

СТАНОВИЩЕ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 5 от 2023 Г.

ОБРАЗУВАНО ПО ИСКАНЕ НА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ 48-ОТО ОНС ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РЕШЕНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ОТ 20.01.2023 Г., ОБН ДВ БР. 8 ОТ 2023 Г.

ОТ ДОЦ. Д-Р КОНСТАНТИН ПЕХЛИВАНОВ

Представям настоящото становище по покана от Конституционния съд, дадена с Определение от 07.03.2023 г. по Конституционно дело № 5 от 2023 г.

Делото е образувано по искане на група народни представители, които твърдят, че с Решението на Народното събрание от 20 януари 2023 г., обнародвано в ДВ, бр. 8 от 2023 г. 48-ото Народно събрание за освобождаване на Цветан Лилев Цветков от длъжността председател на Сметната палата и определяне на Горица Николова Грънчарова-Кожарева за заместник-председател на Сметната палата до избора на нов председател е противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), поради съществено засягане на независимия статут на Сметната палата като конституционно уреден орган (чл. 91, ал. 1 КРБ) и поради нарушение на императивни норми на Закона за Сметната палата, приети на основание на изрична конституционна делегация (чл. 91, ал. 2 КРБ).

Изводите ми по Конституционно дело № 5/2023 г. са следните:

Сметната палата е конституционно установен орган. Съгласно чл. 91 от Конституцията Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета, а организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със закон. Сметната палата е колективен орган, като съставът ѝ е определен в чл. 12 от Закона за сметната палата (по-нататък ЗСП) - председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание за срок от 7 години.

С Решение на Народното събрание за избиране на председател на Сметната палата от 26 март 2015 г. (обн. ДВ бр. 24 от 2015 г.) Цветан Лилев Цветков е избран за председател на Сметната палата. В конкретния случай мандатът на председателя на Сметната палата е изтекъл на 27.03.2022 г., но поради непровеждането на процедура за избор на нов председател и изискването за непрекъсваемост на работата на той е продължил да изпълнява правомощията си до избора на нов председател.

В аналогично положение се оказва и новоизбраният председател на Сметната палата, Горица Николова Грънчарова-Кожарева – тя е избрана с Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата от 9 април 2015 г. (обн. ДВ бр. 27 от 2015 г.) и нейният мандат също така е изтекъл.

Процедурата за избор на председател на Сметната палата, чийто мандат е изтекъл, се съдържа в чл. 17 от Закона за сметната палата (ЗСП). Според чл. 17, ал. 1 Народното събрание избира председател на Сметната палата **три месеца преди** изтичането на мандата на действащия председател. Съгласно чл. 17, ал. 4 ЗСП председателят и

заместник-председателите се избират задължително след проведена публична процедура.

Следователно, съгласно цитираните разпоредби, ако Народното събрание беше решило да следва процедурата, предвидена в закона, то би следвало първо да избере нов председател на органа и след встъпването му в длъжност да бъде освободен Цветан Цветков.

В изказванията, направени в тридесет и седмо пленарно заседание на 48-о Народното събрание, проведено на 20 януари 2023 г. (стенограмата достъпна на сайта на Народното събрание) действително се споменава неопровержимият факт, че мандатът на председателя на Сметната палата вече е изтекъл. Не се коментира фактът, че това Народно събрание, макар и заварвайки председател с изтекъл мандат, което не може да му бъде вменено във вина, не е започнало публична процедура по чл. 17, ал. 4 ЗСП.

Съгласен съм с вносителите на искането, че Решението на Народното събрание от 20 януари 2023 г., обнародвано в ДВ, бр. 8/2023 г. 48-ото Народно събрание за освобождаване на Цветан Лилев Цветков от длъжността председател на Сметната палата и определяне на Горица Николова Грънчарова-Кожарева за заместник-председател на Сметната палата до избора на нов председател противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ) и засяга съществено независимия статут на Сметната палата като конституционно уреден орган (чл. 91), поради което следва да бъде обявено за противоконституционно.

Поддържам довода, че съгласно практиката на Конституционния съд „преценката за съответствие на акт на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена *единствено и само до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с общата законова рамка*. Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват“ (Решение на Конституционния съд № 9 от 2016 г. по к. д. №8 от 2016 г.).

Намирам, че в случая има аналогия на това, което теорията на Административното право нарича „превратно упражняване на власт“ – органът е използвал свое формално законово правомощие, за да реализира такъв резултат, какъвто правото не предвижда. Но „Да се ограничи Конституционният съд само в преценката дали Народното събрание упражнява свое конституционно правомощие по предвидения процедурен ред, би означавало да се пренебрегне принципът на законност като необходим елемент на правовата държава“ (Решение № 8 от 2022 г. по к.д. № 4/2022 г.; отново по отношение на председател на независим орган, избран от Народното събрание). Както посочих, на 48-ото ОНС не може да бъде вменено във вина, че е заварило председател на Сметната палата с изтекъл мандат, което вече го поставя в невъзможност да спази буквата на процедурата по избор на председател съгласно ЗСП, разгледана по-горе. При това се оказва формално неприложим и чл. 19 ЗСП, който предвижда *предсрочно* прекратяване на мандат, а тук мандатът вече е изтекъл. Нищо не е пречело обаче на парламента да започне публичната процедура по избор на нов председател, ако това беше действителната цел на органа. Би могло да се разсъждава за приложение на чл. 19 ЗСП по аналогия на закона, съобразявайки и Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по к. д.

№ 7 от 2022 г., в което Конституционният съд приема, че „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“, но и тогава според мен никоя от предпоставките му не би била налице в конкретния случай. На свой ред, процедурата по определяне на заместник-председател за изпълняващ длъжността председател по силата на чл. 19, ал. 2 ЗСП се оказва опорочена, защото тя е системно свързана с ал. 1 на същия текст. Веригата от опорочени актове в крайна сметка застрашава самото функциониране на органа, защото Народното събрание (което към момента е разпуснато) не назначи още един заместник-председател. Това поставя в риск вземането на решения, тъй като Сметната палата приема решенията си с явно гласуване и мнозинство от 4 гласа (чл. 20, ал. 2 ЗСП), а сега толкова е целият състав на органа – председател, заместник-председател и двама членове. Фактически стават неприложими и изискването за кворум (сега не е възможно някой да отсъства), и възможността за свободна дискусия и гласуване „против“ (в този състав предложение за решение или се приема или също така еднозначно предложението се отхвърля).

Допълнителен неясен момент е защо определеният за председател заместник-председател не полага клетва пред Народното събрание, както изисква чл. 18 ЗСП. Тук намирам, че изказът на т. 2 от оспореното Решение („Определя заместник-председателя на Сметната палата Горица Николова Грънчарова-Кожарева за *председател* на Сметната палата до избора на нов председател“) се разминава с изказа на чл. 19, ал. 2 ЗСП („При прекратяване на пълномощията на председателя Народното събрание определя заместник-председател, *който да изпълнява правомощията му* до избирането на нов председател“). Като се пропуска важното „който да изпълнява правомощията“ Народното събрание фактически конституира нов председател на органа, а не изпълняващ длъжността, и то не по установения в ЗСП ред. Но в този случай той би трябвало да положи клетва, чието значение е изяснявано в практиката на Конституционния съд.

Смятам, че само до тук съвкупният резултат, застрашаващ дейността на конституционно установен независим орган, е достатъчен, за да бъде признато оспореното Решение за противоконституционно, като нарушаващо принципа на правовата държава.

За пълнота следва да се посочи, че оспореното Решение според мен застрашава задълженията на Република България като член на международната общност. Международната организация на Върховните одитни институции ИНТОСАЙ е определила независимостта на ВОИ като основополагащ принцип и основна предпоставка за ефективността на външния одит в публичния сектор и включва това изискване в издаваните от организацията Международни стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ). Сметната палата, като държавен орган за външен одит в публичния сектор, прилага МСВОИ, което е изискване и на чл. 1, ал. 2 от Закона за Сметната палата и се свързва с нормите на чл. 24, ал. 1 от Конституцията, и пряко засяга чл. 4, ал. 3 от Конституцията („Република България участва в изграждането и развитието

на Европейския съюз“), доколкото Сметната палата подпомага дейността на Европейската сметна палата.

Отново за пълнота – не намирам, че парламентарната процедура, предшестваща освобождаването на председателя на Сметната палата, е прозрачна и гарантира правото му на обяснения. В наличната на сайта на Народното събрание стенограма има претенции към дейността на органа, но народните представители ги адресират помежду си. Т.е. освободеният от длъжността така и не е получил ясно формулирана претенция, на която е можел мотивирано да отговори. Действително, в решенията на Конституционния съд до сега няма установена непротиворечива практика дали към лица, заемащи висши държавни длъжности, избирани от парламента, е приложим такъв стандарт (Решение № 14 от 1997 г. к. д. № 11 от 1997 г. например приема, че е достатъчно само изслушване в комисия, дори не в пленарна зала; Решение на КС № 15 от 1993 г. по к. д. № 17 от 1993 г., обн. ДВ бр. 88 от 1993 г., Решение на КС № 3 от 1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г., обн. ДВ бр. 4 от 1992 г.). Но в особените мнения на някои членове на Съда се настоява, че тези лица също имат право на защита, и аз поддържам тази позиция. Моето виждане съвпада напълно с особеното мнение на съдия Ц. Хаджистойчев по второто цитирано решение: „Защитата не е след приемането на акта, не е срещу формирана воля на решаващия орган и не е, за да отблъсне тази воля. Защитата е в *предходещ момент* и внасяйки светлина от другата страна тя по принцип ще спомогне за вземане на правилното решение“.

По изложените съображения, смятам, че искането за обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата от 20.01.2023 г., обн ДВ бр. 8 от 2023 г. следва да бъде уважено най-малкото като накърняващо конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ) и задължение на Република България да участва в изграждането и развитието на Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 КРБ), както и поради нарушение на статута на Сметната палата, уреден от чл. 91, ал. 2 от Конституцията посредством особен закон, какъвто парламентът е бил длъжен да приеме, а след това – да зачита.

С уважение **Konstantin Vasilev Pehlivanov** Digitally signed by Konstantin Vasilev Pehlivanov
Date: 2023.04.03 14:55:28 +03'00'

(доц. д-р Константин Пехливанов)