



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 213/51

Дата 24.07.23г.

Упр. № 35/21.07.2023г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО №8/2023

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд на Република България от 06.06.2023 г. на Съюза на юристите в България е предоставена възможност да представи писмено становище по конституционно дело №8/2023 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г. посл. изм. ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.)

В чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата е уредено, че окончателните одитни доклади на Сметната палата не подлежат на оспорване по съдебен ред.

Съюзът на юристите в България (СЮБ) намира тази уредба за противоконституционна, като противоречаща на заложените принципи в чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, по следните

съображения:

Забраната за оспорване по съдебен ред на окончателните одитни доклади на Сметната палата лишава техните адресати от възможността за осъществяване на съдебен контрол върху административен акт, който непосредствено засяга техни права и интереси. Това законодателно разрешение не позволява извършване на съдебна проверка за материалната законосъобразност на доклада и за спазването на административното производство по неговото издаване. Чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата нарушава правото на защита на одитираните субекти, като неоправдано ги лишава от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади. Тъй като с тези административни актове се нарушават или застрашават правата или законните интереси на одитираните лица, те са „засегнати“ от тях по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, което е материалноправно основание за включването им в кръга на съдебно обжалваемите актове, и легитимира процесуалноправния интерес от тяхното оспорване по съдебен ред. Налице е противоречие на оспорената разпоредба и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото изключването на възможността за съдебно оспорване не е обусловено от висша конституционна ценност, поради което се нарушава материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава.

Трайно, последователно и непротиворечиво е разбирането както в съдебната практика, така и в теорията, че по своята правна същност административният акт представлява властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда.

Основната класификация на административните актове е с оглед съдържанието и юридическите свойства на тези властнически волеизявления, като според това деление административните актове биват индивидуални, общи и нормативни. Легална дефиниция на понятието индивидуален административен акт се съдържа в чл. 21 АПК, като характерното за този вид властнически волеизявления е двойното конкретизиране и индивидуализиране на създаваните правни отношения - както по посока на субектите, които участват в тях, така и по предметното им съдържание. Казано с други думи, адресатите на акта са винаги точно и конкретно определени и в акта е посочено точно какво право или задължение възниква за адресата. Адресат на окончателните одитни доклади на Сметната палата разполага с правен интерес да се защити срещу тези индивидуални административни актове, чрез оспорването им по съдебен ред по силата на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата обаче пречатства осъществяването на съдебен контрол за законосъобразност на окончателните одитни доклади.

Сметната палата е конституционно установен държавен орган, тъй като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени с

разпоредбата на чл. 91 от Конституцията, според която тя се избира от Народното събрание. Със същия текст по най-общ начин е определена функцията ѝ, която се изразява в контрол върху изпълнението на бюджета. Тази нейна функция да бъде одитор на публичните финанси предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ като държавен орган да бъде предвидено на конституционно равнище. От друга страна, значимостта ѝ не е от порядъка на тази на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт, като Народно събрание, Министерски съвет, президент на републиката, Конституционен съд, Висш съдебен съвет. Това намира израз в пестеливото дефиниране на този орган в чл. 91, ал. 1 от Конституцията и препращането с ал. 2 на същия текст към уреждане на нейната организация, правомощия и ред за дейност със закон. Поради изтъкнатото по-горе обстоятелство, че в Конституцията е дадена само най-обща формулировка на съществуването на Сметна палата като контролиращ изпълнението на държавния бюджет орган, избран от Народното събрание, препращането на чл. 91, ал. 2 от Конституцията предоставя голямо пространство за законодателна целесъобразност и възприемане на алтернативни разрешения при уредбата на институцията. За последното сочи и фактът, че от създаването на Сметната палата през 1995 г. действащият закон е пети по ред, който урежда свързаната с нея материя. Параметрите на тази законодателна дейност са лимитирани от чл. 91, ал. 1 от Конституцията само относно необходимостта Сметната палата като колективно тяло да включва повече от едно лице, избрано от Народното събрание, както и възлагането на правомощия със закона да бъде свързано с одитирането на публичните финанси. Посочените рамки на законодателна целесъобразност обаче не изключват спазването на основни конституционни принципи, каквито са принципите на правовата държава и на разделение на властите.

В правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Именно в стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделието на властите Конституцията развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат - чл. 120 от Конституцията. Правото на обжалване на всички административни актове може да бъде изключено със закон за изрично посочени такива. Подчертавано е същевременно многократно в трайната практика на Конституционния съд, че това е само изключение от основното правило за обжалване на всички административни актове и следва да се прилага ограничително - само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини.

Както бе посочено и по-горе, разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата противоречи на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, като лишава адресатите на окончателните одитни доклади, издадени по реда на Закона за Сметната палата от осъществяване на съдебен контрол върху

административен акт, който засяга техни права и интереси. Това засягане е непосредствено предвид обстоятелството, че правните последици за адресатите настъпват пряко от самия одитен доклад, а изброените в закона органи предприемат съответните действия именно и въз основа на доклада. Забраната за оспорване на този вид административни актове не дава възможност да се извърши проверка от съдебен орган за спазване на административното производство по тяхното издаване. Забраната за оспорване пречатства и проверката за материална законосъобразност на доклада. Възможността за осъществяване на съдебен контрол върху административните актове е важна гаранция за запазване и охраняване на интересите на гражданите и организациите, като се пречатства възможността административният орган да злоупотребява при упражняване на предоставените му със закон правомощия, която възможност следва да бъде стриктно съблюдувана и осигурявана. Забраната за съдебно оспорване на посочените актове на Сметната палата нарушава правото на защита, защото създава ограничения за правните субекти, които не са обществено оправдани. Като е лишил одитираните субекти от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади на Сметната палата, законодателят не е осигурил дължимата ефективна възможност за защита на нарушени или застрашени права пред съдебните органи. Такова ограничение в правото на защита може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, каквато в случая не е налице. В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията закрепва изискване за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на властите на закона (Решение №13 от 1993 г. по к. д. №13/1993 г., Решение №21 от 1995 г. по к. д. №18/1995 г., Решение №18 от 1997 г. по к. д. №12/1997 г., Решение №8 от 1999 г. по к. д. №4/1999 г., Решение №3 от 2002 г. по к. д. №11/2002 г., Решение №1 от 2012 г. по к. д. №10/2011 г., Решение №4 от 2019 г. по к. д. №15/2018 г. и др.).

Необходимо конституционно условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване по чл. 120, ал. 2 от Основния закон е административният акт да засяга лицето, което го обжалва. Административният акт „засяга“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материално правното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Същевременно това материалноправно основание легитимира

процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт (Решение №21 от 1995 г. по к. д. №18/1995 г.). Окончателните одитни доклади на Сметната палата, чиято необжалваемост е предвидена с ал. 2 на чл. 55 от Закона за Сметната палата, несъмнено засягат одитираните лица, тъй като съгласно чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата ръководителят на одитираната организация е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата в определен в доклада срок.

Гореизложеното налага извод, че оспорената пред Конституционния съд законодателна уредба нарушава императивна конституционна рамка в отклонение от базови конституционни принципи и не удовлетворява конституционните гаранции за правото на защита. Елиминирането на основни конституционни гаранции по съображения за целесъобразност е недопустимо, защото нарушава принципа на правовата държава.

По изложените съображения Съюзът на юристите в България изразява становище, че чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата, е противоконституционен.

С УВАЖЕНИЕ:

ПРЕДСЕДАТЕЛ


(В. СЛАВОВ)