

Изм. № 131
Содерж., 08.05.03

Ке 2.м. П. Кен...
содержите от 9.05.2003

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 9 / 2003 г.,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15.04.2003 г. по конституционно дело № 9/2003 г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 13, ал. 3, точки 1, 2, 3 и 4 (относно актовете по ал. 1, точка 11); чл. 15, ал. 4, точки 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 и § 11, т. 14 от Преходните и заключителни разпоредби (относно новите разпоредби на чл. 112, ал. 4 и чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване) от ЗАКОНА ЗА КОМИСИЯТА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР (Обн. - ДВ, бр. 8 от 22.01.2003 г., в сила от 1.03.2003 г., изм., бр. 31 от 4.04.2003 г.).

Върховният административен съд в качеството му на конституирана заинтересувана страна по делото поддържа становище за противоконституционност на атакуваните законови разпоредби и несъответствие с чл. 6 от Конвенцията за защита на правата на човека и

основните свободи, ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г.).

I. Разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1, 2, 3 и 4 ((относно актовете по ал.1, точка 11) от Закона за Комисията за финансов надзор изключва от съдебен контрол за законност следните издавани от Комисията индивидуални административни актове: 1. отказите да се издаде разрешение (лицензия) за извършване на дейност като застраховател, здравноосигурително дружество, инвестиционно дружество, управляващо дружество, инвестиционен посредник или дружество за допълнително социално осигуряване; 2. решенията за отнемане на разрешение (лицензия) за извършване на дейност като лице по т. 1; 3. отказите да се даде разрешение за преобразуване на лице по т. 1; 4. решенията по ал. 1, т. 11, с които се разпорежда писмено освобождаването на едно или повече лица, оправомощени да управляват и представляват поднадзорно лице, в случаите, предвидени в Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за застраховането, Закона за здравното осигуряване и Закона за допълнително доброволно пенсионно осигуряване.

Изключването на посочените индивидуални административни актове от съдебен контрол за законност нарушава конституционния принцип по чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България за еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица, осигурени чрез закона, като се предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и се защитава потребителят. Основанията за отказ за издаване на разрешение (лицензия) за извършване на дейност като застраховател, здравноосигурително дружество, инвестиционно дружество, управляващо дружество, инвестиционен посредник или дружество за допълнително социално осигуряване, както също и основанията за отнемане на разрешение (лицензия) за извършване на дейност като лице по т. 1, са изчерпателно изброени в специалните закони: Раздел III "Издаване и

отнемане на разрешения” от Закона за застраховането, Раздел III “Здравноосигурителни дружества и лицензиране” от Закона за здравното осигуряване, Глава четирнадесета “Издаване и отнемане на разрешение на инвестиционно дружество” и Глава осемнадесета “Управляващи дружества” от Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Глава трета “Лицензиране” от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. Същите закони уреждат и основанията за освобождаване на лицата, оправомощени да управляват и представляват поднадзорните лица. При издаване на посочените административните актове Комисията за финансов надзор действа при условията на обвързана компетентност с ограничена възможност за дискреционна преценка, а действията ѝ засягат непосредствено придобити или претендирани субективни права и интереси на юридическите лица и гражданите. Този непосредствен гражданскоправен ефект на властническите волеизявления налага законосъобразността на издаваните индивидуални административни актове да бъде обезпечена, а това може да се постигне единствено чрез съдебния контрол. Конституционно гарантираното от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България право на жалба срещу актовете на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Съдебният контрол за законност върху действията на административните органи е недопустим единствено в случаите, когато необжалваемостта на акта е предвидена от изрична законова разпоредба. Тази законодателна възможност е предвидена като изключение, което следва да се прилага ограничително само при обоснована необходимост от приоритетна защита на други конституционно установени ценности. В разгледаните хипотези по чл. 13, ал. 3 от ЗКФН отнемането на конституционно установеното право на съдебна защита на засегнатите лица не е мотивирано от по-висш обществен интерес и е излязло извън границите на конституционната целесъобразност.

II. Разпоредбите на чл. 15, ал. 4, точки 1 и 2, чл. 16, ал. 4 (относно актовете по ал. 1, т. 15) и чл. 17, ал. 4 (относно актовете по ал. 1, т. 12) предвиждат необжалваемост на индивидуалните административни актове за налагане на принудителни административни мерки, издавани съответно от заместник-председателя, ръководещ управление "Надзор на инвестиционната дейност", от заместник-председателя, ръководещ управление "Застрахователен надзор" и от заместник-председателя, ръководещ управление "Осигурителен надзор". Създаденият с § 11, т. 14 от ПЗР на ЗКФН нов чл. 114, ал. 1 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване е аналогичен на чл. 17, ал. 4 от ЗКФН. Налаганите принудителни административни мерки, предвидени в чл. 226 от Закона за застраховането, чл. 99н от Закона за здравното осигуряване, чл. 212 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа и чл. 112 от Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, са твърде разнообразни по характер и последици. Мерките се прилагат от административния орган при установяване на нарушенията, предвидени от приложимите правни норми, след извършена проверка във всеки конкретен случай. Някои от предвидените мерки произвеждат гражданскоправни последици - временна забрана за изплащането на дивиденди; временна забрана на акционер да упражнява правото си на глас; писмено нареждане на акционер да прехвърли притежаваните от него акции в определен срок; определяне структурата на активите с цел гарантиране на плащанията по здравноосигурителните договори; задължаване за увеличаване на капитала; задължаване да се сключи договор за задължително застраховане; временна забрана на акционер да упражнява правото си на глас; забрана за сключването на нови осигурителни договори за определен период и пр. Съдебният контрол за законност е възможен в тези случаи, в които принудителните административни мерки са наложени въз основа на предписани точно в закона критерии, а не са проява на оперативно управление. Преценката за законосъобразност на

индивидуално наложената мярка се извършва от Върховния административен съд въз основа на конкретно установените факти по приложимия процесуален ред на Закона за Върховния административен съд, а не по Закона за административното производство, както е предвидено от разпоредбите на чл. 13, ал. 3, чл. 15, ал. 4, чл. 16, ал. 4 и чл. 17, ал. 4 от ЗКФН.

Изключването на съдебния контрол върху актовете, с които се налагат посочените по-горе принудителни административни мерки, влиза в противоречие с установения принцип от чл. 19, ал. 3 от Конституцията на Република България за законова закрила на стопанската дейност на гражданите и юридическите лица и с конституционно гарантираната от чл. 17, ал. 1 законова защита на правото на собственост. Засегнати са основни конституционно признати права без да е мотивирана обществена нужда от необжалваемостта. С оглед на тези съображения изключването от съдебен контрол на актовете за налагане на принудителни административни мерки не може да бъде обосновано с конституционно предвидената възможност от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.

III. С атакуваната разпоредба на чл. 27, ал. 1 от ЗКФН се предвижда събирането на такси за издавани от Комисията за финансов надзор разрешения и документи. Таксите по правната си същност са възмездно плащане за реално получени услуги и съгласно принципа на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България гражданите са длъжни да плащат само тези такси, които са установени със закон, а не с тарифа или друг подзаконов нормативен акт, както това е предвидено от ал. 2 на чл. 27.

IV. Изложените по-горе съображения относно непосредствените гражданскоправни последици, предизвикани от елиминирането на съдебния контрол за законност, налагат извода, че атакуваните

разпоредби не съответстват и на чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, установяваща право на съдебна защита за всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения. Съдебният контрол върху административните актове, издавани от Комисията и от нейните органи, се налага за осигуряване на гарантираното от чл. 6, т. 1 от конвенцията право на справедлив процес, който включва достъп до процедура с всички гаранции, присъщи на съдебната форма на разглеждане на спор относно гражданско право или задължение. За да е налице съответствие с изискванията на конвенцията, разпоредбите на Закона за Комисията за финансов надзор следва да осигурят на гражданите и юридическите лица право на жалба срещу засягащите ги индивидуални административни актове.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии, предвид изложените съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на Закона за Комисията за финансов надзор, предмет на конст. дело № 9 / 2003 г., е основателно.



(Вл. Славов)