

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 1 април 1999 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 18 февруари, 18 март, 25 март и 1 април 1999 г. конституционно дело № 31/1998 г., докладвано от съдията Станислав Димитров.

Делото е образувано на 26 октомври 1998 г. по искане на главния прокурор за установяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който България е страна, на разпоредбата на чл.34, ал.1 от Закона за застраховането /ЗЗ/, създадена с параграф 22 от Закона за изменение и допълнение на Закона за застраховането /ЗИДЗЗ/ - ДВ, бр.58/22.VII.1997 г. Основанието на искането е чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията на Република България.

Главният прокурор поддържа, че разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ, съгласно която отказът за издаване на разрешение за извършване на застрахователна дейност не подлежи на обжалване, противоречи

на чл.120, ал.2 от Конституцията и на чл.6, т.1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи /ЕКЗПЧОС/.

С определение от 11 ноември 1998 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Върховния административен съд, Националния съвет по застраховане, Дирекцията за застрахователен надзор и Асоциацията на българските застрахователи, на които е предоставил възможност за представяне на писмени становища.

Постъпили са становища от Министерския съвет, министъра на финансите, Върховния административен съд, Националния съвет по застраховане и Дирекцията за застрахователен надзор.

Министерският съвет, министърът на финансите, Националният съвет по застраховане и Дирекцията за застрахователен надзор изразяват мнение, че чл.34, ал.1 ЗЗ не противоречи на чл.120, ал.2 от Конституцията и чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС и излагат в писмените си становища подробни съображения за отхвърляне на искането. Поддържа се, че ограничаването на правото на обжалване на административни актове по изключение е в компетентността на законодателя, като в конкретния случай това ограничение не нарушава основни конституционни принципи на правовата държава и прогласените в българската Конституция и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи граждански права.

Върховният административен съд застъпва обратното становище – че разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ противоречи на чл.120, ал.2 от Конституцията и не съответства на чл.6, т.1

ЕКЗПЧОС. Подкрепят се развитите съображения в искането и се добавя, че ограничаването на правото на съдебна защита е въпрос на законодателна целесъобразност, но тази възможност "... следва да бъде използвана при доказана обществена потребност от такова ограничение за защита на особено важни интереси на гражданите и държавата", а не поради прагматични съображения, както е в случая.

Конституционният съд обсъди изложените съображения в искането и постъпилите по делото писмени становища и прие следното:

I. По искането за установяване на противоконституционност на чл.34, ал.1 от Закона за застраховането.

1. Главният прокурор поддържа, че чл.34, ал.1 ЗЗ "противоречи на смисъла и духа на чл.120, ал.2 от Конституцията". Принципът залегнал в тази конституционна разпоредба е обжалваемост на всички административни актове, а необжалваемостта им е изключение, което трябва да бъде обосновано със съображения за "защита на приоритетни за обществото и страната права и интереси". Ограничението за обжалване на отказа за даване на разрешение за извършване на застрахователна дейност, установено с разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ, според вносителя на искането, засяга основни конституционни права – правото на собственост /чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията/ и правото на гражданите и юридическите лица на еднакви правни условия за стопанска дейност /чл.19, ал.2 от Конституцията/.

2. Конституционният съд е бил сезиран и е имал възможност да се произнесе по няколко други дела по въпроса за установения с чл.120, ал.2 от Конституцията принцип за обжалваемост на всички административни актове и за допустимото от същата конституционна разпоредба изключение при условие, че

необжалваемостта е изрично посочена със закон. В решенията си по тези дела съдът подчертава значението и връзката между възприетия конституционен принцип на общата клауза за обжалване на всички административни актове и правовата държава, но отбелязва, че този принцип не е абсолютен и изразява становище за изискванията, при наличността на които са допустими изключения. В практиката си, от която не намира основания да се отклони, Конституционният съд приема, че преценката за конституционосъобразност на законови разпоредби, изключващи съдебния контрол върху административни актове, трябва да става единствено в съответствие с разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията. Наред с това обаче съдът застава на становището, че предоставената на законодателя възможност за отклоняване от установения в чл.120, ал.2 от Конституцията принцип не може да се прилага по начин, по който изключението би се превърнало в правило. 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 /решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. 13/93 г., ДВ, бр.65/93 г., решение № 7 от 19 юли 1995 г. по к.д. 9/95 г., ДВ, бр.59/95 г., решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. 18/95 г., ДВ бр.99/95 г., решение № 5 от 18 февруари 1997 г. по к.д. 25/96 г., ДВ, бр.20/97 г., решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. 12/97 г., ДВ, бр.110/97 г., решение № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. 10/98 г., ДВ, бр.52/98 г., решение № 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. 18/98 г., ДВ, бр.112/98 г./.

3. Преценявайки конституционосъобразността на чл.34, ал.1 ЗЗ в съответствие с разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията и съобразно установената в посочените решения практика, Конституционният съд приема искането за неоснователно.

Разпоредбата на чл.120, ал.2 in fine от Конституцията допуска изключение от принципа за обжалваемост на всички административни актове, когато това е изрично посочено със закон, както е в случая. Като е изключил с чл.34, ал.1 ЗЗ от кръга на принципно обжалваемите административни актове отказът на Националния съвет по застраховане за издаване на разрешение за извършване на застрахователна дейност, законодателният орган е действал в границите на неговото конституционно правомощие. Това е единственият административен акт от издаваните по Закона за застраховането, който не подлежи на обжалване и е изключение от всички останали административни актове по този закон, които са обжалваеми, а с разпоредбата на чл.29, ал.2 с.з. е дадена възможност на кандидатстващите за разрешение за извършване на застрахователна дейност да подават нови искания след изтичане на шестмесечен срок от отказа.

4. Изключването на възможността за обжалване на отказа за издаване на разрешение за застрахователна дейност не нарушава прогласени с Конституцията основни права на гражданите и конституционни принципи на правовата държава.

С постановеното от законодателя изключение не се засягат правото на собственост /чл.17, ал.1 и 3/ и правото на еднакви правни условия за стопанска дейност /чл.19, ал.2/, защото и самият отказ за лиценз не нарушава тези права.

а/ Отказът за издаване на разрешение за упражняване на застрахователна дейност не засяга същността и не нарушава правото на собственост на заявителя. С отказа не се отнема, не се ограничава и не се посяга върху неприкосновеността на частната собственост. От друга страна не се ограничава и правото на гражданите да застраховат своята движима и недвижима собственост. Разпоредбата

на чл.34, ал.1 ЗЗ не води до лишаването им от възможността да застраховат имуществото си при друг, лицензиран застраховател.

б/ В решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к.д. 32/96 г. ДВ, бр.21/97 г. Конституционният съд, обсъждайки конституционносъобразността на чл.9, ал.2 от Закона за застраховането, е тълкувал разпоредбата на чл.19, ал.1 от Конституцията и е изразил категоричното си становище, че "... правото на стопанска инициатива няма абсолютен характер". Приел е и че свободата на стопанската инициатива не може да изключи принципите на държавното регулиране и контрол. Посочил е и няколко конституционни текстове, които предоставят на законодателя правото да ограничи свободата на стопанската инициатива по законодателен ред, между които е и разпоредбата на чл.19, ал.2 във втората ѝ част /предотвратяване на злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция и защитата на потребителя/. Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана и в хипотезите на чл.57, ал.2 и 3 от Конституцията. В същото решение се съобразява и че "Ограничаването на участието в застрахователни дружества е възможно и допустимо в обществен интерес". На същата позиция съдът е застанал и в цитираното вече решение № 18/14 ноември 1997 г. по к.д. 12/97 г.

На основата на изложените в посочените две решения становища и като се има предвид, че отказът за даване на лиценз за застрахователна дейност не засяга правото на собственост и че в определени случаи предотвратява нелоялната конкуренция и защитава потребителя, съдът не приема твърдението в искането, че изключването с чл.34, ал.1 ЗЗ на възможността за обжалване на отказа нарушава правата по чл.17, ал.1 и 3 и чл.19, ал.2 от Конституцията.

в/ Конституционният съд не констатира разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ да противоречи и на други, извън посочените, конституционно установени права на гражданите и основни принципи на правовата държава.

5. 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. 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. Сам подателят на искането приема, че изключването на правото за обжалване може да бъде оправдано, ако е налице безсъмнен обществен интерес от него /вж. р.ІІ, т.3 от искането/. Тъкмо такъв интерес е налице в областта на застрахователната дейност.

6. Отказът на Националния съвет по застраховане е акт на застрахователен надзор. Не би могло да се приеме, че компетентността на надзорния орган /седемчленен експертен състав на Националния съвет по застраховане/ може да бъде заместена със съдебно решение /решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. 12/97 г./.

По тези съображения Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ не противоречи на чл.120, ал.2 от Конституцията и не нарушава основни конституционно установени принципи и права на гражданите.

В заключение Конституционният съд намира за уместно наново да припомни, че допустимото с разпоредбата на чл.120, ал.2

in fine от Конституцията ограничение за обжалване на административните актове, което може да стане само със закон, е изключение от конституционно установеното правило за обжалваемост на всички административни актове. Законодателният орган може да упражни това свое правомощие само в изключителни случаи, когато е необходимо да бъдат защитени особено важни интереси на гражданите и обществото, но при спазване на основните права на личността и конституционните принципи на правовата държава.

II. По искането за установяване на несъответствие на чл.34, ал.1 от Закона за застраховането с международен договор, по който България е страна.

В искането се поддържа, че има несъответствие между разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ и чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС, като се подчертава, че понятието "граждански права и задължения", записано в този текст на Конвенцията, трябва да се тълкува много широко, особено когато се отнася до права, прогласени в Конституцията на дадена страна, в които случаи съдебната защита на тези права трябва задължително да бъде осигурена. Като се позовава на разпоредбата на чл.1 от Първи протокол към Конвенцията, главният прокурор твърди, че изключването на правото на обжалване на отказа за издаване на разрешение за извършване на застрахователна дейност посяга върху правото на собственост /чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията/ и води до създаване на различни правни условия за стопанска дейност /чл. 19, ал. 2 от Конституцията/. Поради това чл.34, ал.1 ЗЗ не съответства на разпоредбата на чл. 6, т. 1 ЕКЗПЧОС.

При гласуването на искането за установяване на несъответствие на разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ с международен

договор, по който България е страна /чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС/, не се формира необходимото мнозинство от седем гласа по чл.151, ал.1 от Конституцията за уважаването му, поради което искането се отхвърля и разпоредбата запазва действието си. Не се получиха и необходимите гласове за обратното становище. Това налага да се изложат съображенията и на двете групи съдии.

Според съдиите Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беров, Иван Григоров и Маргарита Златарева искането следва да бъде отхвърлено по следните съображения:

Според чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС всяко лице при определянето на неговите граждански права и при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Международната норма поставя изисквания за справедлив процес без да абсолютизира самото съдебно обжалване. Не се изключва възможността за необжалваемост на определени от закона административни актове. Ограничението на това право е допустимо, тъй като поради естеството си се налага то да бъде регламентирано от държавата. В това отношение всяка държава – страна по Конвенцията, разполага с определена свобода за постигане на допустими от Конституцията и закона цели. В такъв смисъл има решения на Европейския съд по правата на човека. Поради това разпоредбата на чл.34, ал.1 ЗЗ не е в несъответствие с чл.6, т.1 от Конвенцията.

До такъв извод се стига и когато чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС се тълкува съобразно Конституцията на Република България /чл.120, ал.2/. Дори да се съзре несъответствие би следвало да бъде преодоляно по този ред, защото приоритетът е на основния закон.

Предимството по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията не е предимство и пред конституционните разпоредби. Обратната теза може да доведе до неблагоприятен резултат – парализиране на конституционни разпоредби от международна норма, която не е в съответствие с тях.

Според съдиите Живко Сталев, Димитър Гочев, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев и Георги Марков искането следва да бъде уважено.

Съдиите Живко Сталев, Димитър Гочев и Георги Марков поддържат, че атакуваната разпоредба от Закона за изменение и допълнение на Закона за застраховането /ЗИДЗЗ/ от 1997 г. не съответства на чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС, поради следните съображения:

1.Първоначалният текст на Закона за застраховането /ЗЗ/ от 11 октомври 1996 г. /обн.ДВ, бр.86/ предвиждаше, че както изричният отказ по чл.30, така и мълчаливият отказ по чл.29 ЗЗ да се издаде разрешение за застрахователна дейност подлежат на обжалване пред Софийския градски съд съобразно ЗАП.

2. Със ЗИДЗЗ съдебното обжалване на отказа да се издаде разрешение, независимо от това дали отказът е изричен или мълчалив /вж. новата редакция на чл.34, ал.1 ЗЗ/ бе отменен.

3. Според чл.30 разрешението за застрахователна дейност може да бъде отказано, ако искацията разрешението не отговоря на някое от изчерпателно посочените в чл.30 изисквания. Казаното важи и след изменението на ЗЗ от 1997 г., атакувано от главния прокурор. С това изменение думите “само ако” бяха заменени с “когато” и бе прибавена нова пречка за даване на разрешение. Тези промени не са в състояние да променят изводите от новата редакция на чл.30 с оглед отговора на въпроса, дали забраната за съдебно

обжалване на отказа противоречи на чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС. Тези изводи са:

а/ Отказът на разрешение за застрахователна дейност по чл.30 ЗЗ не е акт на абсолютна дискреционна власт. Само при такава власт не би могло да се говори за някакво право на молителя да получи разрешение за застрахователна дейност. Това е така защото т.1, 3 и 4 на чл.30 в редакция от 1997 г. визират противоречия с изискванията на ЗЗ. Ако те биха били единствените препятствия за даване на разрешението, молителят би имал право да получи разрешение, ако те биха липсвали. Тогава разрешението би било акт на обвързана администрация. Точка 2 на чл.30, обаче съдържа един елемент на дискреционна преценка, защото овластява разрешаващият орган да откаже разрешението, ако намери, че “прогнозата, програмата, планът, общите условия и тарифите не защитават интересите на застрахованите или не гарантират изпълнението на задълженията” на застрахователя. Този елемент на оперативна самостоятелност препятства да се окачестви разрешението като акт на обвързана компетентност. Очевидно е, че съдът не би могъл при чл.30, т.2 ЗЗ да замести органа за застрахователен надзор и да даде исканото разрешение със съдебното решение, с което би отменило отказа.

б/ От казаното обаче не следва, че въведената с изменението на ЗЗ от 1997 г. забрана за съдебно обжалване на отказа не противоречи на чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС. Отказът може да не е обоснован с дискреционната преценка по т.2 на чл.30, а само с някои от пречките, посочени в т.1, 3 и 4. Поради допуснатата от органа на застрахователния надзор грешка при проверката дали е налице някое от визираните в т.1, 3 или 4 противоречия с изискванията на Закона за застраховането, може да се окаже, че претендираното противоречие липсва. Тази грешка ще накърни правото на молителя

да получи разрешение за застрахователна дейност, защото при липса на противоречие с изискванията на Закона за застраховането и положителен за молителя отговор при преценката по т.2 на чл.30, той има право да получи разрешение за застрахователна дейност. Именно това право, което по естеството си е гражданско, защото разрешението за застрахователна дейност е административен акт с гражданскоправни последици, се обхваща от чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС, особено като се има предвид практиката на Европейския съд в Страсбург. Тази практика придава на понятието "гражданско право" широко значение, водещо и до съответно разширяване на предвидената и гарантирана от чл.6, т.1 съдебна защита. Като я изключва чл.34, 33, в редакция от 1997 г., се оказва в несъответствие с чл.6, т.1 ЕКЗПЧОС. Това несъответствие Конституционният съд следва да прогласи съобразно чл.149, ал.1, т.4 във връзка с чл.5, ал.4 на Конституцията.

Съдиите Тодор Тодоров и Александър Арабаджиев излагат съображенията си в особени мнения приложени към делото.

Ето защо и на основание чл.149, ал.1, т.2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на главния прокурор за установяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който България е страна, на разпоредбата на чл.34, ал.1 от Закона за застраховането, създадена с параграф 22 от Закона за

изменение и допълнение на Закона за застраховането /ДВ, бр.58 от 22 юли 1997 г./.

Председател:

Живко Сталев

Членове:

Асен Манов

Иван Григоров

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Неделчо Беронов

Георги Марков

Димитър Гочев

Мargarита Златарева