

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**КОМИСИЯ ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР**

**РЕШЕНИЕ № 370-ЖЗ**  
**21.06.2011 г.**

Постъпила е жалба, вх. № 91-01-771/02.06.2011 г., от „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД, гр. София срещу Решение № 315-ЖЗ от 11.05.2011 г. на заместник – председателя на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор”.

Производството е по реда на чл. 13, ал. 6 във връзка с чл. 16, ал. 3 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН) и глава шеста, дял втори от Административно - процесуалния кодекс (АПК).

Жалбата е подадена чрез административния орган, издал акта, в 14 дневния срок за обжалване на административни актове по административен ред по чл. 84, ал. 1 от АПК.

На основание чл. 16, ал. 1, т. 6 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН) и чл. 13, ал. 6 от Кодекса за застраховането (КЗ) заместник – председателя на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор” отказва да одобри Владимир Каролев за независим член на Съвета на директорите на „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД, гр. София.

Съображенията за постановяване на отказа са следните: Със заявление вх. № 10-27-9/11.03.2010 г., е направено искане, подписано от Маргарита Василева – оперативен директор на „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД за одобрението на Владимир Каролев за независим член на Съвета на директорите на дружеството. При проверка на представените със заявлението документи са констатирани непълноти по отношение на документите, представени за удостоверяване наличието на професионален опит по смисъла на чл. 14, ал. 2, във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 2 от КЗ. С оглед удостоверяване на изискуемия, съгласно цитираните разпоредби от КЗ професионален опит за лицата, кандидати за независими членове на застрахователно дружество, към заявлението са приложени единствено автобиография на лицето, в която подробно са описани заеманите от него длъжности, както и служебна бележка, нотариално заверено копие, издадена от Андрей Иванов – председател на Столичен общински съвет, с която се удостоверява, че за периода 2007 г. – 2011 г. Владимир Каролев е бил общински съветник и член на ПК по финанси и бюджет към Столичния общински съвет.

Предвид изложеното, до заявителя е изпратено писмо - изх. № РГ-10-27/9 от 04.04.2011 г., с което на основание чл. 30, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във вр. с чл. 13, ал. 7 от Кодекса за застраховането (КЗ), е уведомен за необходимостта от отстраняване на констатираните от надзорния орган непълноти, като представи в едномесечен срок от получаване на писмото други документи относно професионалния опит на В. Каролев, издадени от дружества, банки или държавни институции от сферата на икономиката и финансите по смисъла на чл. 14, ал. 2 от КЗ, в които лицето е работило.

С писмо вх. № РГ-10-27/5 от 05.05.2011 г. са представени обяснения относно професионалния опит на Владимир Каролев като общински съветник и член на постоянна комисия по финанси и бюджет към Столичния общински съвет, както и

„Уверение”, подписано от Тихомир Тихомиров – академичен координатор за България на „Сити Юнивърсити”, Сياتъл, съгласно което, Владимир Каролев е бил преподавател по финанси в магистърска програма по бизнес администрация на Сити Юнивърсити и е водил курс по Инвестиционен мениджмънт за периода от 2001 г. - 2010 г.

При извършена проверка на всички представени със заявление вх. № РГ-10-27/9/11.03.2011 г., допълнено с писмо наш вх. № РГ-10-27/9/05.05.2011 г. документи е установено, че същите не удостоверяват наличието на необходимия съгласно чл. 13а, ал. 1 във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 14 от КЗ професионален опит, с оглед на което с Решение № 315-ЖЗ от 11.05.2011 г. заместник – председателя на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор” на основание чл. 16, ал. 1, т. 6 от Закона за Комисията за финансов надзор и чл. 13, ал. 6 от КЗ отказва да одобри Владимир Каролев за независим член на Съвета на директорите на „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД.

В подадената от „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД жалба до КФН се оспорва законосъобразността и правилността на Решение № 315-ЖЗ от 11.05.2011 г. и се иска неговата отмяна. Аргументите на застрахователното дружество са следните:

Дружеството посочва, че длъжността общински съветник и член на постоянна комисия по бюджет и финанси към Столичен общински съвет представлява ръководна длъжност в държавна институция, и като такава следва да бъде призната за професионален опит по смисъла на чл. 14, ал. 2 от КЗ. На следващо място се излагат твърдения, че чл. 14, ал. 2 от КЗ не установява изрично изискване професионалният опит да е придобит в държавна институция непременно от сферата на икономиката и финансите, поради което надзорния орган е приложил посочената разпоредба стеснително.

КФН счита изложените в жалбата на „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД аргументи за неоснователни поради следните съображения:

Съгласно чл. 13а, ал. 1 от КЗ най-малко една трета от Съвета на директорите на застрахователя се състои от независими членове – физически лица, като за тях се прилагат изискванията на чл. 13 от КЗ. От текста на чл. 13, ал. 1 от КЗ е видно, че всеки член на управителен или контролен орган на застрахователно акционерно дружество трябва да отговаря на условията, изброени в т. 1 – 9 на същата норма, включително да притежава професионален опит в сферата на икономиката или финансите (т. 2). За професионален опит по смисъла на посочената разпоредба се признава опитът съгласно чл. 14 от КЗ, а именно придобит на ръководна длъжност в търговски дружества със специализиран предмет на дейност в областта на застраховането, здравното осигуряване, пенсионното осигуряване, застрахователното посредничество и банковата дейност. За относим към опита в посочените търговски дружества, съгласно цитираната разпоредба, се приема и опита, придобит на ръководна длъжност в държавна институция. Видно от ал. 1 на същия член, за членове на управителни и контролни органи на застрахователни дружества и по-конкретно за изпълнителни директори или други лица, които са оправомощени да управляват и представляват застрахователното акционерно дружество, могат да бъдат одобрявани лица, които имат професионален опит, придобит само на изрично посочените ръководни длъжности и в рамките на установената за заемането им продължителност в относимите търговски дружества и държавни институции. По отношение на признаването на опита в държавна институция за съотносим с опита в посочените дружества със строго профилиран предмет на дейност, законодателя е приел, че и държавните институции следва да са в същите сфери на дейност – икономика или финанси (чл. 14, ал. 1, т. 4 от КЗ). Извън посочените случаи, съгласно чл. 14, ал. 2 от КЗ член на управителен или контролен орган на застрахователно акционерно дружество (различен от изпълнителен директор или друго

лице, оправомощено да управлява и представляват застрахователното акционерно дружество), може да бъде лице, което е работило поне три години на друга ръководна длъжност, извън длъжностите по ал. 1, в застраховател, презастраховател, здравноосигурително дружество, пенсионноосигурително дружество, банка, държавна институция или като представляващ застрахователен брокер, непосредствено ангажиран с дейността по застрахователно посредничество. От липсата на словосъчетания, указващи примерно изброяване (като „и други”, „и т.н.”, „като” или подобни на тях), може да се направи извод, че изброяването е изчерпателно. При граматическото тълкуване на чл. 14, ал. 2 от КЗ възниква въпросът дали може да се признае за достатъчен опитът, придобит в каквато и да било държавна институция, при условие че в ал. 2, за разлика от ал. 1, не е направено уточнението, че държавната институция следва да бъде в сферата на икономиката и финансите. В чл. 13, ал. 1, т. 2 от КЗ е указано, че всеки член на управителен или контролен орган трябва да притежава професионален опит в някоя от двете области - икономика или финанси. В следващия чл. 14 изрично е конкретизирано заемането на кои длъжности и с каква продължителност отговаря на изискуемия по чл. 13 професионален опит и в този смисъл заместник-председателят на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор”, не разполага с правомощието да признава за достатъчен придобитият професионален опит на длъжност в дружества или институции, различни от тези, които кодексът е определил като относими. С оглед на това при систематичното тълкуване на чл. 14, ал. 2 във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 2 от КЗ може да се направи извод, че за всички членове на управителните или контролни органи на застрахователните дружества важи изискването придобитият опит да е в държавна институция от сферата на икономиката и финансите. Още повече, че изхождайки от целите на КЗ, а именно за членове на управителните и контролните органи на застрахователите да бъдат одобрявани единствено лица, които притежават строго специализиран професионален опит в някоя от посочените в кодекса сфери на финансовия сектор, признаването на опита на ръководна длъжност в държавна институция, без оглед на осъществяваната от нея дейност, би могло да се възприеме като неравнопоставено третиране на лицата при преценката на техния професионален опит, т.к. ще бъде зачитан опитът, натрупан на ръководна длъжност в каквато и да е държавна институция. Следва да се обърне внимание, че от кръга на институциите, заемането на ръководна длъжност в които се приема за професионален опит по смисъла на КЗ, са изключени останалите финансови институции, вкл. в областта на инвестиционната дейност. Напълно нелогично било с оглед необходимата професионална квалификация и опит за осъществяване на функции по управление и контрол на застрахователно акционерно дружество е да не се зачита опит в управлението на сходни институции от финансовия сектор, а да се признава придобития на ръководна длъжност в която и да е държавна институция.

И не на последно място, опита придобит на ръководна длъжност в държавна институция в сферата на икономиката и финансите, по смисъла на чл. 14, ал. 1, т. 4 или на друга ръководна длъжност във финансова или държавна институция, по смисъла на чл. 14, ал. 2 от КЗ е формално основание за наличие на професионален опит, което обаче подлежи на преценка във всеки конкретен случай, вкл. въз основа на присъщите за заеманата длъжност функции и правомощия, с оглед наличието на достатъчна професионална квалификация и опит, необходими за ефективното участие в управлението на дружеството (арг. чл. 15 от КЗ).

Независимо от общата формулировка на изискването за придобит опит в държавна институция в сферата на икономиката или финансите, както и от липсата на еднозначно легално определение или разбиране в правната доктрина за понятието “държавна институция”, административният орган трябва да следва една и съща надзорна практика в производствата по одобрение на членове на управителни и

контролни органи на застрахователни дружества по реда на чл. 13, ал. 6 от КЗ.

Според основния закон (чл. 1, ал. 1, изр. второ) държавната власт се осъществява непосредствено от народа и чрез органите, предвидени в Конституцията. Това са двете форми за осъществяване на публичната власт. Понятията “държавен орган” и “система на държавните органи” са конституционни категории, но много често същите се отъждествяват с понятия като “държавна институция”, “държавен апарат” и др., които имат по-скоро политологичен нюанс, отколкото правно съдържание. В правната теория понятието “държавен орган” се дефинира като държавна институция с определен личен състав, формирана по определен в закона ред, на която са предоставени властнически правомощия във връзка със задачите, които решава, действа по поръчение на държавата и се намира в различни по характер взаимоотношение с други държавни органи. Следователно в това разбиране за понятието “държавна институция” може да бъде включена всяка форма на упражняване на държавна власт от публичен орган, на която са възложени властнически правомощия.

На следващо място в правната литература понятието “държавна институция” се отъждествява с “държавно учреждение”. Към подобно разбиране отвежда и чисто езиковото тълкуване на понятието „институция”, което сочи, че това е учреждение, институт („Български тълковен речник”, С. 2006 г., стр. 328). В същия източник учреждението се определя като обществена служба (стр. 1013). Най-общо учреждението е административната структура, която подпомага съответния държавен орган в неговата дейност. Държавните учреждения са особен вид юридически лица, които възникват въз основа на акт на изпълнителната власт или въз основа на нормативен акт, за извършване на определена дейност, свързана с властническите правомощия на държавата. Те имат за основен предмет нестопанска дейност, която осъществяват в интерес на широк кръг лица или в общонационален интерес. Целта на тяхната дейност не е реализиране на доходи, поради което издръжката им е главно за сметка на държавния бюджет. Като юридически лица държавните учреждения се характеризират с определена организация, която включва органите, чрез които действат, и други вътрешни служби и звена, както и с имуществото, което им е предоставено. Тук могат да се причислят Министерски съвет, министерства и други ведомства.

Съгласно чл. 138 от Конституцията общинският съвет е орган на местното самоуправление в общината, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен в закон. В Конституцията и Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), не е посочено изрично, че общинските съвети са държавни органи, но анализът на конституционните и законовоопределените им задачи и правомощия показват, че проявяват белези на държавни органи. Те са част от системата на държавната организация и осъществяват държавни функции на местно равнище, поради което в правната литература общинският съвет, като орган на местно самоуправление е включен в системата на местните държавни органи, заедно с местните органи на изпълнителната власт. Общинският съвет няма отделен щат и съответно учреждение и в дейността си се подпомага от общинската администрация към кмета на общината, като същевременно запазва своята функционална и организационна независимост, т.к. не се намира в йерархическа зависимост от местния орган на изпълнителната власт в общината. Разходите, свързани с осъществяването от него дейност са за сметка на общинския бюджет.

С оглед гореизложеното във връзка със систематичното тълкуване на чл. 14, ал. 2 във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 2 от КЗ, понятието държавна институция следва да се разглежда неразделно от съответната сфера на дейност, която закона възлага като изискване за наличие на относим професионален опит. При изясняване действителната воля на законодателя вложена в понятието “държавна институция в сферата на

икономиката или финансите”, следва да се държи сметка най-вече за изискването за наличие на специална компетентност, възложена на съответния държавен орган и осъществявана посредством повереното му ведомство. В този смисъл за относим ще се смята опита, придобит в министерства, други специализирани органи на изпълнителната власт без ранг на министерства, както и други органи, извън системата на изпълнителната власт, които имат властнически правомощия, със специална компетентност в посочените сфери от държавната дейност – икономика или финанси, и чиято дейност по правило се разпростира върху територията на цялата страна.

Изхождайки от функциите на общинския съвет в качеството му на орган с обща компетентност, чрез който се осъществява самоуправление на съответната община, независимо от властническите правомощия, които го приобщават към органите от държавния апарат, същия няма специална компетентност в една от изискуемите съгласно КЗ области – икономика или финанси. В ЗМСМА изчерпателно се посочват задачите на общинския съвет – определя политиката на общината за изграждането и развитието ѝ, решава местни проблеми, свързани с икономиката, опазването на околната среда, здравеопазването, образованието, социалната политика, културната и социално-битовата дейност, териториално-селищното устройство, управлението на общинската собственост, безопасността на движението и обществения ред и всички други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. Приеманите от него нормативни актове, по правило също регулират материя от местно значение. Комисиите към общинския съвет, вкл. създадени като постоянни комисии на отраслов или функционален признак, нямат самостоятелно значение, приеманите от тях предложения и препоръки нямат задължителен характер и тяхната функция е единствено да подпомагат общинския съвет при решаване на всички въпроси, свързани със самоуправлението на общината, с оглед възложените му правомощия и в рамките на предоставената му обща компетентност.

Предвид изискването, заеманата в държавната институция в сферата на икономиката или финансите длъжност да е ръководна с оглед организационната ѝ структура, следва да се отбележи, че вътрешен ръководен орган на общинския съвет е неговия председател, който се избира от средата на общинските съветници. В този смисъл статутът на общинския съветник, като редовен член на общинския съвет, не може да се приеме за ръководна длъжност, т.к. видно от предоставените му със ЗМСМА права и задължения не разполага с функции по непосредствено ръководство, организация и управление, още по-малко в контекста на всичко гореизложено - в държавна институция в сферата на икономиката или финансите по смисъла на КЗ. Не могат да бъдат споделени и твърденията на жалбоподателя, че длъжността общински съветник има характер на ръководна, т.к. е включена в Националната класификация на професиите и длъжностите (НКПД-2011). Посочената класификация се прилага за цели, неотнормирани към предмета на настоящото производство: за целите на управление на труда и трудовите отношения, като в тази връзка се използва за изучаване, анализиране и прогнозиране на професионалната структура на заетите и безработните, извършване на международни сравнения и анализи в областта на пазара на труда, управление на човешките ресурси, осигуряване на информация за целите на социалното осигуряване, политиката на пазара на труда, политиката по доходите и др., както и за статистическите изследвания и преброяването на населението.

Всичко гореизложено води до заключението, че придобитият професионален опит от Владимир Каролев на длъжността общински съветник и член на постоянна комисия по финанси и бюджет към Столичния общински съвет освен, че не е на ръководна длъжност, не може да се приеме и за относим към изискването на 14, ал. 2 от КЗ във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 2 от КЗ- професионалният опит да е придобит в държавна институция в сферата на икономиката и финансите.

По отношение на сочения от заявителя опит като член на съвета на директорите на инвестиционен посредник, член на надзорен съвет и на съвет на директорите на инвестиционно дружество, на ръководна длъжност в акционерно дружество със специална инвестиционна цел, консултант в „KPMG Баренц Груп ЛЛС”, „Болкан Адвайзъри Къмпани” ООД, „БКК-ИП” ЕАД и др. извършващи дейност в областта на финансовия сектор, същия е неотносим предвид изискването професионалния опит да е придобит изключително в някое от изброените в чл. 14 от КЗ дружества - застраховател, презастраховател, здравноосигурително дружество, пенсионноосигурително дружество, банка или застрахователен брокер.

С оглед на гореизложеното, издаденото от заместник – председателят на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор” Решение № 315-ЖЗ от 11.05.2011 г., с което на Владимир Каролев е отказано одобрение за независим член на Съвета на директорите на „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД, гр. София е законосъобразно и обосновано.

Предвид гореизложеното, КФН счита, че подадената от „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД, гр. София жалба вх. № 91-01-771/02.06.2011 г., е неоснователна, поради което на основание чл. 97, ал. 1 във връзка с чл. 59 от АПК и чл. 13, ал. 1, т. 17, във връзка с ал. 6 от ЗКФН

## **КОМИСИЯТА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР**

### **РЕШИ:**

**Отхвърля жалба вх. № 91-01-771/02.06.2011 г. от „Алико България Животозастрахователно Дружество” ЕАД срещу Решение № 315-ЖЗ от 11.05.2011 г. на заместник – председателя на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор”, като неоснователна.**

**Първоначалният административен акт (Решение № 315-ЖЗ/11.05.2011 г. на заместник – председателя на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор”) може да се обжалва пред Върховния административен съд на Република България в 14 – дневен срок от съобщаването на настоящото решение.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**СТОЯН МАВРОДИЕВ**