



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

Изм. № У / 12.10.2016г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 300 КЗ 10/16г.

Дата 12.10.16г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО №10 ОТ 2016 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 29 юли 2016 г. Съюзът на юристите в България е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело №10 от 2016 година, образувано по искане на 48 народни представители от състава на 43-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН).

Съюзът на юристите в България намира, че чл. 5, ал. 4 от ЗКФН противоречи на чл. 4 и на чл. 19, ал. 3 от Конституцията на Република България, регламентиращи принципа на правовата държава и закрилата на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица.

Съгласно чл. 5, ал. 4 от ЗКФН нарушенията при избора на член на комисията по Финансов надзор не опорочават нейните решения. Според разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от ЗКФН председателят на комисията се избира от Народното събрание, а ал. 2 на същата норма регламентира избора на останалите членове на комисията да се извърши от Народното събрание по предложение на председателя й. Съгласно чл. 84. т. 8 от Конституцията Народното събрание избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Предвид така заложеното в основния закон и в ЗКФН се установява, че председателят, както и членовете на комисията по финансов надзор са избираеми от

Народното събрание, като релевантно в случая е, че изборът следва да се проведе по предварително регламентирана и ясна процедура, която да доведе до прозрачност и законосъобразност на избора на членовете на комисията, т. к. изборът на ръководител на институцията да бъде извършен без нарушения.

Народното събрание осъществява законодателна дейност като елемент на държавното управление в широк смисъл и не извършва административна дейност, която да бъде регулирана от АПК. В изпълнение на своите функции Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения, като законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите – чл. 86, ал. 1 от Конституцията. В правомощията на законодателния орган е възложено и избора на ръководителя на комисията по финансов надзор, оглавявана от председател, както и изборът на членовете ѝ, но предложени от изборния вече председател. Решенията на Народното събрание, с което е избран председател на комисията по финансов надзор могат да бъдат противоконституционни, но не и незаконосъобразни, поради което контрол за законност на актовете на Народното събрание упражнява единствено Конституционният съд (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) – по реда и правилата на Конституцията и на Закона за Конституционния съд на Република България. От изложеното следва, че при неправилно проведен избор на председателя или на член на комисията по финансов надзор и по-конкретно при нарушения на процедурата по провеждането му от страна на Народното събрание, решението на законодателния орган, не може да бъде оспорено от съда, поради наличието на ограничението по чл. 2, ал. 2, т. 1, предл. първо от АПК, а именно, че разпоредбите на кодекса не се прилагат за актовете на Народното събрание.

От друга страна следва да се отбележи, че изборът на председател на комисията по финансов надзор, провеждана от Народното събрание се извършва чрез публична процедура. В нея следва да вземат участие кандидати, които отговарят на изискванията, като се представят и данни относно тяхната компетентност за заемане на ръководната длъжност на комисията по финансов надзор, освен това като част от процедурата по избора е предвидена и възможността за юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, и професионални организации, както и средствата за масова информация, да задават въпроси на кандидатите, като становищата се публикуват на интернет страницата на Народното събрание. Изборът на председател на комисията по финансов надзор е обвързана и със срокове за изпълнение на отделните етапи от процедурата. Провеждането на тази процедура без нарушения води до издаване на решение на Народното събрание, с което законно е избран председател на комисията по финансов надзор.

С чл. 5, ал. 4 от ЗКФН обаче се въвежда възможността нарушенията при избора на член на комисията, да не опорочават нейните решения. Не

може да се приеме, че неправилно извършена процедура за избор на член на КФН, извършена от конституционно установения орган по чл. 84, т. 8 от Конституцията, може да се санира с разпоредба в ЗКФН. Неспазването на процедурата несъмнено би довела до избор на некомпетентен да изпълнява функциите си административен орган, което е основание за обявяване на нищожност на издадените от него актове. С разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН реално се дава възможност на избрана в нарушение на правилата за избор комисия, да издава административни актове, и това да не води до порок на административния акт.

В случая неправилно избран член на комисията по финансов надзор води до неправилно избрана комисия, като колективен административен орган, на която са възложени държавно – властнически функции. Чл. 120, ал. 1 от Конституцията определя предмета на съдебния контрол върху дейността на административните органи. Това са техните актове и действия (бездействия). Индивидуалният административен акт е един от основните инструменти на държавата, предоставен на компетентните й органи, за упражняване на публична власт. За да бъде обаче административният орган компетентен, в случаите, когато длъжността се заема чрез избор, се предполага и процедура по избора, извършена без нарушения, тъй като на лицето заемащо длъжността ръководител на институция, както е в случая, му се възлагат определени правомощия, чрез които държавният орган превръща определеното в правна норма абстрактно правило за поведение в конкретни права и задължения за определен частноправен субект и по този начин осъществява управленската си функция. На властта, която държавният орган има, за да издаде и наложи правните последици от този юридически факт, частният правен субект може да противопостави единствено оспорването на акта пред съда.

Липсата на компетентност е първият посочен в чл. 146 от АПК порок. Компетентността е понятие с установено в правната наука и съдебната практика съдържание. Тя е „основно начало за публичното право и за организацията на държавата“ – осигурява упражняването на държавна власт, като разпределя държавните функции между отделни, нарочно създадени от държавата чрез правото органи. Етимологично от латински - *competentio*, означава правоспособност, кръг от въпроси, по които дадено лице има познания и опит. Компетентността е узаконено право или власт, кръг от права или пълномощия на лице или институция. За да бъде узаконено това право на компетентност, следва лицето което е натоварено да изпълнява конкретната административна функция, било то еднолично или колективно да бъде законно избрано и без нарушения в процедурата. Компетентността е гаранция за законност и за защита на интересите и на държавата и на частноправните субекти.

Компетентността на органа е винаги определена в съответния материален закон. Това е пряко следствие от конституционната норма на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С акта, с който органът е създаден, е

учредена и определена (дори и чрез правната техника на препращане към други нормативни актове) неговата компетентност. След като в чл. 84, т. 8 от Конституцията е предвидено Народното събрание да проведе избор за ръководител на КФН, и съответно членове на комисията, то този избор следва да бъде извършен без нарушения, за да се приеме, че колективният административен орган може да издава законосъобразни административни актове. Нормите на компетентността не могат да се тълкуват разширително, както това е направено с чл. 5, ал. 4 от ЗКФН, който санира липсата на компетентност на административния орган, избран при нарушение на процедурата. Нормите на компетентността учредяват власт и единствено стриктното им тълкуване отговаря на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Не могат да бъдат прилагани по аналогия, тъй като власт по аналогия не се създава. Тя само изрично се учредява, чрез предвидените в основния и материалните закони начин. Липсата на компетентност не може да се санира, чрез разпоредби, които изрично я изключват, като основание за законосъобразност на административния акт. Актовете на административен орган, който не е компетентен винаги водят до обявяването им за нищожни.

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Изискването за пропорционалност на принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията се прилага като решаващ критерий за вида и размера на допустимите със закона ограничения, както и за определянето на конкретни гаранции при упражняване на основни права.

Комисията по финансов надзор осъществява функции на финансов надзор над инвестиционната, застрахователната и осигурителната дейност. Съгласно чл. 19, ал. 3 от Конституцията инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона. В случая обаче с разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН посочената в чл. 19, ал. 3 от Конституцията закрила на закона се нарушава, тъй като се ограничава правото на частноправните субекти да обжалват актовете издадени от КФН, като колективен орган, поради липсата на компетентност, предвид нарушаване на процедурата по избор на член от състава ѝ. Противоконституционно избран член на колективния административен орган, който участва при вземането на решения би довело до незаконосъобразно създаване на права или задължения на лицата, упражняващи инвестиционна, застрахователна или осигурителна дейност. Несъмнено избора на органи с държавно – властнически функции, какъвто в случая са председателят на КФН, както и членовете на комисията, трябва да бъдат съобразени с Конституцията, както и с останалите нормативни актове, които определят правилата за този избор и всяко нарушение на процедурата да води до противоконституционност на проведения избор, съответно до нерегламентирано сформирана комисия. Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН би довело до валидиране на порочно развита процедура по избор на председател, съответно членове на КФН,

както и на издаване на актове от некомпетентен административен орган.

В заключение считаме, че с разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН се допуска отнемане на правото на лицата по чл. 1, ал. 2 от ЗКФН, върху които комисията по финансов надзор осъществява контрол, от закрилата на закона, при осъществяване на инвестиционна, застрахователна и осигурителна дейност (чл. 19, ал. 3 от Конституцията) – правото на инвестиции и стопанска дейност, закрепена в посочената по-горе норма от Основния закон, както и че се нарушава принципът на пропорционалност (чл. 4 от Конституцията), поради саниране на нарушение при избор на член от състава на комисията по финансов надзор и липсата на възможност за адресатите на индивидуалните административни актове, издавани от комисията, да се позоват на посоченото нарушение, като основание за отмяна по чл. 146, т. 1 от АПК при обжалване на издаваните от тях административни актове, поради което подкрепяме искането на 48 народни представители от състава на 43-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(В. СЛАВОВ)