

19-03-31  
30.01.03  
У.р. 9/2003 г.  
4.05.2003  
не си  
не  
А. Яков  
И. Бенков  
не си  
не  
не си  
не си

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/ 2003 г.

**ОТНОСНО:** Искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание на Република България за установяване противоконституционност на разпоредбите на чл.13, ал.3, т.1,2,3 и т. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 11/; чл. 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 15/; чл. 17, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 12/; чл. 27, ал. 1, т. 7 /относно хипотезите на т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2/ и § 11, т. 14 от преходните и заключителни разпоредби /относно създадените нови разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване / на Закона за Комисията за финансов надзор, както и за установяване на несъответствие с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията на посочените разпоредби с изключение на чл. 27, ал. 1, т. 7 от ЗКФН.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

В съответствие с чл. 150, ал. 1 и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България, 48 народни представители от XXXIX Народно събрание са поискали Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредби от Закона за Комисията за финансов надзор (Обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2003 г., изм., бр. 31 от 4.04.2003 г.). Поддържа се и искане за установяване на несъответствие на посочените разпоредби с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и

основните свободи, и с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията.

С искането са оспорени разпоредбите на чл.13, ал.3, т.1,2,3 и т. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 11/; чл. 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 15/; чл. 17, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 12/; чл. 27, ал. 1, т. 7 /относно хипотезите на т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2/ и § 11, т. 14 от Преходните и заключителни разпоредби /относно създадените нови разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване / на Закона за Комисията за финансов надзор. Освен това се иска и установяването на цитираните разпоредби, с изключение на чл. 27, ал. 1, т. 7 от ЗКФН, за несъответстващи на чл.6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията.

Според групата народни представители от XXXIX Народно събрание разпоредбите на Закона за Комисията за финансов надзор са противоконституционни. Изложени са съображения за противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и ал. 3, чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120 от Конституцията на Република България. Твърди се, че със Закона за Комисията за финансов надзор се нарушава принципът на правовата държава, както и че допуснатото изключение по чл. 120, ал. 2 от Конституцията за съдебно обжалване на административните актове, следва да се прилага само при хипотезата, когато важни държавни обществени интереси налагат това. С атакуваните разпоредби на чл.13, ал.3, т.1,2,3 и 4 /относно актовете по ал. 1, т. 11/; чл. 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 15/; чл. 17, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 12/; чл. 27, ал. 1, т. 7 /относно хипотезите на т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2/ са изключени от съдебно обжалване една част от индивидуалните административни актове, издавани от комисията, от заместник-председателя, ръководещ управление "Надзор на инвестиционната дейност", от заместник-председателя, ръководещ управление "Застрахователен надзор", както и от заместник-председателя, ръководещ управление "Осигурителен надзор". Според искателите с това се нарушават основните конституционни принципи на правовата държава, защитата на основните човешки права и интересите на обществото. Ограниченията за обжалване на актовете на комисията, установени с атакуваните разпоредби, според вносителите на искането засягат и основни конституционни права – правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3) и правото на гражданите и юридическите лица на еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

С определение от 15 април 2003 г. по конституционно дело № 9/2003 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по

същество искането на групата народни представители от XXXIX Народно събрание и е конституирал министъра на финансите като заинтересувана страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на 48 народни представители е неоснователно по следните съображения:

**1. По твърдяната противоконституционност на разпоредбите на ЗКФН с чл. 4, ал. 1; чл. 17, ал. 1 и ал. 3; чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията**

С чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България е прогласен принципът за съдебен контрол върху административните актове, като израз на правозащитната функция на правовата държава. От друга страна, разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията допуска възможността със закон да се изключват някои категории административни актове от съдебния контрол за законност. Съдебният контрол върху административните актове е уреден като "обща клауза" с чл. 120 от Конституцията, като в същото време, обаче, е дадена възможност на парламента със закон да изключи възможността за обжалване на административните актове. Действително следва да се държи сметка за това, че посочената правна норма трябва да се тълкува ограничително. Несъмнено спецификата на управленската дейност, както и на дейността на други органи на държавна власт налага в някои случаи изключването на определени категории актове от съдебен контрол. В българското административно право тази възможност произтича от самата редакция на чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Употребена е нечленуваната форма "актове", което дава възможност по законодателен път да бъдат изключени някои от тях. Решаването на въпроса за съдебния контрол върху административните актове може да стане единствено в съответствие с изричната разпоредба на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Според последната от кръга на съдебно обжалваемите административни актове се изключват "изрично посочените със закон". Нормата предпоставя, че единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В конституционната норма не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие. Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност. Следва да се отбележи, че законодателят изключвайки отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютизирал това свое право, т.е. при упражняването на това свое право Народното събрание се е съобразило с основните конституционни принципи на

правовата държава и защитата на основните човешки права. Законодателният ни орган се е съобразил с характера на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и се е възползвал от него единствено и само в случаите, когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини. Поради което не следва да бъде възприемана тезата на искателите, че по този начин се обезсмисля принципът на съдебно обжалване на административните актове. При приемането на Закона за Комисията за финансов надзор законодателната целесъобразност е упражнена в рамките на конституционно установените граници. Анализът на изключените от съдебно обжалване актове сочи, че законодателят е останал в границите на конституционната целесъобразност при защитата на обществения интерес и интересите на гражданите. В основната си част това са актове, издавани при упражняване на надзор от Комисията, при които компетентността на надзорния орган не може да бъде изместена от съдебно решение.

Същевременно следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл неатакуемостта на административните актове не е абсолютна.

Изключването на възможността за обжалване на индивидуалните административни актове, издавани от комисията, както и от едноличните ѝ органи – заместник-председателите на КФН, не нарушават прогласени с Конституцията основни права на гражданите и конституционни принципи на правовата държава.

С постановените от законодателя изключения не се засягат правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията) и правото на еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

Задължение на държавата е да регулира и контролира дейността на посочените небанкови финансови институции, като създаде условия за бърз, ефикасен, специализиран контрол върху техните действия, с цел ефективно функциониране и предотвратяване на всяка опасност за злоупотреба с вложените при тях средства от физически и юридически лица. Отказите да се издаде разрешение (лицензия) за извършване на дейност като застраховател, здравноосигурително дружество, инвестиционно дружество, управляващо дружество, инвестиционен посредник или дружество за допълнително социално осигуряване, не засягат същността и не

нарушават правото на собственост на заявителите. С отказите не се отнема, не се ограничава и не се посяга върху неприкосновеността на частната собственост. От друга страна, не се ограничава и правото на гражданите да застраховат своята движима и недвижима собственост, не е накърнено правото на защита на инвеститорите в ценни книжа, както и защитата на осигурените лица.

Оспорените разпоредби не водят до лишаването на гражданите от възможността да изберат друг застраховател, инвестиционен посредник или пенсионноосигурително дружество, които са лицензирани от КФН.

С предвидените ограничения за обжалване законодателят цели да гарантира правата и интересите на лицата и да защити приоритетни за страната и обществото интереси чрез създаване на нормална и спокойна обстановка за извършването от небанковите финансови институции дейности. По самото си естество тези дейности откриват възможността да се кумулират огромни финансови средства чрез натрупване на застрахователни и осигурителни вноски, чрез предоставяне на средства за инвестиционна дейност, чието неправомерно използване може да доведе до умишлен фалит, и да се отрази като цяло върху стабилността и общественото доверие в регулирания от държавата пазар в тези сфери. Самите податели на искането приемат, че изключването на правото на съдебно обжалване може да бъде оправдано, ако е налице безсъмнен обществен интерес от него. Безспорно е, че точно такъв интерес е налице в областта на застрахователната и пенсионноосигурителната дейност, както и при осъществяване дейността на инвестиционните посредници. В заключение следва да се отбележи, че при приемането на ЗКФН, законодателният орган е упражнил своето правомощие по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България с цел да бъдат защитени особено важни интереси на гражданите и обществото и то при спазване на основните права на личността и конституционните принципи на правовата държава. Следва да се отбележи и това, че със специалните закони, а именно Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване и Закона за застраховането е дадена възможност на кандидатстващите за разрешение за извършване на съответната дейност да подават нови искания след изтичане на шестмесечен срок от отказа.

**2. Относно твърдението за противоречие на чл. 27, ал. 1, т. 7 /относно хипотезите на т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2/ с чл. 60, ал. 1 от Конституцията.**

В искането на групата народни представители се твърди, че разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 7, която предвижда събирането на такси за осъществяването на финансов надзор, не е съобразена с конституционните основания за плащане на данъци и такси и с идеята за правовата държава. Твърдението не е подкрепено с каквито и да било аргументи за противоконституционност на тази законова норма.

Съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 7 при осъществяване на общ финансов надзор от Комисията се събират такси включително за обработка на задължителната текуща и периодична информация и за извършване на проверки.

Подателите на искането атакуват принципа за въвеждане на годишни такси, техния размер и начина на събиране, определени в чл. 27 ЗКФН. Депутатите поддържат, че такса по смисъла по чл. 60, ал. 1 от Конституцията се плаща за дадена услуга, поради което задължаването на юридическите лица да плащат такса за осъществяване на общ финансов надзор противоречи на Конституцията.

В разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията са посочени изчерпателно финансовите задължения към държавата – данъци и такси. Конституционната норма на чл. 60, ал. 1 изисква таксата да бъде установена по вид в закон. Установяването по вид изисква и установяване на субектите, които ще заплащат съответните такси, както и действията, за които се заплащат такси. В този смисъл законът изрично е регламентирал както субектите, така и действията, за които се заплащат такси.

Общият финансов надзор включва съвкупност от действия, посредством които контролиращият орган – комисията, осъществява надзор върху упражняваната дейност на поднадзорните лица. Съвкупността от действия включва освен издаване на разрешения и одобрения, за които са предвидени такси, така и извършване на проверки по документи (счетоводни, търговски и др. ) и проверки на място.

Следваната от законодателя логика е да регламентира такси както за издаване на разрешения и одобрения, така и за останалите действия, чрез които се осъществява финансовия надзор. В този смисъл считаме, че твърдението за противоконституционност на текста на чл. 27, ал. 1, т. 7 от ЗКФН е неоснователно. Предвидените в разпоредбата действия безспорно са елемент на общия финансов надзор, също като действията по издаване на разрешения и одобрения, дължимостта на таксите за които не се оспорва с настоящето искане.

Оспорените годишни такси по т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2 от една страна представляват цена на

услуга, а от друга допринасят за формирането на самостоятелния бюджет на комисията като независим от изпълнителната власт орган, който се отчита само пред Народното събрание.

**3. Относно твърдението за несъответствие на чл.13, ал.3, т.1,2,3 и т. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 11/; чл. 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 15/; чл. 17, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 12/ и § 11, т. 14 от преходните и заключителни разпоредби /относно създадените нови разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване/ на Закона за Комисията за финансов надзор с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи ( ЕКЗПЧОС) и с чл. 1 от Допълнителния протокол към нея.**

В искането се поддържа, че има несъответствие между атакуваните разпоредби и чл. 6, т. 1 ЕКЗПЧОС, като се подчертава, че правото да се упражнява определена търговска (стопанска) дейност е гражданско право по смисъла на тази норма на Конвенцията, поради което на тази плоскост съществуването на административен акт, с който се определят, съответно засягат граждански права, по дефиниция изисква и съдебно разглеждане на спора относно тези права. Като се позовават на разпоредбата на чл. 1 от Първи протокол към конвенцията, народните представители твърдят, че изключването на правото на обжалване накърнява правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията) и води до създаване на различни правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията). Поради което считат, че оспорените разпоредби не съответстват на разпоредбата на чл. 6, т. 1 ЕКЗПЧОС.

Според чл. 6, т. 1 ЕКЗПЧОС всяко лице при определянето на неговите граждански права и при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Международната норма поставя изисквания за справедлив процес, без да абсолютизира самото съдебно обжалване. Не се изключва възможността за необжалваемост на определени от закона административни актове. Ограничението на това право е допустимо, тъй като поради естеството си се налага то да бъде регламентирано от държавата. В това отношение всяка държава - страна по конвенцията, разполага с определена свобода за постигане на допустими от Конституцията и закона цели. В тази връзка е неоснователно да се претендира несъответствие на атакуваните разпоредби от ЗКФН с чл.6, т. 1 от конвенцията.

С чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКЗПЧОС се гарантира правото на собственост, което по никакъв начин не се накърнява от разпоредбите на ЗКФН.

Предвид изложеното считам, че разпоредбите на чл.13, ал.3, т.1,2,3 и т. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 11/; чл. 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 15/; чл. 17, ал. 4 /относно актовете по ал. 1, т. 12/; чл. 27, ал. 1, т. 7 /относно хипотезите на т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението към чл. 27, ал. 2/ и § 11, т. 14 от Преходните и заключителни разпоредби /относно създадените нови разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване / на Закона за Комисията за финансов надзор, са конституционносъобразни. Искането на групата народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяването им за противоконституционни, както и за установяване на несъответствието на посочените разпоредби, с изключение на чл. 27, ал. 1, т. 7 от ЗКФН, с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията е необосновано и неоснователно и като такова следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:  
 / МИЛЕН ВЕЛЧЕВ /