

КОМИСИЯ ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР	
Изм №	07-110-400
Дата	25.04.2003г

10/к.с. 9/03
25.04.2003

19

на съдебните органи за
м

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА КОМИСИЯТА ЗА
ФИНАНСОВ НАДЗОР

по к. д. № 9/2003 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15 април 2003 г. на Конституционния съд (КС) Комисията за финансов надзор (КФН) е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 9/2003 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на следните разпоредби на Закона за комисията за финансов надзор (ЗКФН):

Чл. 13, ал. 3, т. 1, т. 2, т. 3 и т. 4 (относно актовете по ал. 1, т. 11);

Чл. 15, ал. 4, т.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 по чл. 27, ал. 2) и

§ 11, т. 14 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗКФН (относно новите разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (ЗДДПО)

и за установяване на несъответствие с международни договори - с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и с чл. 1 от Допълнителния протокол на Конвенцията.

Преобладаващата част от оспорените разпоредби ограничават правото на съдебно обжалване на определени индивидуални административни актове на КФН или нейни органи, а 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) установява задължение за заплащане на годишна такса за осъществяване на общ финансов надзор.

КФН счита, че искането е неоснователно и моли Конституционният съд да го отхвърли в неговата цялост.

Прилагаме следните аргументи в подкрепа на нашето становище:

I. Във връзка с разпоредбите, които ограничават правото за съдебно обжалване на определени индивидуални административни актове на КФН или нейните органи.

Не споделяме становището на вносителите на искането, че тестът за конституционностъобразност, установен в трайната практика на Конституционния съд, не е удовлетворен.

С цитираните по-горе разпоредби се предвижда необжалваемост по съдебен ред на следните видове административни актове на Комисията и нейните органи:

1. Решенията на КФН, 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 от ЗКФН.

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

3. Отказите на КФН да се даде разрешение за преобразуване на лице по т. 1 - чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗКФН.

4. Решенията на КФН, с които се разпорежда писмено освобождаване на едно или повече лица, оправомощени да управляват или представляват поднадзорно лице, в случаите, предвидени от Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за застраховането, Закона за здравното осигуряване и Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване - чл. 13, ал. 3, т. 4 във вр. с ал. 1, т. 11 от ЗКФН.

5. Решенията на КФН и нейните органи, с които се налагат принудителни административни мерки (ПАМ) спрямо поднадзорните лица:

- по чл. 15, ал. 4, т. 1 и т. 2 (принудителните административни мерки по чл. 212, ал. 1 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа и отказа за издаване на разрешение за прекратяване на инвестиционно дружество, налагани от заместник-председателя, ръководещ управление "Надзор на инвестиционната дейност");

- по чл. 16, ал. 4 относно актовете по ал. 1, т. 15 (принудителните административни мерки по Закона за застраховането и Закона за здравното осигуряване, налагани от заместник-председателя, ръководещ управление "Застрахователен надзор");

- по чл. 17, ал. 4 относно актовете по ал. 1, т. 12 (принудителните административни мерки по Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, налагани от заместник-председателя, ръководещ управление "Осигурителен надзор");

- § 11, т. 14 от ПЗР относно новите разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от ЗДДПО.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе, 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 по чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗКФН - атакуваните текстове на чл. 13, ал. 3, т. 1.

Характерно за всички тези актове е, че с тях се отказва разрешение за извършване на дейност, свързана с привличане на парични средства или други имуществени права от широк кръг лица и използване и управлението на тези чужди средства. Всички изброени субекти на практика управляват чужди средства, привлечени от широк кръг лица. 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 - 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 ЗДДПО. 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. В този смисъл предоставената широка дискреционна власт на КФН би направила неефективни нейните действия, ако тези действия могат да се обжалват с оглед на тяхната целесъобразност.

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, ал. 1 от ЗЗ (действала преди отмяната си с § 9, ал. 1, т. 9 от ПЗР на ЗКФН), която предвиждаше, 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 по финансов надзор, доколкото той има устройствен характер, правилото по чл. 34, ал. 1 от ЗЗ е пренесено.

По отношение на останалите категории административни актове - категорично са налице съображенията, очертани от съда, при наличието на които, изключването от съдебен контрол е в съответствие с Конституцията. В цитираното по-горе 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 инвестиционните посредници, което поражда същата необходимост от предоставянето на гаранции и по-силна, в сравнение с тази на финансовата институция, защита на правата на осигурените и инвеститорите. Предвиждането на коренно различен режим, в сравнение с този за застрахователите, при 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.

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

Според правната уредба преди влизането в сила на ЗКФН само в Закона за застраховането (ЗЗ) е предвидена необжалваемост на този вид актове - чл. 34, ал. 2 ЗЗ. Не съществуват обаче правни и политически съображения това да не се предвиди и за актовете, с които се отнема разрешението и на останалите субекти по чл. 13, ал. 3, т. 1. Това е така, понеже както в Закона за застраховането, така и в ЗППЦК и ЗДДПО отнемането на лицензията за извършване на дейност е предвидено или при тежко нарушение на съответните нормативни правила за извършване на дейността, или ако лицето престане да отговоря на условията, при които е издадена лицензията, или при неплатежоспособност на съответното лице, или при наличие на реална заплаха за интересите на осигурените, респ. инвеститорите (чл. 41, ал. 1 ЗДДПО; чл. 68, ал. 1, чл. 185, ал. 1 и чл. 208, 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, застрахованите или осигурените, 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 (ЗБ), 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 конст. 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. 13, ал. 3, т. 1 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 широк кръг лица, подлежат на лицензиране и на

институционален надзор. Това обуславя и съпоставимост, респективно сходство на режима, при който се отнема разрешението за извършване на тяхната 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.

В свое решение № 3/02 г. КС отчита "голямото значение за демократичната и правова държава на въведеното с действащата Конституция общо право за съдебен контрол за законосъобразност на административните актове (чл. 120, ал. 2 от Конституцията)" и че с изключването на някои административни актове от обсега на съдебен контрол на основание чл. 120, ал. 2 не трябва да се злоупотребява. Въпреки това КС е стигнал до извода, че изключението е предвидено, само когато "друга по-важна, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена" пред конституционно признатите основни права и свободи на гражданите. Такава ценност е посочена в различни сфери. Напр. чл. 21, ал. 5 от Закона за банките (ЗБ) предвижда необжалваемост на решението на БНБ, с което се отнема разрешението за извършване на банкова дейност. Същият подход беше възприет и в чл. 34, ал. 1 и 2 от Закона за застраховането (ЗЗ) (отменен с § 9, ал. 1, т. 9 от ПЗР на ЗКФН), където се установяваше, че и отказът от издаване на разрешение, и отнемането на издадено вече разрешение за извършване на застрахователна дейност не подлежат на съдебен контрол. По тези текстове КС се е произнесъл категорично с няколко свои решения, а именно: Решение № 18/97 г.; Решение № 4/99 г.; Решение № 13/93 г.

Също така, с решение № 5/18 април 2003 г. КС се е произнесъл, "че е недопустимо законодателят на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията да изключи от съдебно обжалване широк кръг административни актове", но същевременно "когато се ограничава едно гарантирано от Конституцията право, за да се защити друго също конституционно защитено право, ограничението (*за необжалваемост*) трябва да бъде подходящо, като е необходимо да се търси баланса между двете конституционно защитени ценности. За съжаление възприети са някои критерии за границите за упражняване на това правомощие (законодателят да въвежда необжалваемост за някои актове), но тези граници не са съвсем ясно и последователно формулирани. В този смисъл практиката на КС показва, че правомощията на Парламента да ограничава правото на съдебен контрол за актове на администрацията се очертава в две насоки:

- когато се засягат основни права на гражданите (по глава II от основния закон на РБ), тогава не може да се ограничава правото на съдебна защита;

- когато с ограничаването се отговаря на необходимостта от защита на конституционна ценност, която има по-висока стойност, тогава ограничаването би било конституционно допустимо.

Вярно е, че съгласно чл. 13, ал. 4 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (отменен с § 8, ал. 1, т. 2 от ПЗР на ЗКФН) всички индивидуални административни актове, издавани от бившата Държавна комисия по ценни книжа

(ДКЦК), подлежаха на обжалване пред ВАС по реда на Закона за ВАС. Поради това не може да бъде посочена практика на КС по текстове в ЗППЦК, аналогични на горните от ЗБ и ЗЗ. Въпреки това считаме, че аналогично на банките и застрахователните компании, лицата по ЗППЦК - инвестиционните посредници, инвестиционните и управляващите дружества, включително дружествата за допълнително социално осигуряване привличат средства от широк кръг лица и заради това при тях е налице сериозен обществен интерес, който трябва да бъде защитен. Така например към 31.12.2002 г. осигурените лица в доброволните пенсионни фондове са приблизително 487 000, в универсалните пенсионни фондове - 1 165 000, а в професионалните - 156 000, а участниците в масовата приватизация, станали по повод на това акционери в българските дружества са приблизително 2 милиона души. Още повече, не е за пренебрегване и обстоятелството, че надзорната институция (КФН) е специализираният орган, който най - добре може да прецени кога е застрашена финансовата стабилност и да вземе необходимото решение. В този смисъл компетентността на надзорния орган не може да бъде заместена със съдебно решение, както бе посочено в Решение № 4/99 г. на КС. Не е за пренебрегване обстоятелството, че необжалваемостта засяга само част от издаваните актове и е само относно някои от поднадзорните лица, които привличат и управляват колективно набрани ресурси на публиката.

3. По отношение на актовете, с които се отказва преобразуване на лицата по чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗКФН - атакуваните текстове на чл. 13, ал. 3, т. 3.

Доколкото при преобладаващата част от формите на преобразуване възниква поне един нов правен субект, за който следва да бъде издадено ново разрешение за извършване на дейност, то 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 и 2 от ЗКФН.

Трябва изрично да се посочи, че в случаите на вливане на застрахователи и здравноосигурителни дружества, когато не се предвижда възникването на нов поднадзорен субект (само тази форма на преобразуване) разрешението за преобразуване не е колективно на КФН. Това правомощие съгласно разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 4 от ЗКФН и чл. 99к, ал. 2, т. 3 от Закона за здравното осигуряване е предоставено като еднолично на заместник-председателя, ръководещ управление "Застрахователен надзор" при КФН, и на общо основание подлежи на съдебно обжалване, тъй като не е включено в необжалваемите по чл. 16, ал. 4 актове на заместник-председателя.

Съгласно чл. 179 от ЗППЦК инвестиционните дружества се третираат като публични дружества по смисъла на ЗППЦК и за тях се прилага разпоредбите на глава осма от ЗППЦК. В този смисъл преобразуването на публично дружество (което набира капитал и привлича парични средства от широката публика) е едно от най-ярките проявления на корпоративно събитие, водещо до фундаментална промяна в същността на дружеството и характера на инвестициите на акционерите. Предвиденият режим е насочен към реална защита на интересите на отделните акционери, като КФН е държавната институция с най-големи знания и опит относно проблемите на капиталовия пазар и в частност на публичните дружества (най-многобройни участници на този пазар) и по закон КФН е задължена да

защитава интересите на инвеститорите. Акцентът в посочените разпоредби на ЗППЦК е върху контрола на КФН относно пълната и поднесена по достъпен начин информация на акционерите, необходима за вземане на обосновано инвестиционно решение и режимът е насочен основно към миноритарните акционери.

С различни свои решения КС е приел, че законодателят може да установи изключения от съдебния ред за обжалване на индивидуални административни актове тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на граждани, или когато друга, по-висша (но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена). Изхождайки от тези мотиви необжалваемостта на отказа за преобразуване на дружества за допълнително социално осигуряване може да бъде подкрепена със следните аргументи - не се засягат права на собственост на дружествата или правата на гражданите да се осигуряват в тях. Тъкмо обратното, защитава се конституционно прогласената ценност на право на осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията на РБ) и прогласения принцип в пенсионните фондове за закрила на интересите на осигурените лица.

Необходимо е да се подчертае, че необжалваемостта на тези актове на КФН по чл. 13, ал. 3, т. 1, 2 и 3 от ЗКФН) е обвързана със задължението на КФН при осъществяване на предоставените ѝ функции и правомощия да се ръководи от следните цели, визирани в чл. 11 от ЗКФН - защита интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица и осигуряване на стабилност, прозрачност и доверие на финансовите пазари.

4. По отношение на актовете, с които се налагат принудителни административни мерки (ПАМ) на поднадзорните лица - атакуваните текстове на чл. 15, ал. 4, т. 1; чл. 16, ал. 4 (за актовете по ал. 1, т. 15) и чл. 17, ал. 4 (за актовете по ал. 1, т. 12).

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 се регламентира от Закона за административното производство (ЗАП) и от специалните закони (чл. 23 от ЗАНН).

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

Също така принудителните административни мерки по чл. 212, ал. 1 ЗППЦК (подобно на ПАМ по другите сходни закони, посочени по-горе) имат силно изразен превантивен характер и тяхната цел е да се предотврати извършването на нарушения или да се отстранят вредните последици от вече настъпили нарушения. В чл. 65, ал. 4 от ЗБ е възприет подход именно на необжалваемост на актовете, с които надзорният орган (БНБ) налага ПАМ на

поднадзорно лице. По тях вече КС се е произнесъл (решение № 18/1997 г. на КС на РБ по конст. д. № 12/97 г.), като са валидни вече посочените по-горе аргументи.

- “Съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава” - решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г. (ДВ, бр. 65/1993 г.); той е “израз на правозащитната функция на правовата държава” - решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г. (ДВ, бр. 99 от 1995 г.). Този принцип е възприет и в чл. 101, ал. 2 от ЗБ.”

- “Съдът счита, че решаването на въпроса за съдебния контрол върху административните актове може да стане единствено в съответствие с изричната разпоредба на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Според последната от кръга на съдебно обжалваемите административни актове се изключват “изрично посочените със закон”. Такива в конкретния случай са изрично посочените със Закона за банките административни актове”.

- “...В конституционната норма на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие (да въвежда изключения от принципа на обжалваемост). Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. Съдът е длъжен да се съобрази с изричната конституционна норма на чл. 120, ал. 2 in fine”.

- “Същевременно съдът намира за необходимо да отбележи, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини.....Ето защо КС е компетентен да преценява във всеки конкретен случай доколко законодателната целесъобразност се упражнява в конституционно установените граници. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд - решение № 7 от 19 юни 1995 г. по к. д. № 9 от 1995 г. (ДВ, бр. 59 от 1995 г.)”.

- “Анализът на изключените от съдебно обжалване актове по ЗБ 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. Спрямо административните наказания и имуществени санкции по чл. 65, ал. 2, т. 6 от ЗБ съдебният контрол е приложим в съответствие с чл. 100 от ЗБ. 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 може да се направи аналогия на поднадзорните лица по ЗППЦК (инвестиционни посредници, инвестиционни и управляващи дружества) и ЗДПО (дружества за допълнително пенсионно осигуряване) с банките и

застрахователните дружества, тъй като привличат и управляват чужди средства на голям брой лица (относно публичните дружества - същите имат голям брой акционери, а дружества за допълнително пенсионно осигуряване – голям брой осигурени лица). Заради това при тях е налице сериозен обществен интерес, който трябва да се защити. Поради това и по отношение на принудителните мерки по ЗППЦК и ЗДДПО, налагани от КФН или съответния заместник-председател, може да се възприеме подхода на ЗБ за необжалваемост.

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, подзаконовите актове по прилагането му и актовете на съответния надзорен орган - чл. 212, ал. 1 от ЗППЦК, чл. 65, ал. 1, т. 1 от ЗБ, чл. 112, ал. 1 от ЗДДПО, чл. 22б, т. 1 от ЗЗ;

- при възпрепятстване упражняването на надзор - чл. 212, ал. 1 от ЗППЦК, чл. 65, ал. 1, т. 6 от ЗБ, чл. 22б, т. 5 от ЗЗ, чл. 112, ал. 1 от ЗДДПО;

- при застрашаване интересите на инвеститорите, респ. вложителите, застрахованите и осигурените лица - чл. 212, ал. 1 от ЗППЦК, чл. 65, ал. 1, т. 7 от ЗБ, чл. 22б, т. 2 от ЗЗ, чл. 112, ал. 1 от ЗДДПО.

Възникването на всяко едно от тези основания застрашава обществения интерес, респективно интереса на широка група лица, която съответният 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 компетентният 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.

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 налагане 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.”

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 наличие 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 по закони, регулиращи финансовия пазар. 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 злоупотреба с правото на жалба, да се блокират действията на Комисията за финансов надзор по прилагане на необходими 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 за финансов надзор се избират от Народното събрание, следва да отговарят на високи изисквания, 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 КФН подлежат на обжалване по административен ред пред КФН, като при всяка подадена жалба съгласно чл. 13, ал. 4-6 на ЗКФН се извършва пълна и цялостна проверка от друг член на Комисията. Всичко това минимизира значително риска за злоупотреби и нарушения на Комисията.

Относно оспорените текстове на чл. 13, ал. 3, т. 4 във вр. с т. 11 на ЗКФН - необжалваемост на актовете, с които се освобождава лице от управителен орган на поднадзорно лице. Необжалваемост на такива актовете е предвидено в чл. 65, ал. 4 във вр. с ал. 2, т. 11 от ЗБ. Това действие е вид принудителна административна мярка (ПАМ) и в тази връзка КС се е произнесъл категорично, като са валидни съображенията, посочени в горните решения на КС (относно обществения интерес, който се нуждае от защита и същата може да се постигне посредством бързина в действията на надзорния орган чрез необжалваемост на неговия акт).

Относно оспорените текстове на чл. 15, ал. 4, т. 2 на ЗКФН (където е предвидена необжалваемост на отказа за издаване на разрешение за прекратяване на инвестиционно дружество). Необжалваемост на този отказ е предвиден поради аргумента, че инвестиционното дружество е колективна схема, която привлича публично парични средства и поради това е налице сериозен обществен интерес,

който се нуждае от защита. В този смисъл е чл. 177 ЗППЦК, а именно отказва се издаване на разрешение за прекратяване на инвестиционното дружество, ако “не са осигурени интересите на инвеститорите”. Следователно осигуряването на такава защита е основна цел на надзорния орган. Когато преценява това основание, регулаторният орган има свобода в преценката и действа при условията на оперативна самостоятелност. Същевременно съгласно Решение № 13/93 г. на КС “съдебният контрол върху актовете на административните органи не накърнява независимостта на изпълнителната власт, тъй като той е ограничен само до законност на актовете. По реда на административното правораздаване не могат изобщо да се засягат и решават въпроси по съображения за целесъобразност, навременност и пр. Не може да се контролира упражняването на свободното усмотрение и да се засяга дискреционната власт на административния орган”. Също така съгласно текста на чл. 13, ал. 4 от ЗППЦК, действал преди отмяната му с § 8, ал. 1, т. 2 от ПЗР на ЗКФН, се е допускал съдебен контрол на индивидуалните административни актове само за законосъобразност, а не когато регулаторът действа по целесъобразност.

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 № 22/1998 г. по конст. 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 искането на народните представители също не се излагат конкретни съображения, че с оспорените текстове се нарушават конституционни принципи и основни права.*

Не се привеждат конкретни аргументи и в подкрепа на тезата, че цитираните по-горе разпоредби от ЗКФН засягат правото на собственост. *Нито едно от правомощията за издаване на необжалваеми административни актове на КФН не води до посегателство върху неприкосновеността на частната собственост.* Вече бе посочено, че 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 своето съдържание и аналогични разпоредби се съдържаха в предишни редакции на сега действащи закони (Закона за застраховане), като конституционносъобразността им никога не е била оспорвана.

На последно място с предвидените ограничения се поставят в еднакво положение различните поднадзорни субекти, които обичайно привличат значителни обществени средства и по такъв начин се осигуряват еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

II. Неоснователен е доводът на вносителите на искането, че оспорените разпоредби на ЗКФН изключват правото на съдебна защита срещу евентуалното незаконосъобразно накърняване на гражданските права на адресатите на цитираните по-горе административни актове по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). ЗКФН ограничава единствено и само възможността за съдебно обжалване на тези актове. Посоченото по никакъв начин не може да се отрази на възможността за понасяне на наказателна отговорност от лицата, натоварени с административните правомощия, ако в хода на административното производство е било извършено престъпление. На общо основание в наказателния процес заинтересованото лице може да се конституира като частен обвинител. Наред с това, ограничаването на правото на съдебно обжалване на тази група административни актове не може да изключи или ограничи процесуалното право на иск пред гражданския съд, когато адресатът на административния акт счита, че гражданските му имуществени и неимуществени права са били противоправно накърнени. Гражданският съд е компетентен да се произнесе инцидентно по повод административния акт и в случай на неговата незаконосъобразност да постанови изплащане на обезщетение независимо от формалното запазване на силата на волеизявлението на администрацията.

III. По отношение на атакуваните текстове от разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 7 от ЗКФН (относно хипотезите на т. 1.4; 2.10; 3.6 и 4.6 от Приложението по чл. 27, ал. 2).

От текста на искането на вносителите не става ясно твърдяното противоречие между събирането на годишни такси са осъществяване на финансов надзор с конституционните основания за плащане на данъци и такси и с идеята на правовата държава.

Чл. 60, ал. 1 от Конституцията установява, че данъците и таксите се установяват със закон. С посочените разпоредби от ЗКФН тези такси са установени по вид и размер в законодателен акт, което е *засилена правна гаранция спрямо традиционната практика за определяне на вида на таксите в закона и техния размер в подзаконов акт* - тарифи, издавани от Министерския съвет (чл. 1 от Закона за държавните такси).

От гледна точка на същината на създаваното задължение, то не противоречи на принципа на правовата държава доколкото съответства на характера на услугата за която се дължи - осъществяваната надзорна дейност. Финансовият надзор има за

цел осигуряване стабилността и нормалното функциониране на финансовите пазари в интерес на потребителите и търговците, които действат на тези пазари. Надзорът е постоянна дейност, която се изразява в непрекъснат анализ на финансовите показатели посредством извършване на проверки по документи и на място, извършване на текущи услуги във връзка с одобрителните режими като одобряване на общи условия, тарифи, технически планове по продукти и измененията в тях, преценка на пригодността на кандидати, които искат да заемат отговорни постове в корпоративното управление на подназорните лица или които искат да придобият квалифицирано акционерно участие в тях, преценка на математически методи, използвани за образуване на резерви главно в застраховането, пенсионното и здравно осигуряване, разработване на минимални тарифи, каквито се прилагат в задължителното застраховане. Събирането на конкретна такса за всяка конкретна услуга би затруднило ритъма на работа и би налагало динамично изменение на режима на таксуването, което е трудно съвместимо с ритъма на Народното събрание.

Законодателството на Република България познава и други годишни такси - т. напр. годишните такси за упражняване на дейност по чл. 113 от Закона за местните данъци и такси.

Съществуването на годишните такси е оправдано и справедливо и от друга гледна точка, като се отчита функцията на финансовия надзор по защита интересите на потребителите на услугите на финансовите пазари. Съществуването на надзора обслужва най-непосредствено техния имуществен интерес от стабилна финансова система. По този начин е оправдано именно тяхното участие в издръжката на надзора. Това участие се осигурява посредством стопанския механизъм на калкулиране на годишните такси в цените на услугите, предлагани от подназорните лица. Цялостната издръжка на Комисията за финансов надзор от държавния бюджет би била по-малко справедлива форма за финансиране, доколкото държавният бюджет централизира приходи от всички граждани и юридически лица, които не е задължително да имат личен интерес или финансова възможност да си позволят застраховане, доброволно социално осигуряване или участие на пазара на ценните книжа. Следователно в по-малка степен е оправдано всички тези лица да участват наравно в издръжката на финансовия надзор заедно с непосредствените потребители на тези услуги.

Следва да се позовем на съществуващата и досега практика за събиране на годишни надзорни такси в системата на застрахователния надзор на основание чл. 27 от Тарифата за таксите, събирани от бившата Агенция за застрахователен надзор. Тази Тарифа ги определя като *такси за осъществяване на текущ надзор върху застрахователната дейност*. Събирането на годишни такси е познато и в системата на надзора върху търговията с ценни книжа - на основание т. 12 от раздел "Г" 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 ...". Сходна такса беше предвидена и в разпоредбата на чл. 156 от Кодекса за задължително обществено осигуряване (редакцията отпреди изменение с ДВ, бр. 8/2003 г.), която регламентира, че за *осъществявания надзор*

върху дейността на универсалните и професионалните пенсионни фондове и върху дейността на пенсионноосигурителните дружества, които ги управляват, Държавната агенция за осигурителен надзор (ДАОН) събира такса от дружеството.

Такава форма на таксуване съществува и в системата на регулирането 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 актове не е била оспорвана до момента. 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 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 поднадзорните 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.

Убедителен аргумент за това, че практиката за събиране на периодични надзорни такси в системата на финансовия надзор не противоречи на принципите на правовата държава е честото приложение на този метод в сравнително-правен аспект. По сведения на Международната асоциация на застрахователните надзори (МАЗН) към 13.02.2003 г. в около 80 на сто от юрисдикциите (държави и територии със самостоятелно надзорно законодателство), членуващи в Асоциацията, надзорните разноси се понасят изцяло и директно от самите поднадзорни компании. Такъв е случаят с държави като Австралия, Канада, Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Финландия. В някои от тези държави като Австралия, Германия, Нидерландия и отчасти във Финландия надзорните такси се определят от самия надзорен орган и се заплащат към него. В страни като Швейцария и Израел е възприет друг подход - надзорът се финансира от държавния бюджет, като средствата за това - годишната такса, се заплащат към бюджета и се определят от Парламента. В ЗКФН е търсен баланса между двата подхода:

- от една страна, да не се натоварва допълнително държавния бюджет с издръжката на КФН - същата да се поеме от непосредствените потребители на финансови услуги. Нещо повече, финансовият надзор осигурява стабилно и нормално функциониране на целия финансов пазар и е насочен в интерес на всички

потребители и търговци, действащи на тези пазари. Регулаторът контролира пазара в неговата цялост с всички участници на него;

- от друга страна, за частично облекчаване на поднадзорните лица, по бюджета на КФН постъпва и субсидия от централния бюджет; (чл. 28, ал. 5, т. 3).

Анализът на чуждестранното законодателство в областта на ценните книжа относно заплащането на надзорни такси показва следното:

- Европейското законодателство установява само общата рамка по отношение на нормативната уредба на страните членки на Европейския съюз (ЕС), както и на страните кандидат-членки на ЕС по отношение на регулирането на дейността на финансовите пазари. То не поставя специфични изисквания относно заплащането на такси във връзка с осъществяването на надзора спрямо поднадзорните си лица, а те са определени в съответните законодателни актове на отделните страни. Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) е разработила принципи за осъществяването на ефективен и прозрачен контрол по отношение на дейността на капиталовите пазари. В съответствие с тях трябва да е налице подходяща и ефективна законова рамка, счетоводна система и система за облагане с данъци и такси, в рамките на които пазарът в областта на ценните книжа може да функционира.

- Регулаторът в областта на ценните книжа трябва да бъде оперативно независим и подотчетен при осъществяване на своите функции и правомощия. Той трябва да разполага с адекватни правомощия, необходими ресурси и необходимият капацитет за осъществяване на функциите и правомощията си. Независимостта трябва да бъде постигната и чрез стабилни източници на финансиране.

На база на направен анализ на чуждестранното законодателство в областта на ценните книжа във връзка със заплащането на надзорни такси бе установено, че такива такси се заплащат в редица страни, които са описани както следва:

- Съгласно Законът от 1999 год. за Комисията за финансов надзор на Унгария: поднадзорните лица съгласно разглеждания закон, а именно кредитни институции, участници на капиталовия пазар, застрахователни дружества, взаимни фондове, пенсионни фондове и дружества, като и рискови фондове заплащат на Комисията за финансов надзор такса за административно обслужване, надзорна такса, наложени глоби и други подобни. Тези такси се заплащат в определени размери, съгласно закона. Министерството на финансите определя размера на таксите за административно обслужване, и по предложение на председателя на комисията, то може да намали или увеличи размера на тези такси.

- Съгласно Закона за Комисията за финансов надзор на Естония: лицата, които са поднадзорни според този закон, заплащат надзорна такса на комисията в определен размер от техните активи. Законът регламентира дори и таксите, които се дължат от клонове в Естония на чуждестранни дружества, опериращи на нейния финансов пазар. Определен е и начинът, по който се изчислява дължимата надзорна такса, в зависимост от вида на субекта, подлежащ на контрол. Дължимата такса се заплаща авансово и накрая на отчетния период като са посочени и конкретните срокове.

- Съгласно Закона за Комисията за финансов надзор на Финландия: Съгласно този закон управителното тяло на Комисията за финансов надзор взима решения относно размера на дължимите им от подотчетните лица надзорни такси.

Законово е регламентирано и задължението за заплащането на такива такси и съответните срокове. Предвидено е и заплащане на лихва в случай, че лицето дължащо такава такса не я е заплатило в срок.

- Комисия за финансов надзор на Исландия: Въпросът за заплащането на надзорни такси, свързани с финансов надзор в Исландия е уреден в отделен закон. Според него поднадзорните лица на Комисията за финансов надзор заплащат надзорни такси. Тези такси са различни в зависимост от вида на контролирания субект, като в закона е посочен и начинът, по който те се определят поотделно за всяко лице. Установени са и сроковете, за които се дължат, като е предвидена възможност за изплащане на таксата на четири равни вноски, както и заплащане на лихва за просрочване на задължението за дължимата такса.

Посочените аргументи ясно указват, че с разпоредбите си ЗКФН не се отклонява от принципите, установени в Конституцията на Република България като гаранция за правовия характер на държавата, както и от международните стандарти.

V. Относно атакуваните нови текстове на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (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 за прилагането на такива мерки, спрямо общия ред, установен в Закона за административното производство (ЗАП). Законът не забранява да се предвиди специална процедура за изискване на обяснения и възражения от заинтересованите лица в съответните надзорни правила и процедури, приети от КФН. Още повече, че чл. 23 от ЗАНН изрично предвижда, че случаите, в които могат да се прилагат ПАМ, 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 върху ограничен кръг правни субекти. Той се извършва постоянно въз основа на периодични отчети и справки, представяни от дружествата за допълнително пенсионно осигуряване, както и чрез проверки на място в техните офиси. Контролният орган има дългосрочен поглед върху тяхното финансово и икономическо състояние. Освен това в редица случаи при констатиране на проблеми или нарушения в дружествата, КФН следва да предприеме незабавни или спешни действия, прилагайки предвидените принудителни административни мерки, с цел максимално да защити интересите на осигурените лица и пенсионерите. В тези случаи процедурите по чл. 7, ал. 2 и чл. 11, ал. 1 от ЗАП ще доведат до забавяне на оперативния контрол, което би могло да има сериозни отражения върху правата на осигурените.

Не е за пренебрегване обстоятелството, че в други закони също е изключено приложението на чл. 7, ал. 2 и чл. 11, ал. 1 от ЗАП в процедурата по налагане на ПАМ - чл. 65, ал. 3 от Закона за банките, както и при регламентацията на същата материя е предвидена различна процедура от тази по ЗАП - напр. чл. 213 от ЗППЦК. Законосъобразността на посочените текстове също не е била оспорвана до момента.

По изложените съображения Комисията за финансов надзор моли депозираното искане от 48 народни представители за обявяване на противоконституционност на цитираните по-горе разпоредби от ЗКФН да бъде отхвърлено.

С уважение:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

А. Апостолов



ЧЛЕНОВЕ:

Заместник председатели:

- 1. Д. Ранкова
- 2. Р. Гълъбинов
- 3. Б. Петков

Членове:

- 4. проф. М. Стоименов
- 5. Т. Тенев
- 6. Н. Кафелов

Handwritten signatures and initials corresponding to the list of members and deputy chairs.