



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**Р Е Ш Е Н И Е № 10**

София, 6 юли 2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 6 юли 2017 г. конституционно дело № 10/2016 г., докладвано от съдията Анастас Анастасов.

Производството пред Конституционния съд (КС) е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България .

Предмет на произнасяне по същество е искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН – обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30 септември 2016 г.). В искането са развити съображения за противоречие на оспорената разпоредба с принципите на законност и справедливост, прогласени в чл. 4 във връзка с преамбюла на Конституцията на Република България.

От конституираните заинтересувани институции писмено становище са представили Министерският съвет, Министерството на

финансите, Комисията за финансов надзор (КФН) и главният прокурор на Република България.

Становище по предмета на делото е предложил Съюзът на юристите в България. Предоставено е и писмено правно мнение от проф. Димитър Костов, проф. Дончо Хрусанов и проф. Цветан Сивков.

В становищата на Министерския съвет, Министерството на финансите, Комисията за финансов надзор и главния прокурор се застъпва мнението, че искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Според тях оспорената разпоредба гарантира стабилитет и предвидимост на обществените отношения в сферата на финансовия надзор и нормално функциониране на надзорната дейност на КФН.

Становището на Съюза на юристите в България е в подкрепа на направеното искане като са изложени подробни мотиви за неговата основателност. Поддържа се, че разпоредбата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН препятства правото на лицата по чл. 1, ал. 2 ЗКФН, върху които комисията осъществява контрол, да получат правна закрила при осъществяване на инвестиционната, застрахователната и осигурителната дейност, гарантирана от чл. 19, ал. 3 от Конституцията. Също така е посочено, че игнорирането на нарушенията при избора на член от състава на КФН води до невъзможност адресатите на индивидуалните административни актове да се позовават на такива нарушения като основание за отмяна по чл. 146, т. 1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК). Това ограничение е в нарушение на принципа на пропорционалност, закрепен в чл. 4 от Конституцията.

Мнението на проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Дончо Хрусанов и проф. д-р Цветан Сивков също е в подкрепа на искането на народните представители. В него е посочено, че е неприемливо допуснато нарушение при избора на председател или членове на КФН да се игнорира и то в законова норма, както е в чл. 5, ал. 4 ЗКФН, и че това е в несъответствие с един от основните конституционни принципи, а именно – на законността.

Изборът на член на КФН в нарушение на правния ред винаги трябва да е основание да се атакуват като незаконосъобразни решенията на комисията. В заключение е посочено, че нарушенията, визирани в чл. 5, ал. 4 ЗКФН, засягат принципа на законността, утвърден в конституционната норма на чл. 4, ал. 1, поради което оспорената разпоредба е противоконституционна.

Като обсъди материалите по делото поотделно и в тяхната съвкупност, Конституционният съд прие следното:

Предмет на произнасяне по същество е искане на група народни представители от 43-ото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, който гласи:

„Нарушенията при избора на член на комисията не опорочават нейните решения.“

Комисията за финансов надзор е учредена със специален закон, който ѝ предписва да се ръководи в дейността си от постигането на съществени за държавното и общественото развитие цели (чл. 11 ЗКФН). На тази основа законодателят ѝ е възложил значителен брой многообразни по вид и съдържание функции (чл. 12 ЗКФН). В качеството си на специализиран държавен орган на управление КФН разполага с редица правомощия, между които дори и такива с правораздавателен характер (например по чл. 13, ал. 1, т. 17 ЗКФН). Постановените от нея актове, които съдържат признаците на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 АПК (чл. 13, ал. 3 ЗКФН), подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС). От съдебен контрол по реда на АПК не са изключени и издадените от комисията общи административни актове и нормативни административни актове.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН, предмет на настоящия контрол за конституционност, несъмнено ограничава основаното на чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията право на лицата, засегнати от издадените актове, да получат пълноценна защита при оспорване пред съд. Това е така, защото ги лишава от възможността да се позовават на нищожността

на административния акт поради нелегитимност (некомпетентност) на комисията, която го е издала. Оспорената разпоредба не изключва, а напротив – допуска всички членове на административния орган да са придобили властническия си статус в нарушение на закона или правилата за избор от Народното събрание, без това да се отразява на годността на издадения акт да породи правни последици. Обхватът ѝ е толкова широк, че включва и възможност мнозинството от членовете на КФН да се окажат противозаконно избрани и въпреки това издадените решения да се приемат за легитимни дори и при съдебно обжалване.

Поначало ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага за да бъдат охранени висши конституционни ценности. В обхвата на тези ценности могат да бъдат включени установяването на стабилна небанкова финансова система и запазването на доверието към овластените с надзорни функции специализирани държавни органи. В случая обаче ограничението е несъразмерно, защото е въведено всеобхватно, без нужната диференциация на нарушенията, поради което не може да намери оправдание в цел, насочена към „опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика“ (вж. Тълкувателно решение № 14 от 2014 по к.д. № 12/2014 г. на КС).

Законът не може да отива в нито една от двете крайности – както да постановява, че нарушението на правилата за избор на член на административен орган винаги опорочава неговите актове, така и че всяко нарушение, каквото и да е то, е ирелевантно за правната валидност на съответния акт. В една правова държава конкретната преценка за това дали и в каква степен порокът в избора на член на колективен орган се отразява на издадения от него акт може да се прави само от съда. Поради това оспорената разпоредба, доколкото в посочената насока изключва

възможността за съдебна преценка, противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Действително чл. 120, ал. 2 от Конституцията предвижда възможност определени със закон административни актове да не подлежат на съдебен контрол. Разпоредбата е предмет на Тълкувателно решение № 4 от 2014 г. по К.Д. № 12/2014 г. на КС, в чиито диспозитив (точка 2) изрично е прието, че въвеждането на необжалваемост не може да е съчетано с отпадане на правото на засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. В случая с чл. 5, ал. 4 ЗКФН съдебният контрол не е изрично изключен, но на практика е обезсмислен, защото съдът е лишен от възможността да преценява дали порокът в избора на член на колективния орган се е отразил на валидността на издадения от него акт. Поради това Конституционният съд счита, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предпоставките за избираемост, съответно и за несъвместимост, по отношение на членовете на КФН са уредени в чл. 4 ЗКФН. По силата на чл. 5 ЗКФН изборът се извършва от Народното събрание. С подложената на проверка за конституционност разпоредба законодателният орган не само допуска сам да наруши правилата на избора, но игнорира собствените си правонарушения, без да прави разграничение дали са съществени или несъществени, дали противоречат на Конституцията и закона или само на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и приетите *ad hoc* правила за конкретния избор.

Както беше посочено по-горе, оспорената норма е в състояние на практика да санира и актове, които са постановени от административен орган с изцяло нелегитимен състав, като това важи дори и когато изборът на всички членове от неговия състав е извършен при липса на изискуемото от Конституцията парламентарно мнозинство за вземане на решение. Следователно в някои хипотези, за които нормата на чл. 5, ал. 4 ЗКФН е

приложима, съображенията, свързани с необходимостта от стабилност на актовете на КФН, са несъстоятелни и не се вменват в разбирането за съразмерност, въплътено в принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че оспорената разпоредба в действащата ѝ редакция е несъвместима с чл. 120, ал. 2 във връзка с чл. 56 от Конституцията и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

## Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30 септември 2016 г.) .

Председател:

Борис Велчев