

СТАНОВИЩЕ

по: к. д. № 6/2025 г.

от: проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова

относно: искане на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 101, ал. 4, предл. 2-ро от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП, обн. ДВ, бр. 27 от 2018 г., посл. изм. бр. 49 от 2025 г.)

Нормата на чл. 101, ал. 4 ЗМИП съдържа две предложения, съобразно които професионалните организации на нотариусите, частните съдебни изпълнители, дипломираните експерт-счетоводители и адвокатите приемат единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на тези организации, респективно адвокатските колегии, след приемането им. Съобразно чл. 101, ал. 4 ЗМИП : „*Нотариалната камара на Република България, Камарата на частните съдебни изпълнители и Институтът на дипломираните експерт-счетоводители приемат единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на тези организации след приемането им. Висшият адвокатски съвет приема единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, които се прилагат от членовете на адвокатските колегии*“. На конституционно ниво е предвидено организацията и редът за дейността на адвокатурата да се урежда със специален закон – чл. 134, ал. 2 КРБ. Предметният обхват на Закона за адвокатурата, очертан в чл. 1 от закона, е свързан с придобиването и загубването на адвокатски права, упражняването и организацията на адвокатската професия, както и учредяването и прекратяването на адвокатски сдружения. Със закон се урежда и организацията и правното положение на частните съдебни изпълнители – чл. 1 от Закона за частните съдебни изпълнители, така и правният статут на нотариуса и Нотариалната камара, организацията на нотариалната дейност и нотариалните такси (чл. 1 от Закона за

нотариусите и нотариалната дейност). Част от законодателна регламентация е и дейността на дипломираните експерт – счетоводители, както и статута и функциите на Института на дипломираните експерт – счетоводители (ИДЕС), на който ЗМИП възлага задължение за приемане на единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма (чл. 1 от Закона за независимия финансов одит и изразяване на сигурност по устойчивостта, загл. доп. – ДВ, бр. 79/2024 г.).

В искането на петчленния състав на Върховния административен съд се сочи, че Висшия адвокатски съвет издава подзаконов нормативни актове, уреждащи само материята по чл. 134, ал. 2 от КРБ, която е установена в закон. Поради това разпоредбата на чл. 101, ал. 4, изр. 2 ЗМИП, който възлага на Висшия адвокатски съвет да издаде подзаконов нормативен акт – Единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, не е свързан с вътрешноорганизационни въпроси и отношения по Закона за адвокатурата, противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 134, ал. 1 и ал. 2 КРБ. С настоящото становище ще се ограничи до въпроса за компетентността на Висшия адвокатски съвет да приеме Единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, предоставена от ЗМИП в предл. 2-ро, доколкото твърдението в искането на петчленния състав на Върховния административен съд е свързано с *„нарушение на Конституцията досежно начина на уреждане на правомощието на Висшия адвокатски съвет по приемането на процесния акт“*.

От изложените в искането на петчленния състав на Върховния административен съд аргументи може да се приеме, че въпросът е свързан с това дали е допустимо Законът за мерките срещу изпирането на пари, а не Законът за адвокатурата, да създаде нормотворческата компетентност на Висшия адвокатски съвет да приеме правила, свързани с въвеждане на превантивните мерки срещу прането на пари по закона. От искането произтича и още един въпрос, а именно дали специалния закон, който урежда организацията на работа на съответната свободна професия – Закона за адвокатурата, регламентира изчерпателно компетентността на специалния орган, който се създава въз основа на закона и друг закон не може да възлага допълнителни правомощия, или задължения за този орган.

Юридическите актове, с които органите на изпълнителната власт създават общозадължителни правила за поведение се характеризират като нормативни

административни актове. Тази характеристика сочи за два основни белега на нормативните административни актове, които условно могат да се квалифицират като материален, който се свързва с техния нормативен характер – съдържанието на абстрактни правила за поведение (правни норми) и формален белег – административния им характер, като актове, изхождащи от органи на изпълнителната власт (административни органи). Обозначаването на критериите като материален и формален е условно, тъй като квалификацията на юридическите актове като административни се свързва и (наред с формалния критерий, свързан с органа, който ги издава) с основаната им функция да съдействат за реализацията на правната норма чрез пренасяне на "...установения от нея модел на правни отношения върху конкретни обществени отношения"¹, т. е. посредством едностранни властнически волеизявления се прилагат абстрактните разпореждания в правната норма.

Нормативните административни актове съдържат правни норми и от тази гледна точка притежават общите характеристики на нормативните юридически актове. Наред с това те имат и редица специфични особености. Разпоредбите на нормативните административни актове имат вторичен характер. Тази характеристика на нормите се обуславя от принципното положение, че нормативните административни актове се издават въз основа и в изпълнение на закона на първо място и на второ, основната им функция е намаляване на абстрактността на законовата норма, с цел по-лесното ѝ правоприлагане. Вторичността на нормите на подзаконовите административни актове се дължи и на факта, че те не могат да подложат на първична правна регламентация определен кръг обществени отношения. Такова предназначение имат единствено законовите норми – това е тяхна основна характеристика. Следва да се отбележи обаче, че не обстоятелството за издаването на нормативните административни актове "въз основа на закона" (чл. 114 КРБ) налага извода за техния вторичен характер. Това е така, тъй като и законовите норми се издават въз основа на Конституция и от тази гледна точка, те също би следвало да се квалифицират като "вторични". Критерият, който има водещо значение за определяне нормите на подзаконовите административни актове като вторични е, че те се издават "и в изпълнение на закона" (чл. 114 КРБ), т. е. целта им е да намалят абстрактността на законовата норма по начин, че тя да стане изпълняема. В този смисъл нормативният административен акт е подзаконов административен акт, който съдържа вторични правила за поведение,

¹ Дерменджиев И., Костов Д., Хрусанов Д., Административно право Република България, С., 1999, с. 135.

независимо от вида правоотношения, които той регламентира. Понятието „подзаконов“ не е част от характеристиката на акта като административен, а е израз на принципа, че всеки един нормативен административен акт е въз основа и в изпълнение на закона и стои под него в йерархията на нормативните актове. В този смисъл не е налице различие между нормативния административен акт и подзаконовия нормативен акт. Качествена характеристика за конкретен акт с оглед на административния му характер е наличието на административни, властнически правомощия на едната страна в правоотношението, по силата на които тя може едностранно да влияе върху неговото развитие, включително и крайни параметри. В тази връзка, административни актове са актовете на организациите, предоставящи обществени услуги, които се реализират в различни сфери от общественния живот и в повечето случаи в частноправната сфера на адресатите на акта (арг. чл. 21, ал. 2 АПК). Организациите, предоставящи обществени услуги, които не са част от системата на изпълнителната власт, могат да издават както общи, така и индивидуални, а така и нормативни административни актове, ако са изрично овластени за това със закон.

В българската доктрина нормосъздаването от органи на изпълнителната власт не е „законодателна функция“ в материален смисъл, делегирана им посредством института на „делегираното законодателство“ (Германия) или посредством генерално оправомощаване с конституционна норма (Австрия), а принадлежи към общата функция на изпълнителната власт да прилага взетите законодателни решения. Основание за нормотворческата функция на органите на изпълнителната власт е задължението им да прилагат оперативно абстрактните законови разпоредби, да осигурят техните практически цели. Един от етапите на приложение е улеснение приложението на законовите разпоредби посредством тяхната конкретизация и детайлизация, или създаването на вторични правни норми.

Според чл. 2 от Закона за нормативните актове - „Нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията или от закон“. В тази връзка нормативни административни актове могат да издават само органи, предвидени в Конституцията или закон, както предвижда и изричната разпоредба на чл. 76, ал. 1 АПК. Конституцията посочва видовете административни актове, сред които и нормативните административни актове, които се издават от централните органи на изпълнителна власт – Министерския съвет и министрите. Съобразно чл. 114 КРБ, Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения, като с постановления приема правилници и

наредби. Нормата на чл. 115 КРБ изброява видовете административни актове, които се приемат от министрите и това са: правилници, наредби, инструкции и заповеди. Нормативният характер на част от посочените в чл. 114 КРБ и чл. 115 КРБ административни актове се предопределя от Закона за нормативните актове, който регламентира основните видове нормативни актове и означава правилниците, наредбите и инструкциите като актове, съдържащи вторични правни норми, чрез въвеждане на принципа за йерархическата им подчиненост и съответствие с други нормативни актове от по-висока степен. Разпоредбата на чл. 15, ал. 3 ЗНА предвижда, че ако "постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи, прилагат по-високия по степен акт". Следователно чл. 15, ал. 3 ЗНА включва в системата на нормативните актове, изброените в нея административни актове. Изискването за съответствие с норми от по-висока степен сочи, че при липса на подобно несъответствие правораздавателните органи ще приложат нормативния административен акт (правилник, наредба или инструкция) - това показва, че тези административни актове съдържат правила за поведение, които са общозадължителни, (стига да не противоречат на законови разпоредби), и се прилагат спрямо неограничен брой правни субекти, неопределено във времето, т. е. имат всички белези на правна норма. Аналогични разсъждения могат да се изложат относно нормативните административни актове, които се издават от общинските съвети, чиято нормотворческа компетентност произтича от закона, а не конституционна норма. Съгласно чл. 21, ал. 2 ЗМСМА, в изпълнение на правомощията си общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, като нормативните административни актове са наредбите, с които общинският съвет урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение (чл. 8 ЗНА). В случая специалната норма е тази на чл. 8 ЗНА, а общата разпоредба, която установява компетентността на общинския съвет като орган на местно самоуправление, включително нормотворческата компетентност, е чл. 21 ЗМСМА. Нормите на нормативните административни актове норми нямат първичен характер като нормите на закона, те конкретизират законовите разпоредби, но са абстрактни, не предвиждат конкретни права или задължения за определен адресат. Нормата на закона е първична, тъй като не е обусловена при издаването си от предшестваш акт на друг държавен орган. Уредбата, която тя дава на определен кръг обществени отношения, съгласно чл. 3,

ал. 1 ЗНА трябва да е съобразена единствено с конституционните разпоредби, които в голямата си част определят рамката, принципа, на който да се гради пълната законодателната уредба на "основни обществени отношения" – "за уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт" (чл. 3, ал. 2 ЗНА). Следователно нормотворческата компетентност да се издаде нормативен административен акт, който да детайлизира общата законодателна рамка, произтича от законова норма и не е част от уредбата на конституционно ниво.

Ето защо, както се посочва и в искането, Конституцията не определя изчерпателно на кой орган принадлежи подзаконовата нормотворческа компетентност, като създава отделна уредба за нормативните административни актове на МС и министрите. В този смисъл критериите за определяне на конкретен административен акт като нормативен, както и възлагането на нормотворческата компетентност не са част от уредбата на конституционно ниво и въвеждането им е част от законодателната целесъобразност.

В настоящия случай, намирам, че именно нормативния характер на Единните вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма обуславя извод за неотносимост на разпоредбата на чл. 134, ал. 2 КРБ. Това е така, тъй като нормотворческата компетентност за Висшия адвокатски съвет, а така и за професионалните организации по предложение 1- во на чл. 101, ал. 4 ЗМИП, произтича от специална законова норма, която въвежда специфични правила и мерки, които не са свързани с основния предмет на регулация по Закона за адвокатурата. В случая не може да се говори за несъответно с Конституцията разширяване на предметния обхват на чл. 134, ал. 2 КРБ. Ако правилата се определят като акт с вътрешно-служебен характер, то тогава те ще се свързани с организацията на работа и ще са относими към нормата на чл. 134, ал. 2 КРБ. В този смисъл, мнението ми е, че е допустимо със специален закон да се въведе нормотворческа компетентност за Висшия адвокатски съвет, както в случая с нормата на чл. 101, ал. 4, предл. 2 – по ЗМИП, независимо от нормата на чл. 134, ал. 2 КРБ.

Наличието на обща нормотворческа компетентност за органите, овластени от Конституцията или законите, да издават подзаконови юридически актове с нормативно съдържание, не е достатъчно обстоятелство, което да създаде законова основа за издаване на конкретен нормативен административен акт. В този смисъл е необходимо актът, чието приложение нормативният административен акт следва да обезпечи, да съдържа изрична

делегираща норма, която да предвижда възможността за детайлизация и да определя общата рамка (в зависимост от случая „определянето“ може и да е с голяма степен на детайлизация), на материалноправните въпроси на подзаконовия нормативен административен акт. Намирам, че в случая посоченото изискване е налице, доколкото съдържането на Вътрешните правила е нормативно определено и въвежда специалните превантивни мерки, установени в закона (чл. 101, ал. 2 ЗМИП), предвидена е делегация за уреждането с правилник на условията и реда за тяхното приемане (чл. 101, ал. 3 ЗМИП) и контрол върху съдържанието, включително е придадена задължителна сила за изпълнение на установените в тях правила.

На следващо място, относно формалния критерий за нормативните административни актове, споделям изцяло посоченото в искането, че за квалифицирането на една дейност като изпълнително-разпоредителна не е определящо единствено и главно обстоятелството, че осъществяващият я субект организационно е част от системата на изпълнителната власт. Административни актове, в тази връзка, могат да издават и други органи и организации, натоварени в административни правомощия, включително лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги (арг. чл. 21, ал. 1 АПК). Лица, които осъществяват публични функции, по смисъла на чл. 21 ал. 1 АПК, са нотариусите и частните съдебни изпълнителни, които също са част от задължените лица по ЗМИП и на чиито професионални организации е делегирано правомощие да приемат Единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма по ЗМИП. Следва да се отбележи, че дейността на нотариусите и частните съдебни изпълнители също е уредена в специални закони, и за тях също важи задължение за опазване на професионална тайна, аналогично на това за адвокатите.

С оглед на горното, може да се приеме, че Висшия адвокатски съвет е натоварен от административни правомощия и в този смисъл действа като административен орган от гледна точка на задължението да приеме Единни вътрешни правила за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма по чл. 101, ал. 4 ЗМИП, която създава и нормотворческата компетентност да приеме акт с нормативно съдържание. Намирам, че е допустимо, с оглед на поставения въпрос, ЗМИП самостоятелно да възложи нормотворческа компетентност на определени органи или организации, без това да е

предвидено в КРБ, съответно специалния закон по чл. 134, ал. 2 КРБ, към която тя препраща.

Посоченото налага извод за липса на противоречие на нормата на чл. 101, ал. 4 ЗМИП с Конституцията, в частност с разпоредбата на чл. 134, ал. 2 КРБ.

С уважение: