

# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 2110

гр. София, 15.03.2022 г.

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XI КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ,**  
в закрито заседание на 15.03.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Камелия Серафимова**

**ЧЛЕНОВЕ: Наталия Ангелова**  
**Калин Куманов**

като разгледа дело номер **9427** по описа за **2021** година докладвано от съдия Наталия Ангелова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Делото е образувано по касационна жалба от "А. ИН" с ЕИК[ЕИК] със седалище и адрес на управление в [населено място], срещу Решение от 20.08.2021г. на СРС, 17-ти състав, по н.а.х.д. №4771/2020г., с което се потвърждава НИ № Р-10-112/18.02.2020 г. на заместник-председателя на КФН, ръководещ управление „Надзор на инвестиционната дейност“, и се иска да бъде отменено.

С молба към касационната жалба е направено искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС, по тълкуването на чл. 26, пар. 1, ал.1 от Регламент (ЕС) 600/2014г. и по-конкретно дали следва да бъде представен един или няколко отчета за сключените сделки, дали трябва да се наложат 17 имуществени санкции за всяка сделка по отделно.

Делото е внесено в закрито заседание за преценка на съда по искането, след предоставена възможност на ответника да изрази становище.

Искане за отправяне на преюдициално запитване е правено и пред въззивната инстанция, по идентични съображения, но въззивният съд е решил спора по същество.

Видно от молбата за отправянето на преюдициално запитване, касаторът иска по фактите съдът да вземе предвид, че всички инвестиционни посредници представяли един общ отчет за сключените през деня сделки, за които са задължени да изготвят такъв, всички инвестиционни посредници ползвали едни програмен продукт, които генерират този отчет за деня и в него се включвала информацията за всички сделки. Претендира се, че в конкретния случай [фирма] е изпълнил задълженията си по чл.26, параграф 1, ал.1 от регламент (ЕС) № 600/2014г. като е подал 4 отчета за 9 от процесните, тъй като в един ден е имало само няколко сделки, а именно: на 26.09.2018г. подал един отчет за сделка I№33152 и № 33153, на 18.10.2018г. подал един отчет за сделки №33196, №33197 и №33198; на 08.11.2018г. подал един отчет за

сделки № 33241 и № 33242; на 13.12.2018г. подал един отчет за сделки № 33306 и №33308., общо 9 сделки по 4 отчета.

В молбата за отправяне на преюдициално запитване се твърди, че неподаването на един отчет за всички сделки, сключени през съответния ден съставлявало самостоятелно нарушение и в конкретния случай чл.18 ЗАНН е неприложим. Излага се общо, че КФН неправилно тълкувала чл.26, параграф 1, от Регламент (ЕС) № 600 /2014г. и наложила санкции за всеки отчет по отделно, за да увеличи общия размер на санкциите. Изтъква и аргумент, че по прилагането на нормата на регламента все още нямало съдебна практика поради което било важно да се даде тълкуването ѝ по реда на чл.267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, като Регламент попадал в обхвата на преюдициалната компетентност на Съда на ЕС.

С молбата си касаторът по посочените съображения предлага, да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на ЕС със следният въпрос:

"Разпоредбата на чл.26, параграф 1, ал.1 от Регламент (ЕС) № 600/2014г. следва ли да се тълкува в смисъл, че Инвестиционните посредници, които сключват сделки с финансови инструменти, представят един отчет за сключените през деня сделки пред компетентния орган или следва да се разбира, че изготвят отделни отчети за всички сключени сделки. "

При сравнение с молбата пред СРС - лист 445 от въззивното дело, касае се за идентични основания на искането до съда за тълкувателно решение и въпросът, на който следва да се даде отговор.

Отвeтникът в писмено становище счита, че искането следва да бъде оставено без уважение. Претендира, че касаторът иска да измести фокуса на спора. Дружеството било санкционирано, защото не е представило пред КФН пълен и прецизен отчет по отношение на 17 сключени сделки, като счита, че дали дружеството ще изпраща на регулатора дължимата информация в един или няколко различни отчета, е въпрос на вътрешна организация, но това не променяло нормативното изискване информацията да се представя по отношение на всяка една сделка. Становището на Комисията за финансов надзор (КФН) било, че ако не бъдат докладвани повече от една сделки, са налице и точно толкова на брой административни нарушения, колкото е броят на недокладваните сделки. От тази гледна точка било безспорно, че са налице основания за прилагането на чл.18 ЗАНН по отношение на всички 17 сделки. Видно било и от самото заглавие на член 26 от Регламент 600/2014, че задължението е за докладване на сделки, а отчетът бил само средството, чрез което докладването се постига.

Приложимо право на ЕС към казуса по делото:

1. Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС

(...)

(141) За да се осигури спазването на изискванията на настоящата директива и на Регламент (ЕС) № 600/2014 от страна на инвестиционните посредници, пазарните оператори, лицензирани да организират М. или О., регулираните пазари, ОМП, Д. или одобрени механизми за докладване (О.), на органите, които действително контролират

дейността им, както и на членовете на ръководните органи на инвестиционните посредници и регулираните пазари, и за да се гарантира, че те са обект на сходно третиране в рамките на Съюза, от държавите членки следва да се изисква предвиждането на санкции и мерки, които са ефективни, пропорционални и възпиращи. Административните санкции и мерки, определени от държавите членки, следва да отговарят на някои основни изисквания по отношение на адресатите, критериите, които трябва да бъдат взети под внимание при прилагане на дадена санкция или мярка, публикуването на санкциите или мерките, ключовите правомощия за налагане на санкции и равнищата на административните глоби.

(142) По-специално, компетентните органи следва да разполагат с правомощия да налагат глоби, които да са достатъчно високи, за да надхвърлят очакваните облаги и да бъдат с възпиращ характер включително за големи институции и за ръководните им кадри.

(143) Също така е необходимо компетентните органи да имат в съответствие с националното право и с Хартата възможността за достъп до помещения на физическите и юридическите лица. Достъп до тези помещения е необходим, когато съществува основателно подозрение, че документи и други данни, свързани с предмета на разследването, съществуват и могат да бъдат от значение за доказването на нарушение на настоящата директива или на Регламент (ЕС) № 600/2014. В допълнение към това, достъп до тези помещения е необходим, когато лицето, към което вече е било отправено искане за информация, не го спазва изцяло или частично, или когато има разумни основания да се счита, че ако бъде направено искане, то няма да бъде спазено, или че документите или информацията, за които се отнася искането, биха били премахнати, изменени или унищожени. Ако в съответствие с националното право е необходимо предварително разрешение от съдебен орган на съответната държава членка, правомощието за достъп до помещенията следва да се упражнява след получаване на това предварително съдебно разрешение.

145) За да се осигури съгласуваното прилагане на санкциите в целия Съюз, държавите членки следва да бъдат задължени да гарантират, че при определянето на вида административни санкции или мерки и размера на административните глоби компетентните органи отчитат всички относими обстоятелства.

(146) За да се гарантира, че взетите от компетентните органи решения имат възпиращ ефект върху обществеността като цяло, те обикновено следва да се публикуват. Публикуването на решенията е и важен инструмент на компетентните органи за информиране на участниците на пазара относно поведение, което се счита в нарушение на настоящата директива, както и за насърчаване на добро поведение в по-широк смисъл сред участниците на пазара. Ако такова публикуване причинява неоправдано голяма вреда на участващите лица, ако застрашава стабилността на финансовите пазари или текущо разследване, компетентният орган следва да публикува санкциите и мерките анонимно по начин, който да е в съответствие с националното право, или да забави публикуването

(148) Настоящата директива се отнася както до санкциите, така и до мерките, с цел да

обхване всички действия, прилагани след извършването на нарушение и предназначени да предотвратят по-нататъшни нарушения, независимо от тяхното квалифициране като санкция или мярка съгласно националното право.

(...)

## Член 70

### Санкции за нарушения

1. Без да се засягат надзорните правомощия, включително правомощията за осъществяването на разследвания и правомощията за налагането на корективни мерки на компетентните органи в съответствие с член 69 и правото на държавите членки да предвиждат и налагат наказателноправни санкции, държавите членки определят правилата относно тях и гарантират, че техните компетентни органи могат да налагат административни санкции и мерки, приложими за всички нарушения на настоящата директива или на Регламент (ЕС) № 600/2014 и националните разпоредби, приети в изпълнение на настоящата директива и на Регламент (ЕС) № 600/2014, и предприемат всички мерки, необходими за гарантиране на тяхното изпълнение. Тези санкции и мерки са ефективни, пропорционални и възпиращи и се прилагат за нарушения дори когато те не са конкретно посочени в параграфи 3, 4 и 5.

Държавите членки могат да решат да не установяват правила за административни санкции за нарушения, които подлежат на наказателноправни санкции съгласно националното право. В този случай държавите членки съобщават на Комисията съответните разпоредби от наказателното право.

До 3 юли 2016 г. държавите членки уведомяват Комисията и ЕОЦКП относно законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които транспонират настоящия член, включително всички съответни разпоредби от наказателното право. Държавите членки уведомяват без необосновано забавяне Комисията и ЕОЦКП за всякакви последващи изменения на тези разпоредби.

2. Държавите членки гарантират, че при нарушаване на задълженията, които са в сила за инвестиционните посредници, пазарните оператори, доставчиците на услуги за докладване на данни, кредитните институции във връзка с инвестиционни услуги или инвестиционни дейности и допълнителни услуги и клоновете на дружества от трети държави в случай на нарушение, могат да бъдат наложени санкции и мерки на членовете на ръководния орган на инвестиционните посредници и на пазарните оператори в зависимост от условията, определени в националното право в области, които не са хармонизирани от настоящата директива, както и на всяко друго физическо или юридическо лице, което съгласно националното право носи отговорност за нарушението.

3. Държавите членки гарантират, че поне нарушение на следните разпоредби от настоящата директива или на Регламент (ЕС) № 600/2014 се счита за нарушение на настоящата директива или на Регламент (ЕС) № 600/2014:

а) по отношение на настоящата директива:

(...)

б) по отношение на Регламент (ЕС) № 600/2014:

(...)

хix) член 26, параграф 1, първа алинея, член 26, параграфи 2– 5, член 26, параграф 6, първа алинея, член 26, параграф 7, първа - пета алинея и осма алинея;

(...)

6. В случаи на нарушения, посочени в параграфи 3, 4 и 5, държавите членки в съответствие с националното право, предвиждат, че компетентните органи имат правомощия да предприемат и налагат най-малкото следните административни санкции и мерки:

(...)

в) за инвестиционен посредник, пазарен оператор, лицензиран да организира М. или О., регулиран пазар, ОМП, Д. и О. – отнемане или спиране на действието на лиценза на институцията в съответствие с членове 8, 43 и 65;

г) временна или, за многократни тежки нарушения, постоянна забрана за член на ръководния орган на инвестиционния посредник или за всяко друго физическо лице, за което се счита, че носи отговорност, да заема управленски длъжности в инвестиционни посредници;

д) временна забрана за инвестиционен посредник да бъде член или участник на регулирани пазари или М. или клиент на О.;

е) за юридическо лице – максимални административни глоби в размер на най-малко 5 000 000 Е. или в държавите членки, чиято парична единица не е евро, съответната равностойност в националната парична единица към 2 юли 2014 г. или до 10 % от общия годишен оборот на юридическото лице, посочен в последните налични счетоводни отчети, одобрени от ръководния орган; когато юридическото лице е предприятие майка или дъщерно предприятие на предприятие майка, задължено да изготвя консолидирани финансови отчети в съответствие с Директива 2013/34/ЕС, приложимият общ годишен оборот е общият годишен оборот или съответстващият вид приходи в съответствие с приложимите счетоводни законодателни актове, посочени в последните налични консолидирани отчети, одобрени от ръководния орган на предприятието майка, което ръководи останалите предприятия;

(...)

з) максимални административни глоби на стойност най-малко двойния размер на ползата, извлечена вследствие на нарушението, когато размерът на тази полза може да бъде определен, дори този размер да надхвърля максималните суми по букви е) и ж).

7. Държавите членки могат да оправомощат компетентните органи да налагат видове санкции в допълнение към посочените в параграф 6 или да налагат глоби, които надхвърлят сумите, посочени в параграф 6, букви е), ж) и з).

Член 71

Публикуване на решения

1. Държавите членки предвиждат задължението компетентните органи своевременно да публикуват на своята официална интернет страница всяко решение, с което се

налага административна санкция или мярка във връзка с нарушения на Регламент (ЕС) № 600/2014 (...)

(...)

2. Когато решението за налагане на санкция или мярка подлежи на обжалване пред съответните съдебни или други органи, компетентните органи публикуват също така незабавно на своята официална интернет страница тази информация и всяка последваща информация относно резултата от това обжалване. Освен това се публикува и всяко решение, с което се отменя предходно решение за налагане на санкция или мярка.

На Комисията се предоставя правомощието да приема посочените в първа алинея технически стандарти за изпълнение в съответствие с член 15 от Регламент (ЕС) № 1095/2010.

Член 72

Упражняване на правомощията за надзор и за налагане на санкции

2. Държавите членки гарантират, че при определянето на вида и размера на административна санкция или мярка, наложена при упражняването на правомощията за налагането на санкции по член 70, компетентните органи отчитат всички относими обстоятелства, включително, ако е необходимо:

- а) тежестта и продължителността на нарушението;
- б) степента на отговорност на физическото или юридическото лице, което е отговорно за нарушението;
- в) финансовите възможности на отговорното физическо или юридическо лице, определени по-специално според общия оборот на отговорното юридическо лице или годишния доход и нетните активи на отговорното физическо лице;
- г) размера на реализираната печалба или избегнатата загуба от отговорното физическо или юридическо лице, доколкото размерът им може да бъде определен;
- д) загубите, произтекли за трети страни в резултат на нарушението, доколкото могат да бъдат определени;
- е) степента на съдействие, която отговорното физическо или юридическо лице оказва на компетентния орган, без да се засяга необходимостта за осигуряване на принудително връщане от това лице на реализираните печалби или избегнатите загуби;
- ж) предходни нарушения на отговорното физическо или юридическо лице.

Компетентните органи могат да вземат предвид допълнителни фактори като посочените в първа алинея, когато определят вида и размера на административните санкции и мерки.

(...)

Член 74

Право на обжалване

1. Държавите членки гарантират, че всяко решение, което е взето съгласно разпоредбите на Регламент (ЕС) № 600/2014 или съгласно законовите, подзаконовите или административните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, е надлежно мотивирано и може да бъде обжалвано пред правораздавателен орган. Правото на обжалване пред правораздавателен орган се прилага също и когато не е взето решение в рамките на шест месеца от подаването на искане за лиценз, което съдържа всички необходими данни.

**След подробно проучване на делото, на приложимото право и практиката на Съда на ЕС, по искането на касатора за отправянето на преюдициално запитване по конкретния въпрос, касационната инстанция съобрази следното:**

1. Предложението от касатора въпрос, на който да се даде тълкуване от Съда на ЕС, е неотносим за разрешаването на правният спор, доколкото въпросът за това колко и какви отчети следва да се подават за всяка сделка е технически въпрос, разрешен чрез отделен делегиран регламент за това, който изисква всяка сделка да бъде отразена отделно- с конкретни индивидуализиращи данни в зависимост от вида на сделката и с данни, предвидени в изрично приложение. Касае се за Делегиран регламент (ЕС) 2017/590 на Комисията, и видно от чл.1 от него. В текста на разпоредбата изрично е употребен изразът – „Отчетът за сделка включва всички данни, посочени в таблица 2 от приложение 1, които се отнасят до съответните финансови инструменти.“ Този делегиран регламент съдържа разпоредби по приложението на чл.26 от Регламент 600//2014г., видно от първото съображение от преамбюла на делегирания регламент, от контекста на целите на приемането му, посочени в преамбюла, както и от чл.2 от делегирания регламент, който определя понятието за сделка по смисъла на чл.26 от регламент (ЕС) №600/2014г. Следователно, европейският законодател е дал недвусмислен отговор на въпроса, който се иска да бъде поставен от касатора пред Съда на ЕС. Не е налице нито едно от основанията за отправяне на преюдициално запитване, проистигащи от чл.267 ДФЕС или изведените в практиката на Съда на ЕС.

Предвид изложеното, не следва да се отправя преюдициално запитване

за отговор на въпроса, поставен от касатора. По въпроса дали касационната инстанция следва да упражни правото си сама да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС:

2. За разрешаването на казуса по делото касационната инстанция следва да даде отговор дали преценката на въззивния съд за правилно приложение на закона с процесното НП чрез налагането на касатора на 17 отделни имуществени санкции за непредставянето на отчети на 17 сделки общо, за които няма спор, че следва да бъде подаден отчет, респективно включени в отчет наред с други сделки, е правилна. Правният спор според страните се свежда само до правилното приложение на санкционната норма, като страните спорят дали е приложим чл.18 ЗАНН или не.

Според настоящият съдия-докладчик по делото, по въпроса дали наложената санкция съответства на приложимите правни норми, не се свежда до приложението на чл.18 ЗАНН а до норма по правото на ЕС. Конкретно се касае за установени критерии по правото на ЕС при налагането на санкции за неизпълнение на задължения по Регламент 600//2014г. Така разрешаването на правният спор е обусловено от преценката на касационната инстанция за това дали въззивният съд правилно е преценил приложението на член 72 от Директива 2014/65/ЕС, Упражняване на правомощията за надзор и за налагане на санкции, цитиран по-горе. Преценката за правилността на наложените санкции се свеждат до това дали са спазени критериите, посочени в тази разпоредба, в това число е относим въпроса дали въззивният съд е извършил преценката си в пълнота по всички относими критерии, и дали касационната инстанция за пръв път ще формира становище по тях.

Доколкото критериите по налагането на санкции за нарушаването на задължения, установени с норми по правото на ЕС са подробни, и не са нови, има в значителен обем съдебна практика на Съда на ЕС, то не се налага отправянето на преюдициално запитване и по въпросите, по които касационната инстанция следва да прецени.

На основание всичко изложено, Административен съд С.-град, VIII -ми касационен състав

**ОПРЕДЕЛИ:**

**ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ** искането на касатора "А. ИН" с ЕИК[ЕИК] със седалище и адрес на управление за отправянето на преюдициално



запитване до ъсъда на ЕС, обективизирано в молба към касационната жалба.

Определението не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ: