г. по к. д. № 18 от 2009 г., Решение № 6 от 27. 04. 2010 г. по к. д. № 16 от 2009 г., Решение № 15 от 19. 12. 2013 г. по к. д. № 19 от 2013 г.), но съгласно принципа за защита на оправданите правни очаквания, който е свързан с правната сигурност, трябва да не се допускат

„внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ (Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д.№ 1 от 2017 г.). В този смисъл предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а отгук– и на самата правова държава“, както е подчертано в Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д.№ 15 от 2011 г. Необходимостта от стабилност и предвидимост на правната уредба е отчетена и в практиката на Европейския съд по правата на човека: Решение от 24.06.2014 г. по дело Azienda Agricola Silverfunghi S.A.S. и други срещу Италия (в което е обърнато внимание на „опасността от закона с обратно действие“), Решение по делото Carbonara and Ventura срещу Италия 2000-VI (според което законът трябва да е достъпен, прецизен и предвидим), Решение по делото Broniowski срещу Полша 2004-V (акцентиращо на „присъщата на върховенството на закона необходимост да се поддържа основателно доверие на гражданите в държавата и в създадения от нея правен ред”).

Както беше посочено по-горе, оспорените разпоредби на ЗБН разкриват признаците на закон със същинско обратно действие, тъй като преуреждат определени юридически факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, заличавайки или променяйки вече настъпили правни последици съобразно закона, действал при възникване на фактите. Последицата е накърняване по конституционно нетърпим начин на имуществената сфера на широк кръг от лица– както длъжници на една конкретна обявена в несъстоятелност търговска банка, така и трети лица– техни частни правоприемници. Несъвместимо с правната сигурност е: заличаването с обратна сила на ефекта на законосъобразно извършено прихващане, уредено като погасителен способ в закон, за чиято установеност като правило за поведение е достатъчно да се посочи, че в тази му част (чл. 103- 105 ЗЗД) не е търпял изменения от приемането му през 1950 г. до настоящия момент; обременяване по силата на закона с тежести, противопоставими на трети лица, на имущества, придобити от тях свободни от обезпечения преди влизане на този закон в сила; неограничената от гледна точка на времеви период и брой прехвърляния възможност да се водят иски срещу трети лица, които нямат и не са имали правоотношения с банката, с цел връщане в масата на несъстоятелността на придобитото от тях имущество. В не по-малка степен накърнява правната сигурност въвеждането с обратна сила на основания за относителна недействителност на сделки, при чието извършване лицата са се доверили на действащото към този момент законодателство,

което тогава не е предвиждало такива правни последици. Във връзка с това Съдът не намира основания да отстъпи от разбирането си, че „принципът на правната сигурност, изискващ стабилност на правните сделки и предвидимост на правните последици от различните юридически факти“, налага „още при сключване на сделките да са известни на страните предпоставките за обявяването им за нищожни или за относително недействителни“ (Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к.д.№ 12 от 2013 г.).

Конкретно по отношение на разпоредбата на § 5 следва да се отбележи, че обявените със задна дата за недействителни действия по заличаване на учредени в полза на КТБ обезпечения са били извършени правомерно от лица с публичноправни функции– квесторите, временните и постоянните синдици на банката, които по дефиниция са назначени да бранят обществения интерес. Противно на логиката и на правната сигурност е обявяването със задна дата на извършените от тези лица действия за заличаване на учредени в полза на банката обезпечения да бъде оправдано тъкмо със защита на обществения интерес (според вече цитираните мотиви към Законопроект № 457-01-75/ 26.10.2017 г., с който е приет § 5, „предлаганите изменения в Закона за банковата несъстоятелност са продиктувани от обществения интерес“). Същевременно с придаденото по силата на § 8 обратно действие на уредените в чл. 59, ал. 5 ЗБН основания за относителна недействителност на извършени от банката или от нейни кредитори прихващания се накърнява доверието не само в правната уредба, но и в действията на държавните органи, натоварени с отговорността да поддържат доверието във финансовата стабилност на банките като част от стабилността на държавата. Това предполага оценка на правните актове на банковия регулатор и предприятиите въз основа на тях действия от публично овластени лица в производството по несъстоятелност. Както беше посочено по-горе, с Решение № 104 от 15.08.2014 г. Управителният съвет на БНБ е разрешил на квесторите на БНБ да осъществяват платежни операции за целите на погасяване на кредити към поставената под специален надзор банка, като при пълно погасяване на вземане по кредит да предприемат необходимите действия за заличаване на обезпеченията по кредита. БНБ не е поставила ограничения относно вида на платежните операции за погасяване на задълженията към банката, а и към този момент не е съществувала нормативна пречка квесторите на КТБ да приемат изявления на длъжници на банката за прихващане на задълженията им по кредити с насрещни вземания, които са придобили от вложители в банката. По този начин БНБ

е създавала оправдани правни очаквания за лицата, които в изпълнение на решението ѝ са предприели законосъобразни правни действия за погасяване на задълженията си, които очаквания са пренебрегнати по конституционно недопустим начин от приетия по-късно закон (според Решение от 5 март 2015 г. по дело C-585/13 на Съда на Европейския съюз, всеки правен субект, у когото административен орган е събудил основателни надежди с конкретни уверения, които му е дал, има право да се позове на принципа на оправданите правни очаквания). При това разпоредбата на § 8 относно момента на прилагане на чл. 59, ал. 5, 6 и 7 –считано от 20.06.2014 г. (датата на поставяне на КТБ под особен надзор), е приета повече от три години след като тези разпоредби са влезли в сила съобразно общото правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията и са произвели действие занапред (доколкото не им е била придадена изрично обратна сила). С това е допуснато грубо нарушаване на правилата на законодателния процес– конституционно недопустимо е да има обратно действие, независимо от основанията за това, в случаите, когато се обявява начална дата на действие на закон, предхождаща приемането и обнародването му (Решение № 14 от 21.12.2010 г. по к.д.№ 17 от 2010 г.). Това е така още повече, когато с обратна сила се променя действието по време на вече приложен закон с цел преуреждане на приключени правоотношения. В резултат се накърняват по конституционно нетърпим начин принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, широко застъпени и в практиката на Съда на Европейския съюз (Решение от 29 април 2004 г. по съединени дела C-487/01 и C-7/02, Gemeente Leusden и Holin Groep; Решение от 26 април 2005 г. по дело C-376/02, „Goed Wonen“; Решение от 14 септември 2006 г. по съединени дела C-181/04 до C-183/04; Решение от 9 юли 2015 г. по дело C-183/14, Salomie и Oltean).

Предвид необходимостта в правовата държава да се гарантира доверието на гражданите към действията на държавните органи и изобщо към установения от Конституцията и законите правен ред, Съдът намира за конституционно нетърпимо закон (в случая оспореният § 5) да засяга доверието в публични регистри, каквито са Имотния регистър, респ. книгите за вписвания, и Централния регистър на особените залози, предназначени да обезпечат сигурността на гражданския оборот. Възстановяване по силата на закона на редовно заличени, въз основа на волеизявления на представляващите кредитора или влезли в сила съдебни решения (чл. 179, ал. 1 ЗЗД и чл. 27, ал. 6 ЗОЗ) обезпечения, при което същите се обявяват за

противопоставими на всяко трето лице, което междувременно е придобило съответното имущество свободно от обезпечения, драстично накърнява правната сигурност и напълно обезсмисля идеята за поддържане на публични регистри, осигуряващи яснота, стабилност и сигурност относно притежанието, прехвърлянето и обременяването на правото на собственост. Още по-нетърпимо е това нарушаване, като се има предвид, че в разглеждания случай е допуснато по отношение само на една категория собственици, придобили имущество, което в миналото е било обезпечено в полза на една определена търговска банка. При това оспорената законова разпоредба не държи сметка за конститутивния характер на вписването на ипотеката и особения залог по българското право (чл. 166, ал. 1 ЗЗД и чл. 2, ал. 1 ЗОЗ), като вписването има значение на елемент от фактическия състав, който поражда ипотечното, респ. заложеното право. В този смисъл всеки, който придобива имот, ипотеката върху който е заличена, има легитимното очакване, че собствеността му не е обременена в полза на трето лице, тъй като заличаването погасява ипотеката, а дори и това заличаване да е извършено въз основа на недействителен акт, ипотеката може да се впише наново, но ще има ред от новото вписване (чл. 179, ал. 3 ЗЗД). Няма никакво оправдание от конституционен порядък този правен принцип, обезпечаващ сигурността на гражданския оборот, да бъде пренебрегван при уреждане на последиците от обявяване в несъстоятелност на една определена търговска банка.

Същевременно тъкмо защото оспорените разпоредби се отнасят до едно конкретно производство по банкова несъстоятелност, като резултат те въздействат върху точно определени частноправни отношения (която цел е представена от законодателния орган като значим обществен интерес), при което е конституционно нетърпимо държавата да се намесва в тях и да ги урежда по начин, който тя счита за справедлив и целесъобразен, облагодетелствайки едната страна във вреда на другата. Такова въздействие на държавата върху отношения между равнопоставени субекти, които отношения според българското законодателство се основават на принципите на автономия на волята и свобода на договарянето, е несъвместимо с правовата държава (Решение № 22 от 10.12.1996 г. по к.д.№ 24 от 1996 г., Решение № 17 от 16.12.1999 г. по к.д.№ 14 от 1999 г.).

Състоянието на неплатежоспособност на една търговска банка, което съгласно чл. 8 ЗБН във връзка с чл. 36, ал. 2 от Закона за кредитните институции (ЗКИ) е

основание за обявяването ѝ в несъстоятелност, е функция на собствената ѝ дейност, която банката извършва на собствен риск (чл. 2, ал. 1 ЗКИ). Същевременно, доколкото стабилността на банковата система е от решаващо значение за функционирането на националната икономика и като цяло за държавата и обществото (както е подчертано в Решение № 12 от 02.10.2012 г. по к.д.№ 4 от 2012 г.), банките са подложени на детайлно правно регулиране на законово и подзаконово ниво, като законодателството вменява на БНБ редица задължения, подробно регламентирани в Глава XI от ЗКИ, с цел „осигуряване на надеждно и сигурно управление на банките и на рисковете, на които те са изложени или може да бъдат изложени, както и за поддържане на адекватен на рисковете собствен капитал” (чл. 79, ал. 1 ЗКИ). В същия смисъл е чл. 2, ал. 6 от Закона за Българската народна банка, който предвижда, че БНБ регулира и осъществява надзор върху дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите. В случая с КТБ изложените по-горе факти, обективирани в доклади на самата БНБ, така и в цитирания вече доклад на международна разследваща компания, обуславят извода, че опасността от неплатежоспособност поради необезпеченост на предоставените кредити, е била налице далеч по-рано (като при това е била известна или е следвало да бъде известна на надзорния орган), поради което в крайна сметка обявяването на банката в несъстоятелност е функция не само на лошото ѝ управление, но и на вероятно проявено бездействие от страна на БНБ чрез банковия надзор. В този смисъл приемането от държавата в лицето на законодателния орган на оспорената законова уредба, нарушаваща по конституционно нетърпим начин основни правни принципи и законно придобити права, е предизвикано и от пасивното поведение на самата държава при упражняване на надзорните ѝ функции за поддържане стабилността на банковата система. В правовата държава обаче е „конституционно недопустимо лошото управление да обосновава засягане и ограничаване на основни конституционни права на гражданите“ (Решение № 6 от 15.07.2013 г. по к.д.№ 5 от 2013 г.).

По съображенията, изложени по-горе относно формулировката им, Съдът намира разпоредбата на чл. 60б, ал. 2 ЗБН, както и тази на § 5 (конкретно относно възстановяването на обезпеченото главно задължение) за неясни до степен на неразбираемост, която е непреодолима по тълкувателен път и която поставя под съмнение способността им изобщо да регулират обществените отношения, до които

се отнасят – попълването на масата на несъстоятелността на банката. Както е посочено в Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к.д.№ 13 от 2010 г., правовата държава „не може да приеме в законите да се формулират текстове, предварително ампутирани в юридически план и с неясно предназначение“. Правната сигурност като компонент на правовата държава изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимосвързани, за да могат правните субекти да изведат от тях предписвания модел за поведение (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д.№ 11 от 1994 г., Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к.д.№ 5 от 2002 г., Решение № 3 от 21.03.2012 г. по к.д.№ 12 от 2011 г., Решение № 5 от 19.04.2019 г. по к.д.№ 12 от 2018 г.). Заедно с това принципът на правовата държава изисква разпоредбите по прилагане на даден правен институт да бъдат не само точно и ясно разписани, но да са формулирани в тясна близост и унисон с неговата правна същност и предназначение, да съобразяват контекста, в който този институт се прилага (Решение № 17 от 08.11.2018 г. по к.д.№ 9 от 2018 г.). Както беше посочено по-горе, по правните си последици разпоредбите както на чл. 60б, така и на чл. 60а постигат ефекта на абсолютна нищожност, която е несъвместима и явно надхвърляща конституционно допустимата мяра на навлизане в чужда правна сфера за попълване на масата на несъстоятелността, която цел в законодателството се постига посредством норми, съдържащи елементите на института на относителната недействителност и имащи присъщите на него правни последици.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че оспорените законови разпоредби противоречат на установения в чл. 4, ал. 1 от Основния закон принцип на правовата държава.

Според установената практика на Съда, принципът на пропорционалността като мерило за конституционно допустима намеса на държавата в материята на конституционните права, допуска тяхното ограничаване, но само за защита на друга конституционна ценност или конституционно оправдана цел (Решение № 20 от 14.07.1998 г. по к.д.№ 16 от 1998 г., Решение № 1 от 26.03.2002 г. по к.д.№ 17 от 2001 г., Решение № 15 от 21.12.2010 г. по к.д.№ 9 от 2010 г., Решение № 2 от 31.03.2011 г. по к.д.№ 2 от 2011 г., Решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д.№ 12 от 2014 г., Решение № 2 от 12.03.2015 г. по к.д.№ 8 от 2014 г., Решение № 7 от 17.09.2019 г. по к.д.№ 7 от 2019 г.). В случая такова основание липсва. Защитата на конкуриращ частен интерес,

какъвто е този на вложителите и останалите кредитори на обявена в несъстоятелност търговска банка, не може да бъде легитимно основание за ограничаване или отнемане на конституционни права на други частноправни субекти. В този смисъл оспорените законови разпоредби накърняват по конституционно нетърпим начин гарантираното от Основния закон право на собственост в широкия смисъл на това понятие, разбирано като имущество изобщо, вкл. вземания (Решение № 22 от 10.12.1996 г. по к.д. № 24 от 1996 г., Решение № 17 от 16.12.1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г., Решение № 7 от 10.04.2001 г. по к.д. № 1 от 2001 г., Решение № 7 от 29.09.2009 г. по к.д. № 11 от 2009 г.).

Въз основа на гореизложеното Съдът приема, че оспорените разпоредби на ЗБН са противоконституционни поради нарушаване на принципа на гарантиране и неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията).

Именно защото оспорената законова уредба е предназначена да породи действие при уреждане на правните последици от обявяване в несъстоятелност на една определена търговска банка, като резултат както длъжниците на тази банка, респ. техните универсални и частни правоприменници, така и нейните кредитори, които се ползват от тази уредба, са поставени в неравностойно положение спрямо всички останали страни по правоотношения с банки, които занапред биха били обявени в несъстоятелност. За тях ще намерят приложение разпоредбите на ЗБН, които имат общ характер (от оспорените в настоящото производство разпоредби такива са само тези на чл. 60а и чл. 60б– ако не като цел, то поне от гледна точка на тяхното съдържание и формулировка). Това разграничение също е несъвместимо с принципа на правовата държава, в която подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии (Решение № 10 от 03.12.2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.). Съдът е имал възможност да подчертае в практиката си, че в правовата държава законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните– по различен начин, тъй като само по този начин може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото (Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7 от 2013 г., Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к.д. № 1 от 2018 г.). Липсва каквото и да е оправдание от конституционен ранг кредиторите и длъжниците на една определена търговска банка да бъдат третирани по-различно

спрямо всички останали правни субекти в идентично правно положение. Във връзка с това Съдът намира за необходимо да отбележи, че вложителите в една банка имат легитимното очакване да получат пълния размер на вложенията си, но адресат на тези очаквания е самата банка, тъй като тя управлява вложенията и извършва кредитиране за собствена сметка и на собствен риск (чл. 2, ал. 1 от Закона за кредитните институции) и при добро управление би следвало да разполага с имущество, достатъчно за удовлетворяване на всички вземания. В случай, че банката бъде обявена в несъстоятелност, вложителите имат към държавата легитимното очакване да получат гарантирания от закона лимитиран размер, определен в чл. 4, ал. 1 ЗГВБ, при което няма конституционно оправдание държавата със закон да се домогва да осигури по-голям размер в полза на вложителите на една определена банка, и то накърнявайки по недопустим начин правата на останалите кредитори и други трети лица. В този смисъл оспорената законова уредба е насочена да защити не значим „обществен интерес“, а по-скоро частен. Дори и общественият интерес, който във финансовия сектор е свързан с поддържане на стабилността на банковата система, изисква държавата в лицето на БНБ чрез банковия надзор да упражнява постоянен и стриктен контрол върху начина, по който функционират търговските банки, а не пост фактум да приема извънредно, несъвместимо с основни правни принципи законодателство, насочено да поправи последиците от проявеното в това отношение бездействие. Този законодателен подход не може да бъде оправдан с никакви съображения за „справедливост“ – държавата, която според Конституцията е правова, не може да осигурява справедливост иначе, освен чрез отстояване върховенството на правото (Решение № 12 от 13.10.2016 г. по к.д.№ 13 от 2015 г.).

По изложените съображения Съдът намира, че оспорените разпоредби от ЗБН (с изключение на чл. 60а и чл. 60б, чиято формулировка не позволява да бъдат отнесени конкретно до производството по несъстоятелност на КТБ) нарушават конституционната повеля на чл. 6, ал. 2 от Основния закон за равнопоставеност пред закона като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д.№ 14 от 1992 г.). Както е имал възможност вече да отбележи Съдът, принципът вмениява в задължение на държавата да третира равно всички, които биват засегнати от нейни действия или решения. Нарушаването на този конституционен императив се квалифицира като произвол, представляващ нарушение на обективен критерий като мащаб за

В обобщение на изложеното, Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби на ЗБН са противоконституционни като нарушаващи принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципа на равнопоставеност пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), принципа на гарантиране и неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията).

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

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционни разпоредбите на § 5, ал. 1- 4, § 6, ал. 1 и 2, § 7 и § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.04.2019 г.), чл. 60а, ал. 1 от Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2015 г., доп. ДВ, бр. 33 от 2019 г., в сила от 19.04.2019 г.), § 16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 11.08.2015 г.) и чл. 60б, ал. 1, 2 и 3 от Закона за банковата несъстоятелност (обн. ДВ, бр. 22 от 2018 г., в сила от 16.03.2018 г.).

Решението е подписано с особено мнение от съдия Гроздан Илиев.

Председател:

Борис Велчев

