

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Дк. № 2/Ксф/1/2011/СЗ
Дата 14.03.2014

До
се
за
сметната палата

СМЕТНА ПАЛАТА
изх. № 11-01-003, 11.03.2011 г.

14.11.2014

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА
РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1 ОТ 2011 Г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 24.01.2011 г. е образувано конституционно дело № 1 от 2011 г. по искане на 54 народни представители от 41-ото Народно събрание за обявяване противоконституционност на чл. 12; чл.13; чл. 14; чл. 20, чл. 46; чл. 47; чл. 50; чл. 60; § 3 от Закона за Сметната палата, а оттук и на целия Закон за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 98/2010 г.). С определение от 24.02.2011 г. на Конституционния съд на Република България Сметната палата е конституирана като заинтересована страна по образуваното конституционно дело.

В искането на народните представители се твърди, че чл. 12; чл. 13; чл. 14; чл. 20; чл. 46; чл. 47 и чл. 60 от Закона за Сметната палата противоречат на чл. 91, ал. 1 от

124

Конституцията на Република България, тъй като с новия закон се въвежда едноличен орган от типа „генерален одитор“, както и че се предвижда ликвидиране на Сметната палата, превръщайки я в едноличен и безконтролен орган. Иска се обявяване на противоконституционност и на разпоредбата на §. 3 от ЗСП, с който предсрочно се прекратяват мандатните правоотношения на заварените членове на Сметната палата, поради противоречие с чл. 4, ал. 1 от КРБ и принципите на правовата държава, както и отмяна на чл. 50 от ЗСП поради това, че с него се разширяват правомощията на конституционния орган – Сметна палата извън неговия предмет на дейност.

Сметната палата счита, че искането за обявяване на посочените разпоредби от ЗСП за противоконституционни е неоснователно, като съображенията ни са следните:

1. По отношение твърденията за смяна на колегиалния орган с едноличен орган от типа „генерален одитор“ :

Сметната палата е конституционно установен орган, без основният закон да урежда изчерпателно състава, статута, мандата и правомощията му. Ал. 2 на чл. 91 от КРБ предвижда, че това са въпроси, които са в рамките на компетентността на Народното събрание и се уреждат със закон.

Според чл. 91, ал. 1 от Конституцията, Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол по изпълнение на бюджета. Спазвайки стриктно нормата на чл. 91, ал. 1 от КРБ, законодателят, в чл. 12 от новоприетия Закон за Сметна палата, е предвидил, че Сметната палата, в състав председател и двама заместник – председатели, се избира от Народното събрание. От цитираната разпоредба е видно, че Сметната палата е колегиален орган – състои се от трима члена и че

съставът ѝ се определя от Народното събрание. Разликата със съществуващия колегиален орган, избран на основание отменения ЗСП е в броя на членовете на Сметната палата и в наименованието на тяхната длъжност – заместник – председатели. В този смисъл напълно несъстоятелни са твърденията на народните представители, че с новия ЗСП се въвежда едноличен орган, тъй като такава идея не се съдържа в нито една от атакуваните пред Конституционния съд разпоредби, нито в други норми на закона.

За да се дефинира един орган на държавна власт като колегиален, освен че трябва да се състои от определен брой членове, той трябва да упражнява общи правомощия и да приема общи актове при упражняването на тези правомощия. Поставят се и определени изисквания за кворум и мнозинство при вземането на решения.

Както беше отбелязано по-горе Сметна палата е колегиален орган, в чийто състав се включват председателят и заместник – председателите.

Основното правомощие на органа Сметна палата е да упражнява контрол по изпълнение на бюджета, както става ясно от разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от КРБ. Тази идея последователно е прокарана в нормите на новоприетия ЗСП, като още чл. 1 ал. 2 от него предвижда, че СП осъществява контрол по изпълнението на бюджета и на другите публични средства и дейности. С тази норма се възлага правомощието по контрол по изпълнение на бюджета на колегиалния орган Сметна палата, а не еднолично на нейния председател. Идеята, че колегиалният орган упражнява това общо правомощие е доразвита в нормите на чл. 6, ал. 5 и чл. 54, ал. 2 от закона, в която се предвижда, че Сметната палата изготвя доклади със становища по отчетите за изпълнение на държавния бюджет, отчетите за изпълнение на бюджета на НОИ, на

НЗОК, както и по отчета за бюджетните разходи на БНБ. Основната форма на контрол по изпълнение на бюджета – изготвяне на становища по тези отчети е възложена на колегиалния орган, който със свое решение приема изготвените доклади и се произнася по тяхната достоверност и надеждност. Докладите със становища се приемат въз основа на одити на представените отчети.

Освен горепосоченото основно правомощие, законодателят е възложил на колегиалния орган и други правомощия, свързани с контрола – да приема годишната програма за одитната дейност (чл. 7, ал. 1 от ЗСП), да приема вътрешните актове, уреждащи одитната дейност на Сметната палата (чл. 19, т. 2 от ЗСП).

Като колегия СП утвърждава бюджета и приема отчета за неговото изпълнение (чл. 19, т. 1 от ЗСП).

При упражняването на тези правомощия законодателят е предвидил, че решенията се приемат с *общо съгласие (т.е. единодушие)* между председателя и заместник-председателите, което означава, че е изпълнена и друга предпоставка за да се приеме, че е налице колегиален орган – въведени са изисквания за формиране на мнозинство при вземане на решения.

В искането на народните представители са наведени доводи, че традицията в България е ориентирана към възприемане на колегиалното начало като още от самото създаване на Върховната Сметна палата през 1880 г. до приемането на ЗСП през 2010 г. тя е била колегиален орган. Макар и фактически верни, тези доводи на първо място са ирелевантни що се отнася до твърдяното противоречие с Конституцията на разпоредбите на чл. 12; чл. 13; чл. 14; чл. 20; чл. 46; чл. 47 и чл. 60 от ЗСП. Освен това, тук съзнателно се игнорира факта, че Върховната Сметна палата на Република България по време на действието ѝ преди да бъде ликвидирана като контролен

орган през 1948 г. е била особена юрисдикция с функции да правораздава и да действа като касационна инстанция. При преглед на нормите на Закона за Върховната Сметна палата и окръжните сметни палати от 1925 година, който е в действие до 1948 г., се установява, че Върховната Сметна палата е касационна инстанция по отношение актовете на областните сметни палати вместо Върховния касационен съд. Към Върховната Сметна палата се създават отделения, които заседават в състави и се произнасят с решения, които са окончателни. Освен това отделенията на Върховната Сметна палата формират общо събрание, което има задължение да уеднаквява практиката на областните сметни палати, т.е. издават се тълкувателни решения, които са задължителни.

При така създадената уредба и предвид възложените правомощия, очевидно е било необходимо Сметната палата да бъде създадена и да действа на колегиален принцип. Тя има статут на особена юрисдикция и действа като правораздавателен орган. След приемането на ЗСП от 1995 г. тази традиция е изоставена и Сметната палата е създадена като контролна институция, която работи в тясно взаимодействие с Народното събрание. Нейните органи извършват проверки, а след приемането на ЗСП от 2001 г. - одити. Със свои решения Сметната палата приема актовете, които удостоверяват резултатите от осъществения контрол – констативни актове при действието на ЗСП от 1995 г. и одитни доклади – след приемането на ЗСП от 2001 г. И двата закона обаче запазват колегиалното начало, което за периода на действие на ЗСП от 2001 г. този подход показва своите недостатъци – тромава и бавна процедура по издаването на одитните актове, липса на ясни отговорности, недостатъчна ефективност на одитния процес. По наше мнение, именно анализът на досегашната практика

мотивираща законодателят да възприеме друг модел на устройството на одитната институция, при която да се постигнат два основни ефекта – ясна отговорност на ръководителя на институцията и оптимизиране на одитната процедура като одитните доклади се издават от председателя, а не от колегиалния орган. Именно на този принцип се основава моделът на „генералния одитор“, **който обаче не е равнозначен на едноличен орган**, както неправилно са възприели вносителите на искането до Конституционния съд.

Както беше отбелязано по-горе, с новия ЗСП е създаден колегиален орган, а наред с него са уредени и останалите органи в Сметната палата със самостоятелни правомощия – председател, заместник – председатели, директори на одитни дирекции и одитори. Всеки от тях, а не само председателят, има еднолични правомощия в одитния процес, като тези правомощия са изчерпателно уредени в закона, така както изисква Конституцията на Република България. За един от видовете одит (финансов одит на годишните финансови отчети) е възприето законодателното решение на отменения закон – одобряването им да е еднолично правомощие на заместник – председател на Сметната палата. В чл. 45 от ЗСП (отм.) беше уредено, че одитните доклади и/или одитните становища от извършен одит на финансов отчет се изготвят от ръководителя на одитния екип и се съгласуват, т.е. одобряват от ръководител на отделение, който е и член на колегиалния орган или от териториален директор. Отмененият закон не изискваше тези одитни доклади да се приемат с решение на Сметната палата. Така одитното производство по заверките на годишни финансови отчети завършваше с актове на 16 еднолични органа (такъв бе общият брой ръководители на отделения и на териториални поделения) на институцията Сметна

палата На практика на основание тази разпоредба при действието на отменения закон, в рамките на ежегодната праграма за одитна дейност, са одобрявани ежегодно над 340, т.е. повече от половината одитни доклади на Сметната палата. Този подход на законодателя не е атакуван като противоконституционен.

2. В искането на народните представители не се съдържат аргументи относно **противоречието на разпоредбите на чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 от ЗСП с Конституцията** и в какво се изразява конкретно тяхната противоконституционност. Твърди се само, че правомощията на председателя са практически неограничени – **твърдение, което по наше мнение е несъстоятелно.**

На първо място, конституционният законодател е оставил изцяло в преценка на Народното събрание определянето на правомощията на органите на Сметната палата – арг. чл. 91 ал. 2 от КРБ, който урежда, че организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със закон. В този смисъл, в Конституцията не се съдържат норми, които да уреждат мандата и правомощията на председателя на Сметната палата, за да има противоречие между тях и разпоредбите на закона.

На второ място, правомощията на председателя на Сметната палата са дефинирани съобразно качеството, в което той действа. Разпоредбата на чл. 20 от ЗСП възлага тези правомощия, които произтичат от качеството на председателя като разпоредител с бюджетни средства и представляващ юридическото лице Сметна палата. Тази разпоредба е аналогична на нормата на чл. 15 от отменения ЗСП, допълнена с новите задължения за оповестяване на Международните одитни стандарти и за участие в заседанията на Консултативния съвет.

Що се отнася до правомощието по чл. 46, ал. 1 от закона председателят да издава окончателен одитен доклад, то както беше отбелязано по-горе, този подход развива законодателното решение, залегнало в отменения ЗСП по отношение одитите за заверка на годишните финансови отчети на първостепенните разпоредители с бюджетни средства. Освен това, Конституцията на РБ по никакъв начин не поставя изискване оперативните одитни правомощия да се упражняват от колегиалния орган. При упражняване на това си правомощие председателят на Сметната палата действа в обвързана компетентност, тъй като предварително колегиалният орган е определил чрез вътрешните актове, които приема, процедурата и методологията, по които се извършва одитната дейност. По тази причина не може да се сподели нито тезата за противоконституционност на тези правомощия, нито тезата, че същите са неограничени и безконтролни.

Като допълнителен довод в подкрепа на тезата, че правомощията на председателя са твърде широки, се посочва, че последният е овластен по силата на закона (чл. 14) да предлага заместник-председателите. Според вносителите по този начин се препятства възможността на което и да е друго лице, включително на народен представител, да предложи конкретни лица да заемат тези длъжности. По наше мнение, този довод е несъстоятелен по две причини:

На първо място конституционният законодател е предоставил възможност на Народното събрание със закон да определи устройството на Сметната палата и реда, по който се конституира. Конституцията на Република България не съдържа правна уредба в тази насока. Именно народните представители, като част от състава на законодателния орган, са възприели подхода, при избора на състава на Сметната палата председателят

да може да предлага своите заместници. Това законодателно решение е заимствано от отменения закон от 2001 г., който предвиждаше, че председателят предлага членовете на Сметната палата (чл. 13, ал. 2 от отменения ЗСП). Израз на законодателна целесъобразност е да се даде възможност на ръководителя на институцията да предложи своя екип, съобразявайки се обаче с високите професионални изисквания, които законодателят е поставил.

На второ място, подобен законодателен подход не е нетипичен за нашето законодателство. Така например, омбудсманът, който също е в кръга на конституционно установените органи, предлага заместник – омбудсман, който се избира с решение на Народното събрание. В Закона за омбудсмана няма процедура, съгласно която други лица да са овластени да правят предложения в тази насока, включително и народни представители.

3. В искането на народните представители до Конституционния съд са посочени и нормите на чл. 47 и чл. 60 от ЗСП като пример за неограничена власт на председателя на Сметната палата. Задължението по чл. 47, ал. 1 от ЗСП за информиране на ръководителя на одитираната организация е производно на основното одитно правомощие на председателя на Сметната палата да издава окончателен одитен доклад. То има за цел да уведоми засегнатата страна за окончателния акт и в този смисъл е последица от одитното производство, което се развива, а не самостоятелно правомощие, което одитния орган упражнява. Аналогична е правната природа на задължението по чл. 60 от закона за информиране на Народното събрание, което кореспондира на основната задача на Сметната палата, прогласена в чл. 2 от закона. Като се има предвид, че правомощията на Сметната палата се уреждат със закон (чл. 91, ал. 2 от КРБ) и

предвид факта, че тези две разпоредби не възлагат самостоятелни правомощия, считаме, че напълно неоснователно е твърдението за тяхната противоконституционност.

4. По отношение твърдението за противоречие на §. 3, ал. 1 от Закона за Сметната палата с принципите на правовата държава и чл. 4, ал. 1 от КРБ, Сметната палата не счита за необходимо да се изразява становище в настоящото конституционно дело. По наше мнение, въпросът относно възможността със закон да се прекрати предсрочно мандата на орган, чийто статут не е изчерпателно уреден в Конституцията, ясно и еднозначно е решен с приемането на Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.

5. На последно място в искането на народните представители се навеждат доводи за противоконституционност на разпоредбата на чл. 50 от ЗСП, тъй като с тази разпоредба се установяват нови, непредвидени в КРБ основания за започване на процедура за отстраняване от длъжност на органи с конституционен статут. Твърди се, че това противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ и принципите на правовата държава и се дават права на орган извън „неговия предмет на дейност”. Сметната палата не споделя тази теза, поради следните съображения:

Чл. 50 от ЗСП е норма, която дава възможност на председателя на Сметната палата да поиска освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност при наличие на определени предпоставки – нарушения на закон или неизпълнение на препоръки, дадени от Сметната палата. В тази разпоредба не се съдържат никакви норми относно реда, по който се развива това производство. Не се вменяват насрещни задължения на компетентен орган да реализира такава

процедура в случай, че е постъпило такова искане от председателя на Сметната палата. Очевидно е, че смисълът на подобно правомощие е да **възложи сигнална функция** на Сметната палата, докато производството по освобождаване на виновно длъжностно лице може да се развие, само ако в специален закон е предвидена такава възможност и ред, по който същата да се реализира. Така например, що се отнася до органите на местно самоуправление (кмет на община), очевидно е че нито в Конституцията, нито в Законът за местното самоуправление и местната администрация е предвидена процедура по предсрочно освобождаване, поради което подобно правомощие няма как да засегне тези органи. Следователно процедури за освобождаване от длъжност по предложение на председателя на Сметната палата могат да се развият само спрямо тези лица, за които в специален закон е предвидена подобна правна възможност и компетентен орган, който е овластен да упражни такова правомощие.

Подобни норми липсват и за другите изборни длъжности, както и за всички органи с политически мандат.

Очевидно е, че това правомощие е неприложимо за органи, избрани от парламента, както и чрез преки избори. Неприложимостта на предложението за освобождаване спрямо тези лица е пряко свързана с основно правило, спазвано в дейността на всички СП. Това е правилото за ненамеса в политическия процес. Палатата не може да се превърне в „кадровик“ на министри, кметове и други лица с политически мандат. Това би означавало пряко ангажиране с политика, нещо, което грубо противоречи на принципа за независимост – основен принцип в дейността на всяка върховна одитна институция. В този смисъл правомощието на председателя на СП се отнася само до

лица, носещи управленска отговорност, по смисъла на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, но без политически мандат. Става въпрос за лицата, които формират професионалния, неполитически управленски „ешелон” в институциите в публичния сектор. Такива са например главни секретари на министерства, секретари на общини, директори на дирекции и т.н. Много често, както показва опитът на Сметната палата, именно тези лица генерират лошите управленски практики, на които стават заложници лицата с политически мандат, които ръководят съответната институция (министри, кметове и т.н.).

Предвид гореизложеното, **няма как да се сподели тезата, че с чл. 50 от ЗСП се установяват нови, непредвидени в други актове основания за освобождаване**, особено на органи с конституционен статус, което е видно дори и от буквалното тълкуване на текста. Сметната палата няма такова разбиране на смисъла на атакуваната разпоредба и не възнамерява да я прилага по подобен превратен начин.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед гореизложеното становище за конституционностьобразност на атакуваните разпоредби на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 50, чл. 60 и §. 3 от Закона за Сметната палата съответно и на целия закон, моля искането на народните представители за обявяването им за противоконституционни да бъде отхвърлено като неоснователно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(проф. Валери Димитров)

