



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №18

София, 14 ноември 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 110 от 25 ноември 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 14 ноември 1997 г., конституционно дело № 12 от 1997 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано по искане на 51 народни представители от 38-то Народно събрание. Оспорва се конституционността на редица разпоредби от Закона за банките (ЗБ), обнародван в ДВ, бр. 52 от 1997 г., както и съответствието на някои от тези разпоредби с международните договори, страна по които е Република България.

От искането и допълнителното уточнение към него се установява, че подателите на искането молят съда да обяви за противоконституционни (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) следните разпоредби от Закона за банките:

- чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5;
- чл. 9, ал. 2 и 4;
- чл. 21, ал. 5;
- чл. 52, ал. 7;
- чл. 65, ал. 4;
- § 18 от Преходните и заключителните разпоредби.

Същевременно се иска от съда да установи несъответствието с международни договори, по които България е страна (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията), на следните разпоредби от същия закон:

- чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5;
- чл. 9, ал. 2 и 4;

- § 18 от Преходните и заключителни разпоредби. Посочените в искането международни договори са Международният пакт за граждански и политически права, Международният пакт за икономически, социални и културни права и Конвенция № 111 на Международната организация на труда.

С определение от 16 октомври 1997 г. съдът е допуснал за разглеждане по същество искането с направеното уточнение и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Българската народна банка (БНБ) и Асоциацията на търговските банки.

С определение от 21 октомври 1997 г. допълнително е конституиран като заинтересувана страна Върховният административен съд (ВАС) по негова молба.

На страните по делото е даден срок за представяне на писмени становища.

Становища са постъпили от Министерския съвет, министъра на финансите, ВАС и БНБ. В становищата на Министерския съвет, министъра на финансите и БНБ се поддържа, че искането за обявяване на посочените норми за противоконституционни е изцяло неоснователно. Становището на ВАС се отнася само за чл. 9, ал. 2, чл. 21, ал. 5 и чл. 65, ал. 4 ЗБ, като се поддържа, че тези норми са противоконституционни.

За да се произнесе по делото, съдът взе предвид следното:

1. По чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ

С тази разпоредба се въвежда като задължително изискване за членовете на управителния съвет или на съвета на директорите да "имат висше икономическо или юридическо образование".

а) Според подателите на искането, това условие "противоречи на чл. 6 от Конституцията, с който се забраняват ограничения на права или привилегии, основани на образование".

Съдът не споделя това разбиране. Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи, например закрилата на правата или законните интереси на други лица (чл. 57, ал. 2 от Конституцията), закрила на здравето на гражданите (чл. 52 от Конституцията) или гарантиране на квалифицирана правна защита (чл. 56 от Конституцията). Абсурдно е да се допусне, че чл. 6 от Конституцията забранява на държавата да изисква наличието на определена квалификация, обективирана чрез медицинско, съответно юридическо образование за упражняване на дейност като лекар или съдия.

В сферата на стопанската дейност Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че "правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност... Свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана винаги в хипотезите на чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията" - решение №6 от 25 февруари 1997 г. по к.д. №32 от 1996 г. (ДВ, бр. 21 от 1997 г.).

Гарантирането на банковата сигурност чрез намаляване на рисковете от лошо ръководство е един от основните принципи на съвременното банково право. Законодателят е свободен да прецени, доколко липсата на определено образование при конкретната общественно-икономическа обстановка може да доведе до непрофесионалното и некомпетентното ръководство на банките и доколко тази липса създава условия за накърняването на правата или законните интереси на техните клиенти. За да защити обществения интерес, който в случая е интерес от стабилна банкова и финансова система в страната, Народното събрание разполага с правото да въведе определени образователни изисквания за заемане на ръководни длъжности в сферата на банковата дейност. Това то е сторило с разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ. Упражняването на това негово право е въпрос на целесъобразност. Липсва нарушение на Конституцията, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

б) Подателите на искането поддържат, че разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ не съответства на международни договори, по които България е страна. Въпреки указанието на съда, в допълнителното си уточнение те не сочат конкретните международноправни разпоредби, на които според тях не съответства разглежданата законова норма. По общ начин се прави позоваване на Международния пакт за граждански и политически права (ДВ, бр. 60 от 1970 г.), Международния пакт за икономически, социални и културни права (ДВ, бр. 60 от 1970 г.) и Конвенция № 111 относно

дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда (ДВ, бр. 35 от 1997 г.).

Съдът отбелязва, че нито Международният пакт за граждански и политически права, нито Международният пакт за икономически, социални и културни права съдържат забрана за въвеждане на изисквания, като това в чл. 9, ал. 1, т. 1 ЗБ. Обратно, в чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда изрично се подчертава, че "Различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни". Наличието на посоченото в Закона за банките образование е квалификационно изискване по смисъла на конвенцията.

Съдът приема, че в тази част искането трябва да бъде отхвърлено като необосновано.

2. По чл. 9, ал. 1, т. 5 ЗБ

Според тази разпоредба членовете на управителния съвет или на съвета на директорите трябва да "не са били през последните 5 години, предхождащи датата на решението за обявяване на банка в несъстоятелност, членове на неин управителен или контролен орган".

а) Искането за обявяване на разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 5 ЗБ за противоконституционна не получи необходимите 7 гласа, за да бъде уважено, поради което се отхвърля. Липсват и 7 гласа в подкрепа на становището за конституционносъобразност на нормата. Поради посочените причини не бе възможно да се формират мотиви за отхвърляне на искането.

Противоконституционността поддържаха и гласуваха конституционните съдии Живко Сталев, Димитър Гочев, Стефанка Стоянова, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев и Георги Марков, а

обратното - Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беров и Маргарита Златарева.

б) Същото е и по отношение на искането за установяване на несъответствие на разпоредбата с международни договори, по които България е страна.

3. По чл. 9, ал. 2, чл. 21, ал. 5 и чл. 65, ал. 4 ЗБ

Подателите на искането са оспорили конституционността на няколко разпоредби, в които законодателят е осуетил възможността определени категории административни актове на Централната банка да бъдат обжалвани по съдебен ред. За разпоредбата на чл. 9, ал. 2 ЗБ оплакването е единствено за частта, според която "Отказът за издаването и отнемането на сертификат не подлежат на обжалване по съдебен ред". Според подателите на искането противоконституционно е и изключването от кръга на съдебно обжалваемите актове на решението на Централната банка за отнемане на лицензия за банкова дейност - чл. 21, ал. 5 ЗБ, както и на актовете за налагане на принудителни административни мерки по чл. 65, ал. 2 ЗБ - чл. 65, ал. 4 ЗБ.

Съдът вече ясно и категорично е заявил разбирането, че "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 от 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 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.

При тази редакция на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията съдът не може да навлезе в тълкуване, чрез което да въвежда изключения от изключението. Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В конституционната норма на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие. Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност. Съдът е длъжен да се съобрази с изричната конституционна норма на чл. 120, ал. 2 *in fine* и да отхвърли искането в тази му част.

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. Противното би означавало да се обезсмисли принципът на съдебно обжалване на административните актове. Ето защо Конституционният съд 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 Закона за банките 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 ЗБ съдебният контрол е приложим в съответствие с чл. 100 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 съдът е длъжен да отбележи, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията не изключва правото на съдилищата инцидентно да се произнасят по нищожността на необжалваемите административни актове. Противното би означавало на порочни административни актове, например акт, издаден от некомпетентен орган, да се придава по-голям стабилитет, отколкото на закон, чиято противоконституционност може да бъде установена в производство пред Конституционния съд. В този смисъл неатакуемостта на административните актове не е абсолютна.

б) Подателите на искането молят съда да установи несъответствието на чл. 9, ал. 2 ЗБ с международни договори, по които България е страна. Те не сочат нито в искането, нито в допълнителното уточнение конкретни международноправни норми, нито мотивират искането си в тази насока. Съпоставянето на законовата норма на чл. 9, ал. 2 ЗБ с посочените от тях международни договори не разкрива такова несъответствие, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

4. По чл. 9, ал. 4 ЗБ

Според чл. 9, ал. 4 ЗБ "Лице, което не отговаря на посочените изисквания в ал. 1, а за управляващите банката - и в чл. 8, ал. 1, се отстранява

от Централната банка, ако не бъде освободено от съответния орган в посочения от нея срок".

а) В искането се оспорва конституционността на разпоредбата, както и нейното съответствие с международните договори, посочени по-горе. Единственото съображение в подкрепа на искането е, че "ал. 4 на чл. 9 дава обратна сила на санкционна правна норма, като предвижда забраната да се прилага и за заварените случаи, което не е в унисон с принципа на правовата държава...".

Съдът счита, че принципът на правовата държава не изключва правото на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определени длъжности. Тези изисквания важат занапред, от влизане на закона в сила. Лицата, които трябва да бъдат освободени, са в продължаващо членствено отношение с управителния съвет или съвета на директорите. Прекратяването на това правоотношение поради липса на нововъведени условия в закона действа в бъдеще и няма обратна сила. А и поначало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, но очевидно не съществува обща забрана за други случаи. Ето защо искането е неоснователно в тази му част и следва да бъде отхвърлено.

б) По отношение на искането за установяване на несъответствие на чл. 9, ал. 4 ЗБ с международни договори, по които България е страна, съдът счита, че казаното по чл. 9, ал. 2 ЗБ изцяло важи и тук - виж т. 3, буква "б" от това решение. Искането следва да бъде отхвърлено и по отношение на чл. 9, ал. 4 ЗБ.

5. По чл. 52, ал. 7 ЗБ

Оспорената разпоредба задължава банките да предоставят информация за наличностите и движението по сметките на дружествата с

над 50 на сто държавно и/или общинско участие на изброените в разпоредбата органи за борба с престъпността.

Според подателите на искането тази уредба нарушава конституционните принципи на чл. 4, ал. 1, чл. 117, ал. 1, чл. 120, ал. 1 и чл. 8. Те поддържат, че разкриването на информация, която е банкова тайна, може да става само със съдебно решение.

Съдът счита, че правото на зачитане на личната тайна е основно конституционно право, производно от конституционния принцип на зачитане на личното достойнство (преамбюл на Конституцията) и изрично записано в редица конституционни разпоредби - чл. 30, ал. 5, чл. 32, ал. 1 и 2, чл. 34 и чл. 41, ал. 2 от Конституцията. В сферата на стопанските отношения както за физическите, така и за юридическите лица конституционното основание на това право се разкрива в неприкосновеността на частната собственост - чл. 17, ал. 3, свободната стопанска инициатива - чл. 19, ал. 1, и закрилата срещу нелоялната конкуренция - чл. 19, ал. 2. Защитата на банковата тайна обаче няма абсолютен характер и може да бъде ограничавана в обществен интерес. Поначало това става с надлежна съдебна процедура - принцип, възприет и в чл. 52 ЗБ.

Разпоредбата на чл. 52, ал. 7 ЗБ е основана върху друг принцип - разкриването на информация за наличностите и движението по сметките може да става със съгласието на титулярите на сметките. Общото приложение на този принцип е възприето в разпоредбата на чл. 57, ал. 4 ЗБ. В конкретния случай, доколкото държавното и/или общинското участие в съответните дружества надвишава 50 на сто, държавата като собственик, съответно изразител на обществения интерес, със закон разрешава разкриване на съответната информация. Това разкриване е в интерес на борбата с престъпността и охраната на обществения ред като основна конституционна ценност.

6. По §18 от Преходните и заключителните разпоредби

Подателите на искането сочат в допълнителното уточнение, че "Нормата на §18 от Преходните и заключителните разпоредби е препращаща... обявяване на противоконституционността на чл. 9, ал. 1, т. 5 води до противоконституционност и на §18 в тази му част". Очевидно не се атакува §18 в останалата част, в която препраща към чл. 9, ал. 1, т. 4 ЗБ и чл. 234, ал. 2, т. 1 от Търговския закон.

Съдът приема, че с оглед функцията на препращащата норма и доколкото искането за обявяване на противоконституционността на чл. 9, ал. 1, т. 5 ЗБ не е уважено, искането по отношение на §18 е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, чл. 9, ал. 2 и 4, чл. 21, ал. 5, чл. 52, ал. 7, чл. 65, ал. 4 и §18 от Преходните и заключителните разпоредби от Закона за банките (ЗБ), обнародван в ДВ, бр. 52 от 1997 г.

Отхвърля искането за установяване на несъответствие на чл. 9, ал. 1, т. 1 и 5, чл. 9, ал. 2 и 4 и §18 от Преходните и заключителните разпоредби от същия закон с международните договори, по които България е страна.

Председател: Живко Сталев