

37

НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
Вх.№	353 - 02 - 34	
Дата	24 / 04	2003 г.

13<sup>51</sup>  
5<sup>1</sup>

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

---

**КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**ОТНОСНО: Определение на Конституционния съд от 15.04.2003 г., получено на 16.04.2003 г. с приложено искането на група (48) народни представители от XXXIX – то Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори – чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията, на отделни разпоредби от Закона за Комисията за финансов надзор (обн. ДВ, бр. 8/2003 г.) да се предостави на Комисията по бюджет и финанси, която да представи становище в 7-дневен срок.**

I. Атакуваните пред Конституционния съд от група народни представители от 39-то Народно събрание текстове на Закона за Комисията по финансов надзор (ЗКФН), предвиждащи необжалваемост по съдебен ред на някои категории административни актове на Комисията за финансов надзор и на нейните органи (съгласно т.1 от искането до Конституционния съд), са в съответствие с Конституцията на Република България. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 на върховния закон изрично допуска такова изключване и с оглед вида и съдържанието на предвидените като съдебно необжалваеми актове, законодателят не е напуснал границите на конституционно допустимата целесъобразност. Действително, правото на съдебно обжалване на административните актове е съществен елемент от съдържанието на принципа на правовата държава, но не съответства нито на текстовете на Конституцията, нито на постоянната практика на Конституционния съд, изразената от вносителите на искането до КС теза, че това право е неотменимо конституционно право.

Конституционният съд е имал възможност да даде тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, произнасяйки се чрез няколко решения относно конституционността на законови разпоредби, които изключват възможността за съдебен контрол върху определени административни актове (решение № 13 от 22.07.1993 год. по конст. дело № 13/93 г.; решение № 7 от 19.06.1995 г. по конст. дело № 9/95 г.; решение № 21 от 26.10.1995 г. по конст. дело № 18/95 г.; решение № 5 от 18.02.1997 г. по конст. дело № 25 от 1996 г.; решение № 18 от 14.11.1997 г. по конституционно дело № 12/97 г.; решение № 11 от 30.04.1998 г. по

к.д. № 10/98 г.; решение № 22 от 24.09.1998 год. по конституционно дело № 18 /98 г.; с решение №4 от 01.04.1999 год. по конст. дело № 31/98 г, решение № 4 от 23.02.2001 г.).

Атакваните текстове на Закона за Комисията по финансов надзор са съобразени с границите, очертани в посочените конституционни решения, за допустимост на установяването на необжалаемост по съдебен ред на административни актове, а именно: това да е направено изрично в закон, да касае само определена категория административни актове на съответния орган; да се обосновава със значим обществен интерес и да не накърнява основни конституционно установени принципи и права на гражданите. Следва да се подчертае, че при приемането на оспорените текстове, а именно: чл.13, ал.3, т.1, 2, 3 и 4 (по отношение на решенията по ал.1, т.11), чл. 15, ал.4, т.1 и т.2, чл.16, ал.4, ( по отношение актовете по ал.1, т.15), чл.17, ал.4, (по отношение на актовете по ал.1, т.12), §11, т.14 от ПЗР (по отношение на новата разпоредба на чл.112, ал.4 и чл.114, ал.1 от ЗДДПО), Народното събрание се е възползвало от възможността предоставена в чл. 120, ал. 2 от Конституцията, ръководено от достатъчно сериозни и обосновани причини. Тези причини са свързани с необходимостта да се осигури засилена защита на интересите на потребителите на финансовите услуги, предоставяни от поднадзорните лица, съгласно ЗКФН. По този начин, се изпълнява конституционно установения принцип, съгласно чл.19, ал.2 от Конституцията, законът да защитава потребителя при регламентацията на правните условия за осъществяване на определена стопанска дейност. Важно е да се отчита обстоятелството, че в кръга на потребителите на финансови услуги, предоставяни от лицата, контролирани от Комисията за финансов надзор, на практика попадат всички граждани на Република България. Тези лица, предоставят своите парични средства, в някои случаи изпълнявайки свое законово задължение (например в хипотезата на задължителните застраховки или на извършване на задължителни допълнителни пенсионно–осигурителни вноски) на застрахователните, инвестиционни или на дружествата за допълнително социално осигуряване и е наложително законът да осигури достатъчно гаранции, че тези дружества, работейки с чужди парични средства, няма да увредят правата и интересите на потребителите. В този смисъл, според нас, когато се разсъждава доколко са засегнати или ограничени отделни права и доколко е спазена границата на конституционната целесъобразност, в съответствие с чл.19, ал.2 от Конституцията, следва да се държи сметка преди всичко за правата и интересите на лицата, с чиито парични средства оперират дружествата, предоставящи финансови услуги. Интересът на тези лица, доколкото те съставляват цялото общество, безспорно трябва да получи приоритетна защита пред този на лицата, които привличат и управляват чужди парични средства.

Поради противоречие с чл. 120 от Конституцията са оспорени следните категории административни актове на Комисията и нейните органи:

1. Решенията, с които се отказва издаване на разрешения за извършване на дейност като застраховател, здравноосигурително дружество, инвестиционно дружество, управляващо дружество, инвестиционен посредник или дружество за допълнително социално осигуряване - чл.13, ал.3, т.1;

2. Решенията, с които се отнема разрешение за извършване на дейност като лице по т.1 – чл.13, ал.3, т.2.

3. Отказите да се даде разрешение за преобразуване на лице по т.1 – чл.13, ал.3, т.3;

4. Решенията на Комисията и нейните органи, с които се налагат принудителни административни мерки спрямо поднадзорните лица - чл.13, ал.3, във връзка с т.9, 10 и 11, чл. 15, ал.4, т.1 и т.2, чл.16, ал.4, по отношение актовете по ал.1, т.15, чл.17, ал.4, по отношение на актовете по ал.1, т.12, §11, т.14 от ПЗР, по отношение на новата разпоредба на чл.112, ал.4 и чл.114, ал.1 от ЗДДПО.

За всяка една от тези категории административни актове има решения на Конституционния съд, че изключването от съдебен контрол на такъв вид актове по отношение на същите или аналогични правни субекти е допустимо от Конституцията и не ѝ противоречи.

1. По отношение на актовете, с които се отказва издаване на разрешение за извършване на дейност на определени лица.

Характерно за всички тези актове е, че с тях се отказва разрешение за извършване на дейност, свързана с привличане на чужди парични средства или други имуществени права от широката публика и използване и управлението на тези чужди средства. Всички от изброените субекти на практика управляват чужди средства, привлечени от широката публика. За да бъде гарантирана защитата на обществения интерес, действащото законодателство изисква тези финансови институции да отговарят на изключително високи нормативни и надзорни изисквания, най-важното от които е: дейността и управлението им да осигуряват в достатъчна степен защита на интересите на инвеститорите, застрахованите или осигурените лица- виж напр. чл.64, ал.1, т.4, чл.181, ал.1, т.8 и чл. 205, ал.1, т.4 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) или чл.30, т.2 от Закона за застраховането(ЗЗ), или чл.4, ал.2 и чл.41, ал.1, т.4 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. Спазването на това ключово изискване се извежда от установените надзорни правила и принципи за съответния вид дейност и в този смисъл, може да бъде преценено единствено от компетентния надзорен орган. Тази преценка не може да бъде подменена от съда, доколкото е свързана с извършването на финансов анализ и измерване и оценка на релевантните рискове за съответната дейност.

Изключително съществено е, че по отношение на една категория от разглежданите актове - актовете, с които се **отказва издаване на разрешение за извършване на застрахователна дейност**, Конституционният съд - с решение №4 от 01.04.1999 год. по конст. дело № 31/98 г. - вече изрично се е произнесъл, че за тези актове е допустимо

предвиждането на съдебна необжалваемост По това дело е разгледана конституционносъобразността на разпоредбата на чл.34, ал1. от ЗЗ (отм. със ЗКФН), която предвижда, че отказите да се даде разрешение за извършване на застрахователна дейност не подлежат на обжалване по съдебен ред. Съдът е приел, че тази разпоредба не противоречи на Конституцията, както и на международен договор, по който Република България е страна. В мотивите към това решение се обосновава, че с постановеното от законодателя изключение не се засяга нито правото на собственост /чл.17 от Конституцията/, нито правото на еднакви правни условия за стопанска дейност /чл.19, ал.2/, нито други, извън посочените, конституционни права на гражданите и основни принципи на правовата държава. Подчертава се, че компетентността на органа по застрахователен надзор в случая не може да бъде заместена от съдебно решение. В Закона за Комисията за финансов надзор, доколкото той има устройствен характер, правилото по чл.34, ал.1 от ЗЗ е пренесено.

По отношение на останалите категории административни актове са категорично налице съображенията, очертани от съда, при наличието на които, изключването от съдебен контрол е в съответствие с Конституцията. В решение №4 от 01.04.1999 год. по конст. дело № 31/98 г. се сочи, че **"с предвиденото в чл.34, ал.1 ЗЗ 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"**. Конституционните съдии са приели, че 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 застрахованите се окажат лишени от всякакво застрахователно обезщетение"**. Такава опасност безспорно съществува и при осигурителните дружества, инвестиционните и управляващите дружества и посредниците, което поражда същата необходимост от предоставянето на гаранции и по-силна, в сравнение с тази на финансовата институция, защита на правата на осигурените лица и инвеститорите. Предвиждането на коренно различен режим, в сравнение с този за застрахователите, за отказите за издаване на разрешения за дейност като осигурително и инвестиционно дружество, и инвестиционен посредник, в случаите когато надзорът върху тях се упражнява от един и същ орган, би представлявало накърняване на правото на еднакви условия за стопанска дейност и в този смисъл би влязло в противоречие с разпоредбата на чл. 19, ал.2 от Конституцията. Наред с това, в решение №6 от 25.02.1997 г. на КС, по конституционно дело № 32/96 г. , Конституционният съд е намерил за необходимо да подчертае, че **"правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер"** и че **"Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред"**. В този смисъл, установената в ЗКФН забрана за обжалване по съдебен ред на отказите да се издаде

разрешение за извършване на дейност, не може да се разглежда като накърняване правото на защита на конституционно установени абсолютни права. Нещо повече, отказът за издаване на разрешение за извършване на съответната дейност, не възпрепятства заявителя след изтичането на определен кратък срок (обикновено 6-месечен – виж напр. чл.182 от ЗППЦК) отново да подаде молба за издаване на разрешение за извършване на съответната дейност.

2. По отношение на актовете, с които се отнема разрешение за извършване на дейност на лицата по чл.13, ал.3, т.1.

Според действащата уредба преди влизане в сила на ЗКФН единствено в Закона за застраховането е предвидена необжалваемост на този вид актове – чл. 34, ал.2 ЗЗ. Не съществуват обаче, правни и обществено значими съображения това да не се предвиди и за актовете, с които се отнема разрешението и на останалите субекти по чл.1, ал.2 от ЗКФН. Това е така, понеже както в Закона за застраховането, така и в ЗППЦК и Закона за доброволното допълнително пенсионно осигуряване (ЗДДПО), отнемането на лицензията за извършване на дейност е предвидено или в случай на тежко нарушение на съответните нормативни правила за извършване на дейността, или ако лицето престане да отговоря на условията, при които е издадена лицензията, или в случай на неплатежоспособност на съответното лице, или при наличие на реална заплаха за интересите на правата на осигурените, респ. инвеститорите /чл.41, ал.1 ЗДДПО, чл.68, ал.1, чл. 185, ал.1 от ЗППЦК, чл.31, ал.1 от ЗЗ/. Реална и адекватна преценка дали тези основания са налице може да бъде направена единствено от компетентния надзорен орган. Нещо повече, възникването на едно от тези основания поставя в непосредствена опасност интересите на инвеститорите или осигурените лица, и ако съответната незаконосъобразна дейност не бъде преустановена в най-кратки срокове, вероятността да бъдат сериозно увредени лицата, предоставили средства на съответната институция, нараства значително.

Наред с това, аналогична законова разпоредба, се съдържа в чл. 21, ал. 5 от Закона за банките, уреждаща необжалваемост на актовете на централната банка, с които се отнема разрешение /лицензия/ за извършване на банкова дейност. Конституционносъобразността на тази разпоредба е потвърдена с решение №18 от 14.11.1997 г. по конституционно дело № 12/97 г. В мотивите към това решение се сочи, че анализът на изключените от съдебно обжалване актове по Закона за банките показва, че **“законодателят е останал в границите на конституционната целесъобразност при защитата на обществения интерес и интересите на вложителите”**. Подходът спрямо лицата по чл.1, ал.2 от ЗКФН не би могъл да бъде по-различен, тъй като и те, както и банките, привличат под една или друга форма парични средства от широката публика, подлежат на лицензиране и на институционален надзор. Това обуславя и съпоставимост, респ., сходство на режима, при който се отнема разрешението за извършване на тяхната дейност. Както е посочено в

решение № 5 от 26.09.2002 г. на КС по конст. дело № 5 / 2002 г., конституционното правило на чл.19, ал.2, според което законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, има предвид “еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи **еднакви или сходни** дейности в определена правна сфера.” Това правило, разгледано през призмата на интересите на потребителите, изисква законът да защитава по еднакъв начин интересите на потребителите на услуги на стопански субекти, осъществяващи еднаква или сходна стопанска дейност.

Също така, при положение, че е потвърдено съответствието с Конституцията на уреждането на съдебна необжалваемост на актовете, с които се отказва разрешение за извършване на определена регулирана дейност, т.е. се отказва достъп на “входа” на надзорния процес, няма правна логика тезата, че противоречи на Конституцията уреждането на необжалваемост на актовете, постановени на “изхода” на този процес.

3. Що се отнася до актовете, с които се отказва преобразуване, доколкото при всяка една от формите на преобразуване възниква поне един нов правен субект, за който следва да бъде издадено ново разрешение за извършване на дейност, съображенията за изключването на тези актове от съдебен контрол са идентични с тези, посочени във връзка с актовете по чл.13, ал.3, т.1.

4. По отношение на актовете, с които се налагат принудителни административни мерки.

Принудителните административни мерки не са наказания или санкции по смисъла на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Съгласно чл.22 от ЗАНН, те имат преди всичко превантивен характер и се налагат за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тези нарушения. Редът за прилагането им е този по Закона за административното производство и от специалните закони (чл.23 от ЗАНН).

Съществено е да се отбележи, че с измененията в Закона за застраховането, обн. в ДВ бр.96 от 11.10.2002 г., изрично се въведе необжалваемост на повечето от актовете на Агенцията по застрахователен надзор, с които се налагат принудителни административни мерки спрямо застрахователите. Същите текстове, с оглед на устройствения характер на закона, са пренесени в ЗКФН.

Уредбата по ЗЗ, ЗППЦК и ЗДДПО, а също и по Закона за банките, относно основанията, при които се налагат принудителни административни мерки и относно видовете мерки, е до голяма степен сходна. Конституционносъобразността на разпоредбата на чл.65, ал.4 от Закона за банките, предвиждаща необжалваемост на актовете на централната банка, с които се налагат принудителни административни мерки по чл.65, ал.2, е потвърдена с решение №18 от 14.11.1997 г. по конституционно дело № 12/97 г.

Анализът на регламентацията по посочените по-горе закони сочи, че те предвиждат налагането на подобни мерки най-общо в три основни групи случаи:

-при нарушаване на разпоредбите на съответния надзорен закон, актовете по прилагането му и на актовете на съответния надзорен орган - чл.212, ал.1 от ЗППЦК, чл.65, ал.1, т.1 от ЗБ, чл.35, т.4 от ЗДДПО, чл. 226, т.1 ЗЗ;

-при възпрепятстване упражняването на надзор - чл.212, ал.1 от ЗППЦК, чл.65, ал.1, т.6 от ЗБ, чл. 226, т.5 ЗЗ;

- при застрашаване интересите на инвеститорите, респ. вложителите и застрахованите лица - чл.212, ал.1 от ЗППЦК, чл.65, ал.1, т.7 от ЗБ, чл. 226, т.2;

Възникването на всяко едно от тези основания застрашава обществения интерес, респективно интереса на широката група лица, която съответния надзорен закон защитава. Установяването на основание за налагане на принудителна административна мярка по принцип се свързва с извършване на анализ на състоянието на съответните надзорни регулатори и с преценка относно вида и интензитета на конкретните рискове, на което е изложено съответното поднадзорно лице. Подобна преценка е в състояние да извърши единствено компетентния надзорен орган. Това съображение е било един от основните мотиви на Конституционния съд, за да се произнесе, че разпоредбата на чл.65, ал.4 от Закона за банките е съобразена с Конституцията. Конституционните съдии са приели, че при тези актове на банков надзор компетентността на надзорния орган не може да бъде заместена от съдебно решение и че възприемането на необжалваемост на актовете на надзорния орган защитава в по-голяма степен интересите на вложителите, представляващи основните потребители на банкови услуги. Нуждата от приоритетна защита на интересите на потребителите на останалите финансови услуги, каквато защита е конституционно установена в чл.19, ал.2 от Конституцията, налага възприемането на същото законодателно решение и по отношение на актовете за налагане на принудителни административни мерки на лицата, предоставящи небанкови финансови услуги. Според постоянната практика на Конституционния съд, законодателят може да установи изключение от съдебния ред за обжалване тогава, когато се налага приоритетна защита на друга изрично прогласена конституционна ценност.

В мотивите към друго решение на Конституционния съд - решение № 13 от 22.07.1993 год. по конст. дело № 13/93 г.- е отбелязано, че съдебният контрол не може да накърнява независимостта на изпълнителната власт, тъй като е ограничен само до законност на актовете. Конституционните съдии са били категорични, че не може да се контролира "упражняването на свободното усмотрение и да се засяга дискреционната власт на административния орган". При налагането на принудителни административни мерки, чрез които се дава превенция за интересите на лицата, чиито парични средства се управляват от съответната финансова институция, преценката доколко са застрашени

тези интереси, на какви рискове е изложена институцията и по какъв начин и в какъв срок да се реагира, стои изключително в границите на дискреционната власт на административния орган. Също така, следва да се има предвид, че в мотивите към решение № 5 от 18.02.1997 г. по конст. дело № 25/96 г., конституционните съдии, “тълкувайки взаимосвързано разпоредбата на чл.56 с тази на чл.120 от Конституцията” са стигнали до извода, “че чл.56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес” и че **“такъв процес може да бъде както съдебния, така и административния, ако попада в рамките на изключенията, предвидени в чл.120, ал.2 от Конституцията.”** Подобни съображения са развити и в решение № 4 от 23.02.2001 г., по конституц. дело № 15/2000г., където се изтъква, че “Конституционният съд, тълкувайки правото на защита по чл.56 от Конституцията, е посочил като негови проявни форми не само обжалване пред съд, но и “жалби, устни и писмени възражения и обяснения, изслушване”. В чл.13, ал.4-6 от ЗКФН е уредена подробна и прозрачна процедура за разглеждане на жалби и оплаквания, подадени срещу решения на Комисията и нейните органи, в рамките на която съответните лица имат възможност да упражнят правото си на защита по административен ред.

При условие, че липсата на противоречие с чл.120, ал.2 от Конституцията на разпоредбата на чл.65, ал.4 от Закона за банките е потвърдена от Конституционния съд, би било безпочвено да се приеме, че не са в съответствие с Конституцията аналогични законови разпоредби, които: също са свързани с актове на надзорен административен орган, също целят защита на широк кръг лица, представили собствени парични средства, също са насочени към преодоляване на финансови проблеми или към преустановяване на незаконосъобразна дейност на поднадзорното лице, също са свързани с извършване на независима надзорна преценка, налагат се при наличието на сходни основания и с оглед на съдържанието си, следва да се приложат във възможно най-кратък срок от време от възникването на съответно основание.

Наличието на толкова сходни признаци, предвид принципа за правна симетрия, би следвало да предпостави и сходен законодателен подход при регламентацията на режима относно принудителните административни мерки. Противното води до предвиждане на различни правни условия за извършване на сходна стопанска дейност, което влиза в противоречие с разпоредбата на чл. 19, ал.2 от Конституцията и също така - създава предпоставки, чрез шиканиране и злоупотреба с правото на жалба, да се блокират действията на Комисията за финансов надзор за прилагането на необходимите мерки спрямо съответната проблемна финансова институция. Реализацията на тази възможност излага правата и интересите на съответния кръг граждани, чиито средства се управляват от институцията, на неприемливо висок риск.

Не бива да се игнорира и обстоятелството, че членовете на Комисията се избират от Народното събрание, следва да отговарят на

високи изисквания, включително и за високи нравствени качества, мандатът им може да бъде прекратен предсрочно от Народното събрание и носят съответната юридическа отговорност, във формите, предвидени съгласно действащото законодателство. Също така, актовете на заместник-председателите на Комисията подлежат на обжалване по административен ред пред Комисията, като при всяка подадена жалба, съгласно чл. 13, ал.4-6 на закона, се извършва пълна и цялостна проверка от друг член на Комисията. Всичко това, минимализира значително риска за злоупотреби и нарушения на Комисията.

В случая, притеснението, изтъкнато от групата народни представители, че предвидените като необжалваеми актове на Комисията и нейните органи, са много на брой, се преодолява от изложените сериозни и основателни причини за допускането на такава необжалваемост. Наред с това, привидната им многобройност е обусловена и от факта, че новият надзорен орган ще упражнява функциите на поне три действащи надзорни институции.

Действително Конституцията на Република България въвежда с разпоредбата на чл.120, ал.2 принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове на съдилищата.Още през 1993 год. обаче, Конституционния съд се е произнесъл с решение № 13 от 22.07.1993 год. по конст. дело № 13/93 г., че съдебният контрол върху административните актове, съгласно чл.120, ал.2, не е всеобхватен и че Конституцията не е възприела тази обща клауза в нейния пълен обем. Съдът е посочил, че в сравнителноправен аспект историята на административното правораздаване също не познава система на съдебен контрол върху администрацията, който да функционира в пълен обем. Безспорно е, че Конституцията предоставя възможност за изключване чрез закон на някои категории административни актове, които имат особено съдържание и предмет. Единственото изискване на чл. 120, ал.2 на Конституцията е изключването на определени категории административни актове да се извършва изрично и със закон. Това изискване на конституционната разпоредба е спазено в Закона за Комисията по финансов надзор. Както се сочи в решение № 22 от 24.09.1998 год. по конституционно дело № 18 /98 г. на КС, Конституцията предоставя право на преценка на законодателния орган, който е ограничен само от изискването да не се нарушат основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Анализът на разглежданите текстове показва, че и това изискване е спазено. В мотивите към вето на президента също не се излагат конкретни съображения, че с оспорените текстове се нарушават конституционни принципи и основни права. Вече бе посочено, според практиката на Конституционния съд, изключването на съдебния контрол спрямо идентични или подобни по вид и съдържание административни актове не е в противоречие с принципите на правовата държава и не накърнява правото на защита по чл.56 от Конституцията. От значение е и обстоятелството, че голяма част от оспорените текстове не са нови по

116

своето съдържание и аналогични разпоредби се съдържат в действащи закони (например в Закона за застраховането), чиято конституционносъобразност никога не е била оспорвана.

Що се отнася до текста на новия чл.112, ал.4 от ЗДДПО, то той не следва да се разбира като установяващ забрана за събиране на обяснения и възражения от заинтересованите лица при налагане на посочените в чл.112 от ЗДДПО принудителни мерки, а като разпоредба, предоставяща възможност за предвиждане на различен ред, спрямо общия, установен в Закона за административното производство, за налагането на такива мерки. Законът не забранява да се предвиди специална процедура за изискване на обяснения и възражения от заинтересованите лица в съответните надзорни правила и процедури, които ще бъдат приети от Комисията за финансов надзор. Още повече, че чл.23 от ЗАНН изрично предвижда, че случаите, в които могат да се прилагат принудителни административни мерки, видът им, органите, които ги прилагат, начинът за тяхното приложение и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния специален закон.

Осигурителният надзор се осъществява от ограничен кръг правни субекти. Той се извършва постоянно, а не инцидентно, като контролният орган има дългосрочен поглед върху финансовото и икономическо състояние на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване. В повечето случаи при констатиране на проблеми или нарушения в дружествата, Комисията ще следва да предприеме незабавни или спешни действия, прилагайки предвидените принудителни административни мерки, с цел максимална защита интересите на осигурените лица и пенсионерите. В такава ситуация прилагането на процедурите, установени в чл.7, ал.2 и чл.11, ал.1 от ЗАП от орган, който перманентно наблюдава и контролира съответното лице, би имало чисто формален характер и би забавило оперативната намеса на надзорния орган с оглед охраняване правата на осигурените лица.

Също така, съществуват и други закони, които са изключили приложението на чл.7, ал.2 и чл.11, ал.1 от ЗАП в процедурата по прилагането на принудителни административни мерки-напр.: чл.65, ал.3 от Закона за банките или които при регламентацията на същата материя са предвидили различна процедура от тази по ЗАП – напр. чл. 213 от ЗППЗК.

II. По отношение на изтъкнатото противоречие на чл.13, ал.3, т.1, 2, 3 и 4 (по отношение на решенията по ал.1, т.11), чл. 15, ал.4, т.1 и т.2, чл.16, ал.4, ( по отношение на актовете по ал.1, т.15), чл.17, ал.4, (по отношение на актовете по ал.1, т.12), §11, т.14 от ПЗР (по отношение на новата разпоредба на чл.112, ал.4 и чл.114, ал.1 от ЗДДПО) с чл.6 от Европейската конвенция за защита на човека и основните свободи и с чл.1 от Допълнителния протокол към Конвенцията. Съгласно чл.6 от Конвенцията, всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения и при наличието на каквото и да наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото

47

дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Стриктното и буквално тълкуване на чл.6 от Конвенцията налага извода, че там се уреждат правата на лицата в допустим процес съгласно правната система на всяка една от страните, приела Конвенцията. Установяването на забрана за обжалване на известна категория административни актове няма отношение към определянето на гражданските права и задължения. Още повече, че административните актове, уредени в атакуваните текстове на ЗКФН, сами по себе си не водят и не могат да доведат до лишаване на засегнатия субект от негови граждански права в конституционен смисъл. За този субект остава открита възможността по гражданско-правен исков ред да търси съдебна защита, ако счита, че съответният акт на комисията накърнява негово гражданско право. Да се приеме, че предвиждането на необжалваемост по съдебен ред на известна категория административни актове е в противоречие с чл. 6 на Конвенцията означава, да се приеме, че и чл.120, ал.2 от Конституцията противоречи на Конвенцията. Както е посочено в мотивите към решение № 5 от 18.02.1997 г. на КС по конст. дело № 25/96 г., в Конвенцията “се говори за право на защита във връзка с осъществяване на конституционно установени процедури, важащи за всяка от страните, подписали конвенцията”. В това решение се приема, че е в съответствие с нормите на Конвенцията, правото на защита да се осъществява в рамките на изключението, предвидено в чл.120, ал.2 от българската Конституция, а именно в рамките не на съдебно, а на законоустановено административно производство. Нещо повече, именно в чл.1 на Допълнителния протокол към Конвенцията (на който се позовават вносителите на искането до КС) изрично се предвижда и допуска възможността, респ. правото на държавите – страни по конвенцията да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес. Както е изтъкнато в мотивите към решение № 4 от 1999 г. на КС по конст. дело № 31 от 1998 г., чл.6 на Конвенцията поставя “изискването за справедлив процес без да абсолютизира самото съдебно обжалване”. Посочената международна норма “не изключва възможността за необжалваемост на определена категория административни актове” и “ограничението на това право е допустимо.”

III. Оспорените текстове на ЗКФН – чл.27, ал.1, т.7 (относно хипотезите на т.1.4, 2.10, 3.6 и 4.6 от Приложението по чл.27, ал.2), уреждащи събирането на такси за контрол от страна на Комисията, са също в съответствие с Конституцията. Основание за създаването на такава уредба може да бъде открито в разпоредбата на чл.60, ал.1 на Конституцията, която изисква законодателно установяване на дължимите от гражданите данъци и такси.

Предвидените със закона такси по принцип не са нови. Подобни такси са се събирали от действащите преди влизане в сила на ЗКФН надзорни институции, на основание действащите Тарифи, приети от

Министерския съвет : а именно: Тарифата за таксите, които се събират от Държавната агенция за осигурителен надзор (приета с ПМС №24 от 2000г.), Тарифа за таксите, събирани от Агенцията за застрахователен надзор (приета с ПМС №10 от 2002 г) и Тарифата за таксите, събирани от Държавната комисия по ценните книжа за извършвани действия и за издавани документи.

С предвиждането на същите такси в самия закон, а не в нормативен акт за неговото прилагане, установеният в чл.60, ал.1 конституционен принцип за законоустановеност на таксите намира още по-пълно приложение.

Поради изложеното, не може да бъде споделена позицията, че разглежданите такси противоречат на Конституцията. Това важи включително и за предвидените такси за извършване на контрол. Според действащата преди влизане в сила на ЗКФН правна уредба такива такси се събират от :

1. Агенцията за застрахователен надзор – на основание чл. 27 от Тарифата за таксите, събирани от Агенцията за застрахователен надзор. Тази Тарифа ги определя като такси за осъществяване на текущ надзор върху застрахователната дейност.

2. Държавната комисия по ценните книжа - на основание т.12 от раздел III от Тарифата за таксите, събирани от Държавната комисия по ценните книжа за извършвани действия и за издавани документи. Тази тарифа ги определя като такси за обработка на задължителната периодична и текуща информация, както и за упражняване на общ контрол, включително чрез извършване на проверки на място.

3. Комисията по регулиране на съобщенията – на основание чл.6 от Тарифата за таксите, които се събират от Комисията за регулиране на съобщенията. Тази Тарифа ги определя като такси за контрол по изпълнението на индивидуалните лицензии.

Законосъобразността на изброените подзаконови актове не е била оспорвана.

Да се приеме, че е незаконосъобразно предвиждането на такси за извършване на контрол, като специфична услуга, би означавало да се оспорят по-голяма част таксите, събирани според действащото българско законодателство. Това е така, тъй като голяма част от издаваните разрешения, одобрения или потвърждения от различни административни органи са предвидени именно като израз на осъществяван административен контрол (предварителен, текущ или последващ) спрямо дейността на определени субекти, която подлежи на публично-правно регулиране. В този смисъл тезата, че за извършването на подобен контрол, независимо дали под формата на издаване на разрешения или под друга форма, не следва да се събират такси, тъй като било израз на осъществяване на публична функция, е трудно удържима. Още повече, че осъществяването на текущ контрол спрямо дейността на подназорните лица, съгласно ЗКФН, не е самоцелно. Чрез този контрол се създава възможност да бъдат идентифицирани и преодолени в най-ранен етап

проблемите, които съществуват във финансовото състояние и дейността на съответната институция. Поради това, осъществяването на подобен контрол обслужва не само публичния интерес, но и частния интерес на самото поднадзорно лице.

Следва да се отбележи, че самите вносители на искането пред КС не са развили никакви съображения в какво именно се изразява несъответствието на оспорения текст с идеята за правовата държава.

**София, 24 април 2003 г.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ:**

**ИВАН ИСКРОВ**

