#### ЧРЕЗ

**МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

#### ДО

**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ЖАЛБА** (вх.№20.00-27/29.06.2020 г.)

**От**

Владислав Панчев Панев

Албена Божидарова Белянова

**Срещу**

Решения на Министерския съвет по т.1 от дневния ред на заседанието, проведено на 12.06.2020 г.

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

По т.1 от Дневния ред „*Доклад за предприетите от „Българска банка за развитие” АД действия по придобиване на акции от увеличението на капитала на „Първа инвестиционна банка” АД.“ на* заседание на Министерския съвет от 12.06.2020 г.*,* Министерският съвет прие следните **Решения**:

1. Одобрява доклада.

2. Участието на „Българска банка за развитие” АД в увеличението на капитала на „Първа инвестиционна банка” АД да се извърши при пазарни условия и до 70 на сто от общия обем на записаните и заплатени акции съгласно доклада по т. 1.

3. Министърът на икономиката да уведоми органите за управление и контрол на „Българска банка за развитие” АД за решението по т. 2.

Решенията от 12.06.2020 г. са обективирани в Протокол № 37 от заседанието на Министерския съвет от 12.06.2020 г. (Приложение № 1).

В законоустановения срок депозираме настоящата жалба срещу решенията, като считаме същите за *нищожни, незаконосъобразни и неправилни.*

**Привеждаме на вниманието на почитаемия съдебен състав следните аргументи и съображения:**

1. ***Допустимост на оспорването***

С оспорените решения на МС по т.1 от дневния ред на заседанието, проведено на 12.06.2020 г., (Решенията) се одобрява Доклад за предприетите от „Българска банка за развитие” АД (ББР) действия по придобиване на акции от увеличението на капитала на „Първа инвестиционна банка” АД (ПИБ) и се определят параметрите, при които ББР да извърши увеличението на капитала на ПИБ.

ББР е кредитна институция - акционерно дружество, в която държавното участие в капитала е не по-малко от 51 на сто (чл.1, ал. 2 от ЗББР). Към настоящия момент 99, 999999 % от капитала на ББР е собственост на българската държава, а правата на държавата в Общото събрание на акционелите на ББР се упражняват от министъра на икономиката. Основният акционерен капитал на ББР е 1 301 773 500 лева, като се сътои от 13 017 735 броя обикновени поимени акции с право на глас с номинал 100 лв.

|  |
| --- |
|  |

С решение № 215 от 27.03.2020 г. за увеличаване на акционерното участие на държавата в капитала на ББР Министерският съвет даде съгласие държавата да увеличи акционерното си участие в капитала на ББР чрез парични вноски на обща стойност до 700 000 000 лв. Независимо, че в решение № 215 от 27.03.2020 г. е посочено увеличаването на капитала да се извърши на етапи, като конкретният размер на всяко увеличение на капитала да се определя от министъра на икономиката в зависимост от нуждите за изпълнение на мерките за подпомагане на икономиката във връзка с епидемията от COVID-19, след мотивирано предложение на банката, увеличаването е извършено еднократно и на 08.04.2020 г. в Търговския регистър е вписано увеличаване на акционерното участие на държавата в капитала на ББР с парична вноска в размер на 700 000 000 лв.

Средствата за увеличаването на капитала на ББР са от предоставените с Постановление № 52 на Министерския съвет от 2020 г. средства по бюджета на Министерството на икономиката за 2020 г., т.е. публични финанси. Публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг (чл.3 от ЗПФ). Съгласно т.29 §1 от ДР на ЗПФ "Приходи" са паричните постъпления за съответната бюджетна година от: данъци, осигурителни вноски, други вноски, такси, глоби, санкции и неустойки, конфискувани активи, лихви, дивиденти и други доходи от финансови активи, както и всички други парични нетни постъпления на бюджетните организации, които произтичат от реализация и използване на нефинансови активи и предоставяне на услуги. Плащанията, представляващи възстановяване на приходи, както и отрицателните курсови разлики от реализация на парични средства в чуждестранна валута се третират като негативен приход.

Обжалваемостта на решенията на МС е несъмнена, както с оглед общата клауза на чл. 120, ал.2 от Конституцията на Република България, така и с нормата на чл.127 от АПК. С оспорените с настоящата жалба решения са засегнати, нарушени и застрашени права и законни интереси на неограничен кръг лица.

В качеството ни български граждани, сме длъжни да плащаме данъци и такси, установени със закон, както и осигуровки, които постъпват в държавния бюджет и представлявт приходи, съгласно дадената от ЗПФ легална дефиниция. Законосъобразното разходване на публични финанси е в интерес на всеки български гражданин. Незаконосъобразното разходване на публични финанси, в следствие на акт на орган на изпълнителната власт, в нарушение на задължителните за спазване принципи, установени в чл. 2 от ЗА и чл. 20 от ЗДП, засяга и нарушава правото ни администрацията да осъществява своята дейност в интерес на обществото, т.е. на гражданите, и в съответствие с Конституцията и другите нормативни актове. Неизпълнението на задължението на администрацията за изпълняване на дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите (чл.2, ал. 6 от ЗА), застрашават и засягат конституционно гарантирани ни права– право на обществено осигуряване и социално подпомагане, право на здравно осигуряване и здравеопазване, право на образование, право на здравословна и благоприятна околна среда.

„Първа инвестиционна банка“ АД (ПИБ) е акционерно дружество с основни акционери Цеко Тодоров Минев (46 750 000 броя акции или 42.50% от капитала) и Ивайло Димитров Мутафчиев (46 750 000 броя акции или 42.50% от капитала). Останалите 16 500 000 броя акции или 15.00% от акционерния капитал на Банката са собственост на други акционери местни и чуждестранни юридически и физически лица, притежаващи акции, предмет на свободна търговия на Българската фондова борса - София (free-float).

Считаме че в следствие на финансирането на ПИБ – частна банка, с публични финанси в особено голям размер, се засягат горепосочените ни права.

1. ***Хронология на увеличението на капитала на ПИБ***

В свой доклад от август 2016 г. за преглед на качеството и стрес-теста на българската банкова система БНБ предписва на ПИБ мерки за покритие на допълнителни капиталови буфери в размер на 205 милиона лева. През 2019 г. подобни са и заключенията на EЦБ при извършване на цялостна оценка на шест български банки, но са завишени изискванията за капиталови буфери - 262 милиона евро. Заключенията на ЕЦБ не са правнообвързващи и не са формално условие за членството на България в ERM2.

На 20.12.2019 г. ПИБ съобщава, че ще потърси увеличение на капитала от 40 милиона акции по 5 лева за акция или общо 200 милиона лева. Впоследствие, на 15.04.2020 г. ПИБ внася предложение за нова емисия от 25 милиона акции по 8 лева, но след като не получава одобрение от КФН, на 22.04.2020 се връща към първоначалния си вариант от 40 милиона нови акции по 5 лева за акция.

В периода от 20.12.2019 г. до 12.06.2020 г. акциите на ПИБ се търгуват на фондовата борса в интервала между 1.45 лева и 3.58 лева за акция. За да набере капитал от 200 милиона лева (необходим за намаляване на риска на банката при настъпване на неблагоприятни събития), при цена за 1 акция 1.45 лв. ПИБ трябва да емитира 138 милиона нови акции, а при цена за 1 акция 3.58 лв. – 56 милиона нови акции. Това би довело до придобиване от новите акционери на 55 % от акционерния капитал в първия случай и 33% във втория.

При цена от 5 лв. за 1 акция държавната ББР и другия/другите нови акционери ще придобият 27 % от акционерния капитал на банката, което означава, че няма да могат да упражняват контрол върху надзора и/ или управлението на ПИБ. В Решенията на МС няма условия/ изисквания по отношение на механизми за контрол на публичните финанси, с които ББР ще участва в увеличаването на капитала. От момента на листването си на фондовата борса ПИБ не е разпределяла дивидент, а това е един от начините за реализиране на доходност от инвестиция в акции.

Предвид изложеното считаме , че инвестицията на държавната ББР на почти двойно по-висока от пазарната цена е губеща и в краткосрочен, и в дългосрочен план.

В Протокол № 37 от заседанието на Министерския съвет от 12.06.2020 г. не е налице прието решение, установяващо задължение за ПИБ да изкупи впоследствие придобитите от ББР акции „на цени с лихви“, въпреки изискването на министър-председателя такова да бъде фигурира в решенията по т.1 от Дневния ред. В стенограма № 40 от заседанието на МС от 12.06.2020 г. е отразено следното: „БОЙКО БОРИСОВ: И много важно – да се подчертае, че след това ще бъдат изкупени от банката на цени с лихви и няма да загуби по никакъв начин ББР и държавата. Това трябва да го има изрично записано.“ .

В публично достъпните документи няма данни за официално уведомяване на ЕК за планираното от правителството увеличение на капитала на ПИБ със средства от ББР, а доколкото условията за капитализиране на ПИБ трудно могат да бъдат определени като „пазарни“ и липсата на информация за друг/ и участник/ци, записал/и акции, декларативно изразената от финансовия министър увереност, че не е налице хипотезата на „държавна помощ“ и, че „ББР би могла да се разглежда като емитентен партньор“ е необоснована и недоказана. Също от финансовия министър бе посочено, че „ББР ще финансира придобиването на акциите от увеличението на капитала на ПИБ със собствен ресурс от натрупани резерви, без да използва средства от увеличението на капитала със 700 млн. лв., съгласно Решение на Министерския съвет № 215 от 27.03.2020 г.“, а същевременно, „че за да няма съмнение, ще предложи допълнително увеличение на капитала на ББР“.

Изразходването на публични средства за подкепа на отделни предприятия им дава несправедливо предимство спрямо техни конкуренти и нарушава конкуренцията и търговията. Предотвратяването на подобни действия е една от задачите на Европейската комисия, която се изпълнява като ЕК позволява отпускане на държавна помощ само ако тя действително е в интерес на обществото – ако целта е допринасяне на полза за него или икономиката като цяло.

Следва да бъде отбелязана и изразената от президента на Република България позиция във връзка с Решенията МС, а именно „че и най-благородната цел не може да бъде оправдана с порочно изпълнение, особено когато "държавата налива нашите пари в частна банка без обяснение за капиталовия недостиг и за рентабилността на това начинание".

1. ***Нарушение на закона***

Считаме че оспорените Решения са в издадени при грубо нарушение на изискванията за компетентност и *форма на административния акт, при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, в противоречие с материалния закон и в разрез с целта на закона.*

1. **Липса на компетентност**

Министерският съвет приема решения въз основа и в изпълнение на законите (чл. 114, изречение първо от КРБ и чл. 20, ал. 4 от ЗА). Правомощията на МС, установени в Закона за Българската банка за развитие (ЗББР), са:

* в съответствие с националната стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия може да одобрява стратегическите цели и задачи на банката (чл. 4, ал.3 от ЗББР);
* одобрява тригодишна стратегия за дейността на банката в съответствие с националната икономическа политика (чл. 4, ал.4 от ЗББР).

ЗББР не установява правомощия на МС за приемане на обжалваните решения. ББР има двустепенна система на управление, а правата на държавата в общото събрание на акционерите на ББР се упражняват от министъра на икономиката (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от ЗББР), поради което приемането на обжалваните решения е в правомощията на органите на дружеството, съобразно Устава на дружеството, а не на МС. На това основание обжалваните решения се явяват недействителни.

1. **Неспазване на установената форма**

Съгласно изискването за форма, регламентирано в чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, административният акт следва да съдържа фактическите и правните основания за издаване на акта, т. е. да бъде мотивиран. Мотивите следва да сочат какви фактически констатации е направил административният орган при издаването на акта и въз основа на какви доказателства.

Доколкото одобреният от МС доклад не е публикуван, единствено от стенограма № 40 от извънредното заседание на МС от 12.06.2020 г. могат да се извлекат основания за приемане на Решенията. Като такива са посочени: „влизането в банковия съюз е нещо изключително важно, приоритетно и в чакалнята на Еврозоната за нашето правителство“; „целта ни е юли месец този процес да приключи, а и веднъж завинаги българите да не се плашат, че някой ще им фалира банките, защото знаете имаме шампиони, някои от нашите политически опоненти, които са успявали по 15 – 16 банки да фалират, други само една разбира се, но с огромни усилия успяваме милиарди да върнем след това обратно, но за това трябват години“; „Това беше последното изискване, за да е гарантирана стабилността и на тази банка и че има 30 процента външен капитал, вчера това беше направено, днес взимаме това решение“; „е изключително важно да се влезе в Банковия съюз, защото това гарантира, че всички български банки – не само тяхната стабилност, но и контрол“; „ чакалнята на Еврозоната дава допълнителна сигурност за това, че сме в Европа на първата скорост. И че няма да изпаднем на втора скорост“; „Има и много други плюсове, но за да не се повтаряме.“; „с приемането на Решенията се изпълнява последното останало от Плана за осигуряване на допълнителни капиталови буфери от страна на ПИБ, за да получим в началото на месец юли положително становище от Европейската централна банка за установяване на тясно сътрудничество между БНБ и ЕЦБ“.

МС приема Решенията, посочвайки фактически основания, които не са подкрепени с доказателства. Считаме че МС е приел Решенията при липса на основателни и ясни доводи за тяхната целесъобразност и ефективност. Липсва информация по въпроси от изключителна важност за приемането на Решенията, а именно: какви са „пазарните условия“; с какви средства ББР ще финансира придобиването на акциите (от отпуснатите 700 млн. лв.; собствен ресурс от натрупани резерви; допълнително увеличение на капитала на ББР; др;); какви са основанията придобиването на акциите да не бъде третирано като „държавна помощ“; какво налага извънредността на приемане на Решенията; възвръщаемост на инвестицията; наличие на предварително разрешение от БНБ за придобиване на акциите на ПИБ и др.

Липсата на данни по посочените въпроси води до необоснованост на атакуваните Решения, представляваща порок, обосноваващ отмяната им от съда.

1. **Съществено нарушение на административнопроизводствени правила**

Решенията са приети при съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Считаме, че са нарушени чл. 7, ал.1 и ал.2 от АПК, чл. 12, ал.1 от АПК и чл. 2, ал.3 от ЗА – Решенията не са основани на действителните факти от значение за случая; не са подложени на преценка всички факти и доводи от значение за случая; не са осигурени откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство; не е предоставена информация на гражданите по реда, определен от АПК.

Считаме че са нарушени: чл. 66, чл. 69, чл. 71 – не е оповестено публично откриването на производството по издаване на административния акт; не е осигурено на заинтересованите лица възможност да осъществят правото си на участие в производството по издаване на АА; не са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за приемане на Решенията и не са обсъдени предложения и възражения на заинтересованите граждани.

Считаме че не са налице основанията по чл. 73, изречение първо от АПК за неотложното издаване на АА. Съображения за неотложност на издаването на АА не се съдържат в Решенията, в стенограмата и не са оповестявани от МС. Общите изключения, при които изискванията за провеждане на обществени консултации при издаване на ОАА не се прилагат, са определени чл. 73 от АПК . Във всички останали случаи провеждането на обществени консултации е задължително, като е допустимо само мотивирано намаляване на периода за провеждане на консултацията. Извън регламентираните изключения, непровеждането на обществена консултация в процеса на приемането на ОАА, е самостоятелно основание за отмяна на съответния акт.

Считаме че са нарушени и правила, установени в Раздел II – Раздел IV на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, което е повлияло върху съдържанието на Решенията.

1. **Противоречие с материалноправни разпоредби**

Решенията са изцяло лишени от законова опора - не са издадени на основание законова правна норма, засягат по отрицателен начин права и законни интереси на гражданите и са приети в противоречие с разпоредби на ЗББР, Закона за публичните финанси (ЗПФ), Закона за държавните помощи (ЗДП).

В изпълнение на своите конституционни функции Министерският съвет разглежда въпроси, които са му изрично възложени със закон или следват от ръководното му място в системата на изпълнителната власт (чл.7, ал. 1 от УПМСНА). Въпросът, който е разгледан от МС на заседанието от 12.06.2020 г., а именно - *предприетите от ББР действия по придобиване на акции от увеличението на капитала на ПИБ* нито е възложен на МС със закон, нито следва от ръководното място на МС в системата на изпълнителната власт.

В ЗБНБ не съществува правна норма, на основание която да бъдат издадени Решенията. Нещо повече - чл. 4, ал. 1 от ЗББР императивно установява, че приоритетите в дейността на банката са съобразени с политиката на правителството на Република България по отношение на малките и средните предприятия. ПИБ не е малко или средно предприятие по смисъла на ЗББР, в §1, т. 1 от ДР на който е установено, че "Малки и средни предприятия" са предприятия по смисъла на Закона за малките и средните предприятия, регистрирани на територията на Република България.

Въпросът не следва и от ръководното място на МС в системата на изпълнителната власт, т.к., то изключва, а не включва, приемането от МС на Решения свързани с капитализиране на отделни дружества, било то и банки.

1. **Несъответствие с целта на закона**

Целта, която се преследва с приемането на Решенията, видно от посоченото в стенограмата от 12.06.2020 г., е през месец юли 2020 г. процесът по „влизането в банковия съюз“ и „в чакалнята на Еврозоната“ да приключи.

В Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г. , приета с Решение № 447 на Министерския съвет от 09.08.2017 г., членството на България в ERM2 не е посочено като основен приоритет на правителството.

В част 2 „Външна политика“ е заложена *„Цел 3:*Присъединяване на България към Шенген и еврозоната. Отпадане на Механизма за сътрудничество и оценка, а единствената мярка за постигане на цел 3 е *Мярка 14:*Активни действия, включително в двустранен план, с партньорите в ЕС, особено с тези с по-критични позиции, с цел присъединяване на България към Шенген и еврозоната, както и за отпадане на Механизма за сътрудничество и оценка.“.

В част 6 „Финанси“ е посочено, че „основна цел на България е по-нататъшната интеграция в Европейската финансова инфраструктура. Еврозоната и Единният банков съюз са естественият ни път на развитие, след като страната ни бъде приета във Валутен механизъм II (ВМ II)“, без обаче това да е заложено като приоритет и без да има посочени мерки за изпълнение.

В част 16 „Икономика“ присъединяването на България къв еврозоната изобщо не е посочено като приоритет за икономиката на страната.

Следва да бъде отбелязано, че капитализацията на ПИБ е неформално изискване и не съществува правнообвързващ документ, който да налага капитализацията, и да я определя като задължително условие за членството на България в ERM2 (пречка за членството). Да се приеме, че бъдещото политическо и икономическо развитие на държава-членка на ЕС, зависи от капитализацията на едно дружество, било то и банка, е лишено от всякакво основание.

Капитализацията на частна банка с публични средства не кореспондира на целите нито на ЗББР, нито на ЗПФ. Нещо повече – с одобряването на участието на ББР в капитализацията на ПИБ се нарушават целите и принципите, установени в АПК, Закона за администрацията, ЗББР и ЗПФ.

Превратно упражнение на власт, каквото се явява несъответствието на Решенията с целта на закона, е порок, водещ до незаконосъобразност на Решенията. С волеизявленията, отразени в приетите Решения, не се постигат законови цели.

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

Във връзка с изложеното по-горе, молим да приемете, че при приемане на оспорваните Решения МС е действал в нарушение на закона и е приел незаконосъобразни, немотивирани и необосновани решения. МС не е изследвал цялостно и детайлно обективната фактическа обстановка, касаеща участието на ББР в увеличението на капитала на ПИБ и не е отчел, че не е налице правно обвързващ документ, съгласно който капитализацията на ПИБ да пречка пред членството на България в ERM2.

Ръководното място на МС в системата на изпълнителната власт изисисква при вземане на решения, касаещи разходване на публични финанси, централният орган на изпълнителната власт да се ръководи от и да защитава интересите на гражданите при спазване на принципите на отчетност и отговорност, адекватност, икономичност, ефективност, ефикасност, прозрачност, устойчивост и законосъобразност. В период на безпрецедентна здравна, социална и икономическа криза разходването на 140 млн. лева публични средства за частно дружество, а не за подпомагане на българските граждани, застрашава и засяга възможността за създаване на условия за достоен живот, развитие на всеки гражданин, свобода и просперитет, посочени като водещи за развитието на България в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г.

Молим, след като се убедите в основателността на изложените в жалбата твърдения, както и на тези, който ще бъдат изложени пред съда след запознаване с цялата административна преписка, да отмените Решенията на МС по т.1 от дневния ред на заседанието, проведено на 12.06.2020 г.

Молим, с оглед съображенията, изложени в жалбата касателно засягане и застрашаване на обществения интерес и възможността от приетите Решения да настъпи значителна вреда, изрично да разпоредите СПИРАНЕ на всички дейности по изпълнение на обжалваните Решения до приключване на съдебното производство.

Доказателствени искания: Молим, в случай че административният орган не представи като част от преписката по издаване на обжалваните Решения, да го задължите да представи/ да ни издадете удосторерение, по силата на което да получим от ББР и БНБ:

Решенията на органите на управление на ББР относно увеличението на капитала на ПИБ ведно с докладите за приемането им (в случай че има такива);

Разрешение от БНБ за придобиване от ББР на акциите на ПИБ ведно с докладите за даването му (в случай че има такъв).

*Приложения:*

1. Протокол № 37 от заседанието на Министерския съвет от 12.06.2020 г.*;*
2. *Копие от жалбата за ответника.*

С уважение: