



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-156

София, 18.08.2016 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 255 КЗ 10/16

Дата 18.08.2016

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10/2016 г.

Относно: Искане за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 15.07.2016 г. за приемане на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Комисията за финансов надзор, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание, както и на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България е образувано конституционно дело № 10/2016 г., по което министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна съгласно Определение от 29 юли 2016 г. на Конституционния съд.

Производството е образувано по искане на 48 народни представители от състава на 43-то Народното събрание на Република България за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 15.07.2016 г. за приемане

на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Комисията за финансов надзор, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и на процедурата за избор от Народното събрание и на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор. С Определение от 29 юли 2016 г. на Конституционния съд искането по същество е допуснато за разглеждане единствено в частта, с която се иска обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор. В останалата част искането на 48 –те народни представители от 43-то Народното събрание на Република България е отклонено.

С искането, по което е образувано настоящото конституционно дело, са изложени твърдения, съгласно които оспорената правна норма незаконосъобразно валидира решенията на Комисията за финансов надзор, взети с участието на неин член, чиито избор е бил опорочен. Възприето е разбирането, че подобни решения са взети при липса на компетентност на колегиалния орган, доколкото липсва овластяване на негов член в хипотезата на допуснати нарушения в процедурата за избора му от Народното събрание. По същество не са изложени конкретни аргументи в какво следва да се изразява наличието на противоречие на оспорената разпоредба с конкретна конституционна норма и не са представени доказателства. Конституционният съд е приел, че са изложени 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.

С оглед на предоставената ми възможност и в определения срок изразявам следното становище:

Със Закона за Комисията за финансов надзор /ЗКФН/ Комисията за финансов надзор /Комисията/ е уредена като специализиран държавен орган за регулиране и надзор върху дейността на лицата, изброени в чл. 1, ал. 2 ЗКФН. При осъществяване на своите правомощия като колегиален орган с оглед разпоредбата на чл. 5 от Правилника за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор, Комисията е независима от изпълнителната власт. Съгласно чл. 3 от ЗКФН Комисията се състои от председател, трима заместник-председатели и един член на Комисията, подпомагащ политиката ѝ по анализ и оценка на рисковете на финансовите пазари, усъвършенстване на надзорната практика и защита интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица. Разпоредбата на чл. 5 от ЗКФН постановява, че председателят на Комисията се избира от Народното

събрание, а останалите членове се избират от Народното събрание по предложение на избрания председател.

Оспорената разпоредба на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН гласи: „*Нарушенията при избора на член на комисията не опорочават нейните решения.*“.

Изборът на всеки от членовете на Комисията се извършва в съответствие с разпоредбите на Конституцията на Република България, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, ЗКФН и приети от Народното събрание процедурни правила, които както Конституционният съд е имал възможност вече да посочи, по своето същество представляват приложение на Правилника за организация и дейността на Народното събрание /ПОДНС/. Процедурните правила нямат самостоятелно значение, а целят да осигурят организационните и технически условия за постановяване на крайния решаващ акт за избор от Народното събрание. С Определение № 1 от 19 януари 2016 г. по конституционно дело № 5 от 2015 г. и с Определение от 29 юли 2016 г. по настоящото конституционно дело Конституционният съд е изразил становище, че нередовността в процедурата и недостатъците в подготвителните актове сами по себе си са неотнормисими към конституционността на решаващия акт за избор на Народното събрание, а оттука и към взетите от Комисията решения.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН визира по общ начин нарушенията, допуснати при избор на член на Комисията, без да пояснява дали опороченият избор е резултат от избор на лице, за което не са били налице условията за избираемост, посочени в ЗКФН, или е налице нарушение в процедурата по формиране и обективизиране на решаващия краен акт на Народното събрание, съгласно разпоредбите на ПОДНС. При приемането на оспорената разпоредба законодателят е изхождал от идеята да се осигури стабилност на актовете на този държавен орган с оглед на функциите, които са му възложени и ефектът, който неговите актове имат върху финансовата система в страната.

Изборът на всеки от членовете на Комисията, извършен от Народното събрание, е обективиран в индивидуален правен акт – решение, чрез който Народното събрание осъществява конституционното си правомощие, установено в чл. 84, т. 8 от Конституцията на Република България. Решенията на Народното събрание са правни актове, които имат задължителна сила за всички държавни органи, организации и граждани. Същите подлежат на контрол за конституционност. На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България оспорването на решение на Народното събрание за избор на член на Комисията се осъществява пред Конституционния съд. Крайният акт на Конституционния

съд, по силата на който ще се установи неконституционност на решение на Народното събрание, е постановеното от този съд решение.

Решенията на Конституционния съд имат действие само заанапред съгласно конституционната разпоредба на чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България и нормата на чл. 14, ал. 3 от Закона за конституционния съд. *арг. Решение № 14 от 18 декември 2013 г. по конституционно дело № 17 от 2013 г./*. В този смисъл решението на Конституционния съд, с който се констатира противоконституционен избор на член на Комисията, произвежда обвързващо действие и съответните правни последици в тридневен срок от обнародването му в Държавен вестник. По силата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България решението на Конституционния съд няма обратно действие и не заличава с обратна сила извършените действия от Народното събрание, а оттам и действията на избран от Народното събрание член на Комисията, чийто избор е обявен за противоконституционен. Актовете на Комисията до влизане в сила на решението на Конституционния съд са валидни и обвързващи актове и в този смисъл не е налице противоречие на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН с разпоредба от Конституцията на Република България. В тази хипотеза, в разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН намира проявления императивното правило, установено в разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Възприетото от законодателя разрешение в нормата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН гарантира валидността на приетите от Комисията актове и запазването на настъпилите правни последици от тях с оглед спецификата и значимостта на обществени отношения, които са регламентирани със ЗКФН. С тази норма се гарантира нормалното функциониране на Комисията за финансов надзор до влизане в сила на решение на Конституционния съд, като по този начин се осигурява най-вече защитата на обществения интерес. Безспорно идеята на законодателя още с приемането на ЗКФН е да гарантира стабилността на актовете на специален и независим държавен орган, с оглед специфичните държавновластнически функции на този орган в сферата на финансовия надзор. Тази гаранция по своята същност изразява защитата на публичния интерес. Позицията на Конституционния съд е категорична в създадената от него съдебна практика - актовете на Народното събрание трябва да съответстват на разпоредбите на Основния закон. Конституцията изисква стабилност в държавните органи, което означава стабилност и на актовете, които уреждат тези органи. Това следва да се постига чрез съчетаното действие на всички конституционни принципи, а не чрез абсолютизиране на някои от тях и противопоставянето им. С приемането на ЗКФН

Народното събрание е упражнило свое конституционно правомощие да приеме нормативен акт, с който урежда организацията и дейността на Комисията. Оспорената разпоредба от този закон съответства на духа на конституционните норми и регламентира стабилитет и предвидимост на обществените отношения в сферата на финансовия надзор. По този начин се подчертава и принципното разрешение, че мандатът на колективен орган не се прекратява автоматично с предсрочно прекратяване на индивидуалния мандат на член от неговия състав /арг. Решение № 13/2010 г. по конституционно дело № 12/2010 г. на Конституционния съд/.

Аргументите, с които вносителите на искането за обявяване на противоконституционност оспорват разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН, не могат да бъдат споделени. Не е налице частична или пълна некомпетентност при взимане на решения от Комисията до разрешаването на правния спор относно валидността на правен акт на Народното събрание от Конституционния съд. Едва след влизане в сила на решението на Конституционния съд, с което се установява факта на противоконституционност на решение на Народното събрание, последното спира да се прилага. Случаят е аналогичен с обявяване на противоконституционност на закон или на неизбираемост на народен представител, при които хипотези правните последици от действието на закона и от действията на народния представител се запазват валидни във времето до влизане в сила на решението на Конституционния съд. Ето защо, не може да се приеме за обоснован и релевантен наведеният аргумент, че решенията на Комисията се валидират по силата на оспорената разпоредба в противоречие с Конституцията, доколкото е липсвало овластяване въобще от Народното събрание на лицето, чийто избор е опорочен. Разпоредбата на чл. 151, ал. 2 на Конституцията на Република България постановява по императивен начин, че обявеният за противоконституционен акт след влизане в сила на решението на Конституционния съд спира да се прилага. От този момент за в бъдеще следва да се прецени дали е налице законно избран състав на Комисията или не е, дали участието на лице, което няма качеството член на колегиален орган, е определящо за крайната воля на този орган или не е, но тази преценка е предоставена на съдилищата при осъществяването на контрол за законосъобразност на актовете на Комисията и е извън хипотезата на чл. 5, ал. 4 от ЗКФН.

Законодателят е гарантирал нормалното функциониране на надзорната дейност на Комисията дори и когато при валидно упражнено правомощие за избор от Народното събрание впоследствие възникнат основания за предсрочно прекратяване на мандат на член

на Комисията или новоизбраните членове не положат клетва и не встъпят в длъжност /арг. чл. 6, ал.1 и ал. 3 от ЗКФН и чл. 10, ал. 5 от ЗКФН/.

Относно законосъобразността на актовете на Комисията законодателят е уредил възможност за тяхното обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс и е създал законови разпоредби, с които се уреждат произтичащите последици от незаконосъобразен или прогласен за нищожен акт.

Въз основан на изложеното не споделям изложените доводи за противоречие на оспорената разпоредба с принципите на законност и справедливост, установени с Основния закон на Република България.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид гореизложеното, моля на основание ч. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно, искането на 48 народни представители от състава на 43-то Народното събрание на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Закона за Комисията за финансов надзор (обн. ДВ бр. 8/2003 г., последно изм. и доп. ДВ бр. 42/2016 г.).

МИНИСТЪР:

/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/