

10
29.04.2003



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Handwritten notes:
К
не 21
срн 7
1. Министър
е за
Д. М. Д. Д. Д. Д.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 9 за 2003 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 15 април 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 за 2003 г., образувано по искане на група народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредбите 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) и § 11, т. 14 от Преходните и заключителни разпоредби (относно разпоредбите на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване) на Закона за Комисията за финансов надзор (ДВ, бр. 8 от 2003 г.), както и несъответствието на посочените разпоредби, с изключение 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. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и чл. 1 от Допълнителния протокол към конвенцията.

I. Относно твърденията за противоречие на разпоредби от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН), с които се изключва съдебното обжалване, с разпоредбите на чл. 4, ал. 1; 17, ал. 1 и 3; чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията

В искането си групата народни представители обосновават твърденията си за противоконституционност със следните доводи:

- възможността за изключване на съдебния контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е приложена разширително, защото действието ѝ се разпростира върху цялата сфера от т.н. небанкова финансова дейност и върху практически неограничен кръг от индивидуални административни актове;

- изключването на съдебния контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е допустимо само когато това се налага за защита на важни обществени интереси, които не могат да бъдат защитени по друг начин, а оспорваните законови разпоредби не охраняват такива интереси;

- при премахването на съдебния контрол в оспорваните разпоредби законодателят прибегва до съпоставяне на количествени критерии, а не на конституционни принципи, като приема, че интересите на вложителите имат приоритет пред интересите на акционерите в една финансова институция;

- границите за прилагане на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията в оспорваните разпоредби са надхвърлени, защото е премахната съществуващата до този момент възможност за съдебно обжалване на съответните актове;

- изключването на съдебния контрол върху тези административни актове може да засегне отделни права, някои от които от конституционен порядък като напр. правото на собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията) и правото на еднакви правни условия за стопанска дейност (чл. 19, ал. 2);

- самото право на обжалване по съдебен ред на административните актове е конституционно и то не е предназначено единствено за защита на признати от Конституцията права. Когато административен акт засяга граждански права, по дефиниция се изисква съдебно разглеждане и решаване на спора относно тези права и затова в случаите по оспорвания закон съдебното обжалване е задължително.

По отделните разпоредби, в които се изключва съдебният контрол, групата народни представители не излагат конкретни аргументи, обосноваващи твърденията им за противоконституционност. Всички разпоредби се оспорват с едни и същи общи твърдения, които не съдържат по същество никаква конкретна аргументация за претендираната противоконституционност относно различните случаи, уредени в ЗКФН. А тези случаи са свързани с прилагането на твърде специфична уредба по няколко други закона – Кодекса за

задължително обществено осигуряване (КЗОО), Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ЗДДПО), Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНЗ), Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), Закона за застраховането (ЗЗ) и Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК).

1. По твърденията за противоречие на чл. 13, ал. 3, т. 1, 2, 3 и 4 (относно актовете по ал. 1, т. 11) с чл. 4, ал. 1; чл. 17, ал. 1 и 3; чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията поради:

1.1. Изключване на практически неограничен кръг административни актове от съдебно обжалване

С разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗКФН са изключени от обжалване по съдебен ред отказите на Комисията за финансов надзор (КФН) да се издаде разрешение за извършване на дейност като застраховател, здравноосигурително дружество, инвестиционно дружество, управляващо дружество, инвестиционен посредник или дружество за допълнително социално осигуряване. В т. 2 и 3 от ал. 3 на чл. 13 от съдебно обжалване са изключени решенията за отнемане на разрешение (лицензия) за извършване на дейност като лице по т. 1, съответно отказите да се даде разрешение за преобразуване на такова лице. В т. 4 от ал. 3 на чл. 13 се изключват от съдебно обжалване решенията по ал. 1, т. 11, с които се разпорежда освобождаването на едно или повече лица, оправомощени да управляват и представляват поднадзорно лице.

Считаме, че изключването на съдебното обжалване в тези случаи не е противоконституционно, защото законодателят е действал само в границите на конституционодопустимата законодателна целесъобразност.

Както следва от чл. 120, ал. 2 от Конституцията, от кръга на съдебно обжалваемите административни актове могат да се изключат само изрично посочените със закон. В такъв смисъл се е произнесъл Конституционният съд в мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г., в които се казва:

“При тази редакция на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията съдът не може да навлезе в тълкуване, чрез което да въвежда изключения от изключението. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В конституционната норма на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, които поставят под условие това негово правомощие. Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност. Съдът е длъжен да се съобрази с изричната конституционна норма на чл. 120, ал. 2 *in fine* и да отхвърли искането му в тази част.”

Конституционно недопустима би била уредба, в която законодателят изключи “не изрично посочени административни актове, а всички административни актове на широк кръг

административни органи”, както се сочи в мотивите на Решение № 8 на Конституционния съд от 1999 г. по к.д. № 4 за същата година.

В разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1, 2, 3 и 4 (относно актовете по ал. 1, т. 11) конституционното изискване за изрично посочване на административните актове, изключени от съдебен контрол, е спазено. Административните актове по чл. 13, ал. 3, т. 1, с които се дават разрешения и за които се изключва съдебният контрол, както и условията, при които се отказва издаването им са изрично посочени, съответно изчерпателно определени в разпоредби от съответните закони, които се прилагат едновременно със ЗКФН. Тези разпоредби конкретизиращи актовете и условията са: чл. 30 от Закона за застраховането (ЗЗ); чл. 99а от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО); чл. 40 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ЗДДПО); чл. 44 от Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНЗ); чл. 133 от Кодекса за задължително обществено осигуряване (КЗОО) във връзка с чл. 40 от ЗДДПО; чл. 64, чл. 181 и чл. 205 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК).

Условията за отнемане на разрешенията (административните актове по чл. 13, ал. 3, т. 2 от ЗКФН) също са изрично и изчерпателно определени в разпоредби от съответните закони - чл. 31 от ЗЗ, чл. 99б от ЗЗО, чл. 4 от ЗДДПО, чл. 45 от ЗЗБНЗ, чл. 133 от КЗОО във връзка с чл. 40 от ЗДДПО, чл. 68, чл. 185 и чл. 208 от ЗППЦК.

При изрично установени законови условия се дават или отказват от КФН и разрешенията за преобразуване на лицата по ал. 1, т. 1 – административните актове по чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗКФН. Те са регламентирани в разпоредби от съответните закони - чл. 59 от ЗЗ, чл. 99ж от ЗЗО, чл. 57 от ЗДДПО, чл. 200 от КЗОО във връзка с чл. 57 от ЗДДПО, чл. 74, ал. 4, 5 и 6 и чл. 177 от ЗППЦК.

Съдебно необжалваеми съгласно чл. 13, ал. 3, т. 4 са и решенията по ал. 1, т. 11, с които КФН писмено разпорежда освобождаването на едно или повече лица, оправомощени да управляват и представляват поднадзорно лице, в случаите, предвидени в ЗППЦК, ЗЗ, ЗЗО и ЗДДПО. Тази разпоредба също дава възможност безспорно да се определят административните актове, за които се изключва съдебният контрол, като при това в съответните законови разпоредби изчерпателно са определени условията, които трябва да са налице за приемане на подобно решение от комисията - чл. 212, ал. 1, т. 6 от ЗППЦК, чл. 216, ал. 3, т. 1 от ЗЗ, чл. 99н, ал. 3, т. 1 от ЗЗО и чл. 112, ал. 1, т. 12 от ЗДДПО.

Следователно административните актове по чл. 13, ал. 3, т. 1, 2, 3 и 4 (относно актовете по ал. 1, т. 11) не са практически неограничен брой – те са изрично посочени, тъй като са определени в съответните закони, към които препраща ЗКФН. И тези административни актове обхващат не всички актове, издавани в изпълнение на законовите правомощия на КФН, а само една част от тях.

1.2. Липса на важни обществени интереси, в чиято защита може да се допусне изключването на съдебно обжалване и прибягването от законодателя до количествени критерии, а не конституционни принципи

Правомощието на Народното събрание да изключва административни актове от съдебен контрол може да се упражнява в определени конституционни граници. Многократно в своята практика Конституционният съд се е произнасял относно рамките на конституционната допустимост на изключването на административни актове от съдебно обжалване. В мотивите на Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г. се казва:

“ Конституционният съд счита, че законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена.”

В такъв смисъл са и мотивите на Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31 от 1998 г., в които съдът приема, че:

“При упражняването на това свое право законодателният орган е длъжен да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава, защитата на основните човешки права и интересите на обществото.”

Аналогична теза се поддържа от Конституционния съд и в много други негови решения - Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13 от 1993 г.; Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г.; Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 11 от 1998 г. по к.д. № 10 от 1998 г.; Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г.; Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4 от 1999 г.; Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г. и др.

Регламентираното в чл. 13, ал. 3 изключване на административни актове от съдебно обжалване не нарушава конституционни права на гражданите или конституционни принципи и ценности, а ги защитава. Основната цел е да се защитят правата на всички граждани, които са допълнително социално или здравно осигурени, на застрахованите лица, на инвеститорите. Това означава, че изключението по чл. 120, ал. 2 е приложено от законодателя в обществен интерес.

Предвиденото в дял втори на КЗОО допълнително задължително пенсионно осигуряване и предвиденото в ЗДДПО допълнително доброволно пенсионно осигуряване е законов израз на конституционното задължение на държавата да гарантира правото на гражданите по 51, ал. 1 от Конституцията на обществено осигуряване. Чрез допълнителното задължително пенсионно осигуряване се дава възможност за получаване на допълнителна пенсия за старост и смърт, а чрез допълнителното доброволно пенсионно осигуряване лицата се осигуряват освен за старост и за смърт, и за риска инвалидност.

Дейността по това осигуряване се осъществява чрез лицензирани от Комисията за финансов надзор пенсионноосигурителни дружества. Задължението на държавата да гарантира основното конституционно право на гражданите за обществено осигуряване изисква тя да упражнява регулиране и контрол върху тези дружества с цел тяхното ефективно функциониране и предотвратяване на всяка опасност за злоупотреба с осигурителните вноски на осигурените лица.

Чрез доброволното осигуряване за безработица и професионална квалификация по ЗЗБНЗ се набират, управляват и разходват средства, предназначени за изплащане на обезщетения и други парични суми при настъпване на определени събития или сбъждане на други условия. Осигурителните договори се сключват само с лицензирани осигурителни дружества. С държавна регулация и строг контрол и надзор от КФН върху дружествата, осъществяващи дейност по доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация по ЗЗБНЗ се гарантира и правото на осигуряване на гражданите по чл. 51, ал. 2 от Конституцията, когато са останали временно без работа.

Чрез предвиденото в ЗЗО доброволно здравно осигуряване се обезпечава предоставянето на здравни услуги и стоки извън обхвата на задължителното здравно осигуряване. Така законово се гарантира от държавата в пълен обем правото на гражданите по чл. 52, ал. 1 от Конституцията на здравно осигуряване. То се осъществява чрез здравноосигурителни дружества, върху които държавата чрез специализиран орган (КФН) не само има право, а е длъжна да осъществи строга регулация и контрол.

Застраховането по ЗЗ е дейност, която се състои в набиране на средства от застраховани лица и разходването им за изплащане на обезщетения и други парични суми при настъпване на определени застрахователни събития или сбъждане на условия. Тази дейност се извършва от лицензирани застрахователи, чиято дейност в интерес на застрахованите също трябва строго да се регулира и контролира от държавата чрез специализиран орган.

Инвестиционните посредници, инвестиционните дружества и управляващите дружества по ЗППЦК извършват твърде специфична професионална дейност, включваща: извършване на сделки с ценни книжа, съответно инвестиране в ценни книжа на парични средства, съответно управление на дейността по инвестиране в ценни книжа. Строгата регулация и контрол от страна на държавата в тези случаи са необходими, за да се осигури защитата на инвеститорите в ценни книжа, за да се създадат условия за развитието на справедлив и ефективен пазар на ценни книжа, за да се поддържа стабилността и общественото доверие в пазара на ценни книжа.

Щом в тези случаи е налице необходимост от защита на основни конституционни права на гражданите като правото на обществено осигуряване и правото на здравно осигуряване, както и значим обществен интерес за защита правата на големи групи

граждани - застраховани и инвеститори, изключването на съдебния контрол е конституционодопустимо и оправдано. Прилагането на изключението в тези случаи не нарушава основни конституционни права на гражданите, защото такива права не са правото да се извършва дейност като застраховател, като пенсионноосигурително дружество, като здравноосигурително дружество, като инвестиционен посредник, като инвестиционно дружество или като управляващо дружество. Няма конституционно гарантирани права за извършване на такива дейности, които да бъдат защитени с акцесорното право на съдебно обжалване.

По никакъв начин не се засяга и конституционното право на труд по чл. 48, което не е абсолютно и търпи законови ограничения, ако е налице обществена необходимост от определена квалификация или от конкретна преценка на специализиран орган във връзка със законовоопределени качества, изисквания и критерии. Доводи в подкрепа на този извод се съдържат в мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г., Решение № 2 от 1999 г. по к.д. № 33 от 1998 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г. Такива ограничения са допустими и от международните договори, по които Република България е страна - Международния пакт за граждански и политически права и Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите.

Аргументите на Конституционния съд относно наличието на безспорен обществен интерес, допускащ прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията в сферата на застрахователната дейност, посочени в Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31 от 1998 г., са напълно относими и за всички тези случаи по чл. 13, ал. 3 от ЗКФН. В мотивите на решението се казва:

“С предвиденото в чл. 34, ал. 1 ЗКФН ограничение за обжалване законодателят цели да гарантира правата и интересите на застраховащите се лица и да защити приоритетни за страната и обществото интереси чрез създаването на нормална и спокойна обстановка за застрахователна дейност. По самото си естество застрахователната дейност открива възможността да се съберат огромни средства чрез застрахователните вноски, с които да се злоупотреби чрез умишлен фалит, като застрахователите се окажат лишени от всякакво застрахователно обезщетение.”

По-нататък в мотивите съдът приема, че изключването на съдебното обжалване е оправдано, защото в сферата на застрахователната дейност е налице безсъмнен обществен интерес от него.

Защитата на обществения интерес при извършване на горепосочените дейности по ЗКФН се гарантира и чрез осигуряване на възможно най-компетентния надзор, който в някои дейности не може да се замести от съдебен орган. Естеството и характеристиката на обсъжданите административни актове са такива, че те не могат да бъдат заместени от съдебно решение. Спецификата на тези дейности (по осигуряване, по застраховане, по

търговия с ценни книжа) изисква такава специална компетентност и конкретна преценка при осъществяването на надзорни функции, каквито може да има само специализиран орган като Комисията за финансов надзор. Място за съдебна преценка в тези случаи няма. В този смисъл Конституционният съд категорично е изразявал становище в мотивите на няколко свои решения. Така например в Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. съдът приема, че:

“Анализът на изключените от съдебно обжалване актове по Закона за банките сочи, че законодателят е останал в границите на конституционната целесъобразност при защитата на обществения интерес и интересите на вложителите. В основната си част това са актове на банков надзор, при които компетентността на надзорния орган не може да бъде заместена от съдебно решение.”

В Решение № 4 на Конституционния съд от 1999 г. по к.д. 31 от 1998 г. се казва:

“Отказът на Националния съвет по застраховане е акт на застрахователен надзор. Не би могло да се приеме, че компетентността на надзорния орган (седемчленен експертен съвет на Националния съвет по застраховане) може да бъде заместена със съдебно решение.”

Аналогичен довод се съдържа и в мотивите на Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г., а именно:

“За възникването на това правомощие е меродавна единствено преценката на органа, който издава съответните актове, при това тяхното издаване не се мотивира – положение, което не е оспорено от подателите на искането. Тази преценка не може да бъде заменена от преценка на съда.”

Дейностите по допълнително задължително или доброволно пенсионно осигуряване, по доброволно осигуряване за безработица, по здравно осигуряване, по застраховане, по търговия с ценни книжа изискват специални знания, опит, квалификация и други специфични законовоопределени изисквания, които могат да се преценят само от комисията и само тя може да издаде или откаже издаването на някои административни актове. Изключителната компетентност на комисията е законово определена и гарантирана чрез високи изисквания към членовете ѝ, чрез начина на формирането ѝ като независим орган, чрез особената специфика на задълженията, които ѝ се възлагат, чрез отчитането ѝ само пред законодателния орган и т.н.

С оглед посоченото считаме за неоснователно твърдението на групата народни представители, че законодателят прибегва до количествени критерии, а не до защита на конституционни принципи при изключването от съдебно обжалване на оспорваните административни актове. Създадената законова уредба не само не застрашава или нарушава основни конституционни права, принципи и ценности, а точно обратното - осигурява и гарантира законова защита на такива права, принципи и ценности.

1.3. Засягане на основни конституционни права – правото на собственост по чл. 17, ал.1 и 3 и правото на еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 от Конституцията:

Твърдението, че с изключването на съдебния контрол в оспорените законови разпоредби можело да се засегнат някои конституционни права на гражданите като правото на собственост по чл. 17, ал. 1 и 3 и правото на еднакви правни условия на стопанска дейност по чл. 19, ал. 2, е необосновано и неоснователно. Изключването на съдебното обжалване в тези случаи не нарушава и не засяга правото на собственост. С оспореното изключване от съдебно обжалване на тези административни актове правото на собственост не се отнема, не се ограничава и не се посяга върху неприкосновеността на частната собственост, поради което не се нарушава чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Що се отнася до претендираната противоконституционност поради нарушение на чл. 19, ал. 2, следва да се отбележи, че Конституцията изисква законът да създава и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност не изобщо, а в конкретната сфера, в която се извършва определена стопанска дейност. Поради това конституционносъобразно е установяването на различни законови режими за различните видове стопанска дейност. В такъв смисъл е посоченото в мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., в които се казва:

“Така конституционното правило по чл. 19, ал. 2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, не е абсолютно. То има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, но не непременно еднаквост между всичките многообразни стопански сфери. Съображения за целесъобразност, както и наличието на потребност от постигането на обществено приоритетни значими цели, каквито са целите на приватизацията, допускат различия в законодателните решения, без това да противоречи на конституционния принцип по чл. 19, ал. 2.”

Конституционният принцип по чл. 19, ал. 2 не е нарушен с оспорените законови разпоредби, тъй като създадените от законодателя условия са еднакви за всички пенсионноосигурителни дружества, извършващи дейност по допълнително задължително пенсионно осигуряване (по КЗОО), за всички пенсионноосигурителни дружества в дейността по допълнително доброволно пенсионно осигуряване (по ЗДДПО), за всички осигурителни дружества в дейността по доброволно осигуряване за безработица и професионална квалификация (по ЗЗБНЗ), за всички здравноосигурителни дружества в дейността по допълнително доброволно здравно осигуряване (по ЗЗО), за всички застрахователи в дейността по застраховане (по ЗЗ), за всички инвестиционни посредници, съответно

инвестиционни дружества в дейността по търговия с ценни книжа, за всички управляващи дружества в дейността по управление на сделки с ценни книжа (по ЗППЦК).

Конституционното съдържание на принципа по чл. 19, ал. 2 е определено в Решение № 6 от 1997 г. по к.д. № 32 от 1996 г., в което се казва

“Съдът намира за необходимо да подчертае, че правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред.” По-нататък в същото решение се отбелязва, че такова ограничаване е допустимо за защита на конституционни права на граждани или други конституционни ценности. Такава позиция се застъпва от Конституционния съд и в други негови решения: Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 30 от 1998 г. по к.д. № 23 от 1998 г.; Решение № 4 от 1999 г. по к.д. № 31 от 1998 г. и др.

Следователно законовото ограничаване на свободната стопанска инициатива чрез държавно регулиране и контрол при участие в дейности по осигуряване, застраховане или търговия и управление на сделки с ценни книжа е конституционносъобразно, защото е допуснато за защита на обществен интерес и не нарушава или застрашава конституционни права на гражданите или конституционни принципи.

1.4. Отмяна на законова уредба, която е допускала съдебно обжалване на административни актове до приемането на ЗКФН

Твърдението на групата народни представители, че границите за прилагане на изключението били надхвърлени, защото е премахната възможност за съдебно обжалване, каквато е съществувала до приемането на ЗКФН (напр. чл. 13, ал. 4 от ЗППЦК, чл. 43 от ЗДДПО, чл. 99г от ЗЗО) е правно несъстоятелно, тъй като по същество то отрича изключителното конституционно правомощие на Народното събрание по чл. 84, т. 1 да изменя законите, а от друга страна, няма никакво отношение към конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2. Създаването или отменянето на по-либерален или по-рестриктивен режим на законово регулиране е единствено въпрос на законодателна целесъобразност, а не на конституционносъобразност. Право на Народното събрание е в различни периоди от време да дава различна уредба на едни и същи обществени отношения в зависимост от различни причини.

В Решение № 2 от 2003 г. по к.д. № 20 от 2002 г. са изложени мотиви относно конституционодопустимите граници за упражняването на правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 1 с оглед спазване на конституционното изискване на чл. 19, ал. 2, както следва:

“Конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същ момент на стопанска дейност, а не за последователни и различни закони. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото стопанско законодателство. Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност. Различието в законовата уредба в различни периоди от време като правило се влияе от различни фактори - икономически, политически, международни и пр., поради което с чл. 84, т. 1 от Конституцията на Народното събрание е дадено право не само да приема закони, но и да ги изменя, допълва и отменя. В една или друга степен всяка промяна на режима на приватизация облекчава или утежнява положението на участващите в нея субекти. При условие, че бъде приета тезата на вносителите, всяка промяна би трябвало да бъде обявена за противоконституционна.”

Следователно в изключителна компетентност на Народното събрание е да отмени една по-либерална уредба, да въведе ограничения и да създаде по-строга правна уредба или обратно. Конституционният съд няма компетентност да дава указания на законодателя относно въвеждането на по-либерален или по-рестриктивен режим на законова уредба.

1.5. Засягане на граждански права, което по дефиниция задължително подлежи на съдебен контрол

Твърдението, че когато административен акт засяга граждански права, по дефиниция се изисквало и съдебно разглеждане и решаване на спора относно тези права, не намира конституционна опора в чл. 120, ал. 2 от Конституцията и не държи сметка за съотношението между конституционните разпоредби на чл. 56 и чл. 120, ал. 2. Конституционното правило за съдебна обжалваемост от гражданите и юридическите лица на административен акт се прилага само когато този административен акт ги засяга, т.е. нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Конституцията изисква изключенията от това правило да бъдат установени в закон. Затова във всички случаи по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, независимо дали ще се приложи правилото или изключението, административният акт винаги е акт, който засяга права и законни интереси. Да се твърди, че във всички случаи се изисква съдебно разглеждане и решаване на спора, означава изобщо да се елиминира една законова възможност, изрично допусната от конституционния законодател. Именно законова регламентация, изключваща във всички случаи прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, би била противоконституционна.

А правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно конституционно право на гражданите, което не се състои само от право на съдебна защита. Този извод се споделя и

от Конституционния съд, който в Решение № 3 на КС от 1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г. приема, че

“Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има различни проявни форми - жалби до различни общински и държавни учреждения, устни или писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искове пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция и пр. Изобщо проявните форми на правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, когато са застрашени или нарушени техни права и законни интереси, могат да бъдат различни в зависимост от това къде правото на защита се реализира.”

Все в тази връзка изключването от съдебно обжалване на определена група административни актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не нарушава конституционното право на защита по чл. 56. Това следва от Решение № 18 на Конституционния съд от 1997 г. по к.д. № 12 за същата година, според което:

“В случаите, когато необжалваемият административен акт засяга права и законни интереси на отделни граждани, не е преграден основният път за съдебна защита по исков ред, включително възможността за обезщетяване на претърпените вреди. Същевременно съдът е длъжен да отбележи, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 in fine 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.”

Аргументи в този смисъл се съдържат и в Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 11 от 2002 г.

2. По твърденията за противоречие на 15, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 16, ал. 4 (относно актовете по ал. 1, т. 15) и чл. 17, ал. 4 (относно актовете по ал. 1, т. 12) с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3, чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията

С чл. 15, ал. 4, т.1 и 2 от ЗКФН се изключват от съдебен контрол индивидуалните административни актове на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление “Надзор на инвестиционната дейност”, с които се налагат принудителни административни мерки по чл. 212, ал. 1 от ЗППЦК, съответно се отказва разрешение за прекратяване на инвестиционно дружество.

С чл. 16, ал. 4 се изключват от съдебно обжалване индивидуалните административни актове по ал. 1, т. 15 на заместник-председателя на КФН, ръководещ

управление “Застрахователен надзор”, с които се налагат принудителни административни мерки по 33 и 33О.

С чл. 17, ал. 4 се изключват от съдебно обжалване индивидуалните административни актове по ал. 1, т. 12 на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление “Осигурителен надзор”, с които се налагат принудителните административни мерки, предвидени в ЗДДПО.

Тези индивидуални административни актове са конкретно определени в съответните закони, поради което са изрично посочени по смисъла на конституционното изискване на чл. 120, ал. 2. Условието, при които се издават актове за налагане на принудителни административни мерки са точно и изчерпателно законово определени. Тези разпоредби са: чл. 212, ал. 1 от ЗППЦК (за актовете по чл. 15, ал. 4, т. 1 от ЗКФН) и чл. 177, ал. 4 от ЗППЦК (за актовете по чл. 15, ал. 4, т. 2 от ЗКФН); чл. 22б, ал. 1 и 2 от 33 и чл. 99н, ал.1 и 2 от 33О (за актовете по чл. 16, ал. 4 във връзка с ал. 1, т. 15 от ЗКФН); чл. 112, ал. 1 от ЗДДПО (за актовете по чл. 17, ал. 4 във връзка с ал. 1, т. 12 от ЗКФН).

Всички изложени в т. 1 от становището аргументи по твърденията за противоконституционност поради нарушаване на конституционните норми на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3, чл. 19, ал. 2, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 се отнасят и за тези оспорени разпоредби. Подчертаваме отново, че според нас това са административни актове, които са изключени от съдебно обжалване поради наличие на значим обществен интерес и в защита на основни конституционни права на гражданите и които поради своята специфика не могат да бъдат заместени от съдебно решение.

В хипотезите на тези оспорени разпоредби обаче правото на защита на засегнатите лица може да се реализира чрез несъдебен способ. Правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, когато са нарушени или застрашени техни права и законни интереси, не е само право на съдебна защита. Оспорените по т. 2 административни актове на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление “Надзор на инвестиционната дейност, на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление “Застрахователен надзор” и на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление “Осигурителен надзор” са актове, за които административният ред за обжалване не е преграден. По административен ред тези актове може да се обжалват пред Комисията за финансов надзор при условията и по реда на Закона за административното производство (ЗАП). Изрична разпоредба в този смисъл има в ЗДДПО – съгласно чл. 114, ал. 2 решението по чл. 113, ал. 2 може да се обжалва само по административен ред пред комисията по реда на ЗАП. Разпоредбата на чл. 215 от ЗППЦК препраща към съответните разпоредби на ЗАП, доколкото в глава деветнадесета от закона не са предвидени особени правила. При липсата пък на специална уредба в 33 и 33О в отклонение от общите административно производствени правила се прилага редът за административно обжалване по ЗАП.

При това правото на съдебна защита на засегнатите лица по общия исков ред не е преградено.

3. По твърденията за противоречие на чл. 112, ал. 4 от Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване с чл. 56 от Конституцията и чл. 114, ал. 1 от същия закон с чл. 4, ал. 1; чл. 17, ал. 1 и 2; чл. 19, ал. 2; чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията

В разпоредбата на чл. 112, ал. 4 от ЗДДПО се изключва прилагането на разпоредбите на чл. 7, ал. 2 и чл. 11, ал. 1 от ЗАП при налагането на принудителните административни мерки по ал. 1.

Както вече бе посочено по-горе, правото на защита по чл. 56 от Конституцията има много проявни форми, които се проявяват различно в зависимост от това къде и как се реализира това право. Такава проявна форма може да бъде, без обаче да е задължителна, възможността да се изслушват обяснения и възражения. Конституционният законодател не определя обема и конкретното съдържание на правото на защита, а оставя конкретната регламентация на обикновения законодател. Ако няма специална уредба в други закони, прилагат се общите условия и ред по ЗАП. Установяването на отклонение в специален закон от общите правила на административното производство по ЗАП е право на законодателя, когато той прецени, че това е необходимо в защита на обществения интерес. Различната или противоречива уредба на обществени отношения в различни закони не е основание за тяхната противоконституционност. А обстоятелствата, при които се налагат принудителни административни разпоредби в оспорваните разпоредби са такива, че в обществен интерес са наложителни бързина и дори изненада, за да се постигне целения ефект от предотвратяване или пък прекратяване на действия, които застрашават интересите на осигурените лица. Такова отклонение от разпоредбите на чл. 7, ал. 2 и чл. 11, ал. 1 от ЗАП стои на плоскостта на законодателната целесъобразност, а не на конституционността. То е допустимо в обществен интерес и е познато на българското законодателство - същата е уредбата в чл. 21, ал. 5, изр. 2 и в чл. 65, ал. 3 от Закона за банките.

Разпоредбата на чл. 114, ал. 1 от ЗДДПО предвижда незабавно изпълнение на актовете на КФН, с които се налагат принудителни административни мерки по чл. 112, ал. 1, т. 12-14 и ги изключва от съдебно обжалване. Изложените в т. 1 от становището аргументи се отнасят и за тази разпоредба.

Изключването на обжалването по съдебен ред на тези административни актове се налага в обществен интерес за защита на осигурените лица и за гарантиране на конституционното право на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1, а незабавното

изпълнение на наложените принудителни административни мерки цели постигане на възможно най-ефективна защита на обществения интерес. Аналогична уредба, установена в защита на обществен интерес е уредбата в чл. 21, ал. 5, изр. 1 и чл. 65, ал. 4 от Закона за банките.

Същевременно уредбата в чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 по никакъв начин не пречатства търсенето и получаването на съдебна защита по общия исков ред, когато са засегнати прави и законни интереси на лицата, на които са наложени административните мерки, включително и за претърпени вреди от незаконосъобразни действия на Комисията за финансов надзор.

II. Относно твърденията 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 не е съобразена с конституционните основания за плащане на данъци и такси и с идеята за правовата държава, тъй като предвиждала събиране на такси за осъществяването на финансов надзор. Не се излагат никакви аргументи в подкрепа на твърдението за противоконституционност на уредбата.

Разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 7 предвижда събиране на такси от КФН за осъществяване на общ финансов надзор, включително за обработка на задължителната текуща и периодична информация и за извършване на проверки. Оспорените т.1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от приложението към чл. 27, ал. 2 определят по вид и размер годишни такси за осъществяване на общ финансов надзор върху участниците в търговията с ценни книжа - инвестиционни посредници, инвестиционни дружества, управляващи дружества, върху застрахователите, върху здравноосигурителните дружества, върху пенсионноосигурителните дружества, върху дружествата за допълнително доброволно осигуряване за безработица.

Конституционната норма на чл. 60, ал. 1 не е нарушена, защото годишните такси за финансов надзор са установени по вид в закона. Нещо повече, те са определени и по размер, което изискване конституционният законодател в чл. 84, т. 3 от Конституцията категорично поставя единствено за данъците, но не и за таксите.

Конституцията не ограничава законодателя да въведе такси за осъществяване на държавен надзор върху определени дейности. Действително един от същностните белези на таксата е, че тя представлява цена за извършването на услуга. Елементът услуга обаче е по-скоро разграничителен белег между данъка и таксата, без да изчерпва съдържанието на понятието "такса". В мотивите на Решение № 10 на Конституционния съд от 1999 г. по к.д. № 36 от 1998 г. се казва:

“За да аргументира тезата си за неоснователност на искането за обявяване на чл. 93, ал. 1 ЗРТ за противоконституционен, съдът, от фактическа и правна страна, в конкретния случай приема, че радио-телевизионната такса не е цена на услуга, а държавно вземане. Тя не е цена за приемане на конкретни програми, а държавно вземане с цел да се формира приходната част на фонд “Радио и телевизия”.

Оспорените годишни такси по т. 1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от приложението по чл. 27, ал. 2 от една страна покриват разходи на комисията за извършване на задължителните проверки по закона и за обработката на задължителната текуща и периодична информация, т.е. 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. Значението, което законодателят в чл. 28 от ЗКФН придава на самостоятелността на бюджета на КФН е съпоставимо само със самостоятелността на бюджета на такива органи като органите на съдебната власт и Сметната палата.

Следователно оспорваните годишни такси от фактическа и правна страна могат да се приемат и като цена на услуги, извършвани от комисията, и като държавно вземане с цел формиране на самостоятелен бюджет на независим надзорен орган с изключителни важни правомощия, установени в обществен интерес.

Следва да се отбележи, че подобни годишни такси за контрол и надзор не са нови за българското законодателство. Такива такси са уредени в чл. 116, ал. 3, т. 2 от Закона за далекосъобщенията - годишна такса за контролиране изпълнението на лицензиите, чл. 30, ал. 2, т. 2 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия – годишна такса за осъществяване на контрол по изпълнение на лицензията и за периодична оценка на състоянието на ядрената безопасност и радиационната защита и др.

III. Относно твърдението за несъответствие на чл. 13, ал. 3, т. 1, 2, 3 и 4 (относно актовете по ал. 1, т. 11); 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 разпоредбите 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 и чл. 1 от Допълнителния протокол към нея:

В искането на групата народни представители се твърди, че правото да се упражнява определена търговска (стопанска) дейност е гражданско право по смисъла на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) и тази разпоредба от конвенцията изисква в съгласие с правото за достъп до съд, държавата да осигури възможността за оспорване пред съд на акта на

административния орган, с който се засягат граждански права още повече, че в случая се явявало засегнато гарантирано от конвенцията гражданско право – това по чл. 1 от Допълнителния протокол.

Съгласно чл. 6, т. 1 от ЕКЗПЧОС всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или 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. Член 13 от ЕКЗПЧОС обаче не ограничава този справедлив процес само и единствено в рамките на съдебно производство. Според тази международна норма всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти.

Следователно допустима от ЕКЗПЧОС е съдебна необжалваемост на административни актове, които засягат граждански права, при такива условия и ограничения на правото на съдебно обжалване, които с оглед спецификата и естеството на различните видове граждански права, могат да се определят във вътрешното законодателство на всяка от договарящите държави. Какъв вид съдебна или друга защита ще се приложи е въпрос на конкретна уредба във вътрешното законодателство на всяка една от договарящите държави. Международна унификация в тези случаи е невъзможна и такова изискване ЕКЗПЧОС не поставя.

С Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 от 1996 г. Конституционният съд е отхвърлил аналогично искане със следните мотиви:

“Не е нарушено правото на защита, предвидено в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, и поради това, че в нея се говори за право на защита във връзка с осъществяване на конституционно установени процедури, важащи за всяка от страните, подписали конвенцията. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от конвенцията. В случая правото на защита се осъществява при условията на изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от българската Конституция, а именно в рамките не на съдебно, а на законоустановено административно производство.”

Защитата на засегнати от една част от изключените от съдебно обжалване административни актове лица, предмет на обсъждане по това конституционно дело, може да се реализира в рамките на административно производство. Във всички случаи обаче съдебният път за защита по общия исков ред, когато са застрашени или нарушени граждански права, не е преграден.

Дори обаче да се допусне, че има някакво несъответствие между чл. 6, т. 1 от ЕКЗПЧОС и изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, приоритет има

конституционната разпоредба, защото международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България имат предимство пред всички норми на вътрешното ни право, които им противоречат, с изключение на конституционните. Такова тълкуване на чл. 5, ал. 4 от Конституцията Конституционният съд прави в Решение № 7 от 1992 г. по к.д. № 6 от 1992 г.

Що се отнася до твърдението, че правото на стопанска дейност било гарантирано от чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКЗПЧОС, считаме, че то е невярно. С тази правна норма се задължават договарящите държави да гарантират правото на ползване на лична собственост от гражданите. А дори за такова важно основно право като правото на собственост (което безспорно би се ползвало с приоритет при конкуренция с правото да се извършва стопанска, търговска дейност), в чл. 1 от Допълнителния протокол се предвижда, че упражняването на това право в съответствие с изискванията на конвенцията не може да накърни по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в интерес на общия интерес.

По посочените съображения считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите 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); § 11, т. 14 от преходните и заключителни разпоредби (относно разпоредбите на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от ЗДДПО) на Закона за Комисията за финансов надзор и искането за обявяване на несъответствие на разпоредбите 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) и § 11, т. 14 от преходните и заключителни разпоредби (относно разпоредбите на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от ЗДДПО) на Закона за Комисията за финансов надзор с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и чл. 1 от Допълнителния протокол към нея е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Симеон Сакскобургготски)