

До Председателя на
 Конституционния съд на РБългария г-жа Павлина Панова

Правно мнение от професор Дарина Зиновиева по к.д. №5 от 2023г

Уважаема г-жо Панова,

Уважаеми конституционни съдии,

Въз основа на определението за допускане на искането и поканата за правно мнение, представям същото.

В чл.91, ал. 1 от Конституцията на РБългария /КРБ/ изрично се предвижда, че Народното събрание./НС/ избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета. А в ал.2 на същата разпоредба се предвижда, че организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със закон.

При тази конституционна основа, в случаите на конституиране или освобождаване на орган на управление на Сметната палата следва да се приложат съответните норми от Закона за сметната палата /ЗСП/. В чл. 1. (1) от ЗСП се казва изрично, че предмет на закона е „устройството, функциите, организацията и дейността на Сметната палата, както и правомощията на нейните органи“. В чл.12 от ЗСП се регламентира компетентният орган, който има право да избере председател на Сметната палата- Народното събрание./НС/ Следователно в казуса, предмет на конституционното дело ,

органът, избрал нов председател на Сметната палата е компетентният орган- Народното събрание.

Производството по избор на председател на Сметната палата е регламентирано изрично в глава Трета от ЗСП. Важен елемент от това производство е изричното предвиждане на провеждане на „публична процедура“, видно от чл.17 (4) от ЗСП.

Особеност на казуса, предмет на конституционното дело е фактът, че председателят е с изтекъл мандат /от една страна/, и че НС прекратява неговите „пълномощия“ след този срок, като прилага хипотезата на чл.19, ал. 2 за избор на временен председател на освободеното място/ заместник-председателя/. Видно от систематиката на нормите в ал.1 и в ал.2 от чл.19 на ЗСП, тези изисквания на закона се реализират в хипотезата на освобождаване на председателя, преди изтичане на мандата му. За целта в ал.1 са изчерпателно изброени условията, при които предсрочното освобождаване може се осъществи законосъобразно, напр. по негова молба, при смърт и др. /от т.1-т.5 на чл.19, ал1 ЗСП/.

Видно от фактите, нито едно от изброените условия не са налице, за да се самосезира НС и да реализира производството по освобождаване на председателя. В същото време НС реализира хипотезата на ал.2 от същата разпоредба, а именно „при прекратяване на пълномощията на председателя Народното събрание определя заместник-председател, който да изпълнява правомощията му до избирането на нов председател.“

Считам, че при тази систематиката на нормата на чл.19, прилагането на ал.2 относно определяне на заместник-председател ще е законосъобразно само при наличието на изброените условия в ал.1 на чл.19, касаещи правните основания за предсрочно освобождаване на председателя.

Поради това не може да се приложи условието на ал.2 от чл.19, тъй като тази особена фигура на „заместник председател в качеството на временен председател“ на Сметната палата, се предвижда да съществува само когато са налице изброените условия в чл.19, ал.1 ЗСП, а именно- тези, при наличието на които преждевременно, преди изтичане на мандата, **налагат провеждане на нов избор в кумулация с временно назначаване на председател** /законът сочи за такъв точно определено лице- заместник председателя/. Това тълкуване се затвърждава и от последната разпоредба на чл.19, ал.6, според която „новоизбраният председател, заместник-председател или член „довършва мандата на лицето, на чието място е избран.“ Допълнително основание за систематичното тълкуване на ал.2 от чл.19 ЗСП във връзка с ал.1 е и „заглавието“ пред разпоредбата на чл.19, ал1 и ал2- „Предсрочно прекратяване на пълномощията“.

Понятието „мандат“ представлява времева компетентност на един орган. Компетентността е едно от правните основания за законосъобразност на административен акт, съгласно чл.146, ал1 т1 от АПК. Законът за сметната палата не регламентира нищо, свързано с правомощията на председателя след изтичането на мандата му. Няма норма нито за автоматично прекратяване, нито за е регламентирано производство за изрично временно удължаване. Единствената норма, свързана със срок, различен от хипотезата на встъпване в точната начална дата и освобождаване в крайната дата на мандата е в ДР на ЗСМ § 3., където се уреждат правоотношенията по повод заварено правоотношение от отменения предходен закон при влизане в сила на новия закон. В тази хипотеза, според закона, в едномесечен срок от влизането в сила на закона,

Народното събрание избира председател, заместник-председатели и членове на Сметната палата. А до избирането на председател избраните по реда на отменения Закон за Сметната палата председател и членове изпълняват задълженията си.“ Тук вече законът удължава мандата изрично, което е тривиален законодателен подход при новоприет закон и заварено правоотношение.

Обаче, тази правна уредба също не може да се приложи, поради различието в условията и фактите на ситуацията, при която НС освобождава председателя- предмет на това конституционно дело. При правната празнота в Закона за сметната палата и при наличието на нормата на чл.91 от КРБ, следва да се приложи тълкувателното решение на КС на РБългария № 12 от 2022г по конст.дело №7 от 2022г. В това решение КС предвижда , че в хипотеза, когато не се урежда изрично в закон начин на прекратяване на мандатната компетентност, то съответният орган продължава да извършва дейността си до избора на нов орган. Тълкувателното решение въвежда принцип, който при еднакви/сходни факти, е разумно приложим. В Решение №7 /22 г се казва“ Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния персонален негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред.“

Видно от стенограмата от заседанието на НС на 20.01.2023г, производството за избор на нов председател не отговаря на изискванията на ЗСП. Изискванията на специалния закон са подробно регламентирани в глава Трета от ЗСП. Решението на НС се основава на две разпоредби от КРБ /84.т.8 и 86,т.1/, както и на чл.19, ал.2 ЗСП, коментирана в началото на това становище. Решението на НС не е взето при спазване на процесуалните норми за освобождаване на председателя и за назначаване на заместник-председателя като временен председател. Липсват мотиви за „извънредност“, каквато е посочена като основание за включване вземането на това решение в дневния ред на заседанието на НС.

Относно искането при сезиране на КС за противоречие със закона при взаимодействие с европейските органи, считам, че има основание да се твърди това. Мотивите ми са, че съгласно чл.4, ал2 от КРБ, а самият ЗСП съдържа редица разпоредби, които задължават председателят на Сметната палата да извършва конкретни действия пред органи на ЕС, като напр.чл.9 относно сътрудничеството с Европейската сметна палата и съвместните одити, чл.61 ЗСП и др.

В заключение, с оглед изложеното по-горе, мнението ми е, че искането е основателно, като КС следва да установи противоконституционност на решението на НС /обн. ДВ, бр.8/2023г/, поради противоречие с чл.4, ал.1 от КРБ.

12.05.2023г.

С уважение: Дарина Зиновиева