

**ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ ОТ ПРОФ. Д-Р ВАЛЕРИ ДИМИТРОВ КЪМ  
СТАНОВИЩЕТО ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8 /2023 г.**

**ДО ПРЕДСЕДАТЕЛКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА**

**УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Позволявам си да предоставя на вашето внимание допълнение към становището ми по конституционно дело № 8/2023 г. Надявам се, че аргументацията в допълнението ще допринесе за обосноваването бъдещо решаване на делото, отнасящо се до актовете на Сметната палата (СмП), в качеството и на върховна одитна одитна институция.

Аз аргументирах обстойно тезата, че СмП не е орган с изпълнителни правомощия, съответно одитните доклади нямат качеството на индивидуални административни актове и поради това не могат да се обжалват пред административен съд.

Въпреки това, с цел задълбочаване и логическа изчерпателност на анализа, да приемем условно обратната теза - че одитните доклади са административни актове и логично поради това могат да се оспорват пред Върховния административен съд. Ако се приеме тази теза за изходна точка е очевидно, че се поставя въпросът дали разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСмП) може да се тълкува и прилага като изключваща норма по смисъла на чл. 120, ал.2 от Конституцията. Тогава логически веднага се поставя и следващият въпрос - дали има обществен интерес от законово изключване на актовете на СмП от принципа за съдебно обжалване на административни актове по съдебен ред съгласно посочената разпоредба на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд със своето принципно решение № 14 от 2014 г. се е произнесъл, че достъпът до съда като самостоятелно основно право може да бъде стеснен (ограничен) само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес. В решението се изтъква, че ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

СмП е институция, която осъществява одитен финансов контрол върху изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности (чл. 91, ал. 1 от Конституцията, чл. 1, ал. 2 от ЗСмП). Основна задача на палатата е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и *да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това* (чл. 2 от ЗСмП). В този смисъл, както вече посочих в становището си, СмП е парламентарен вид одитна институция, която подпомага парламентарния контрол, възложен като функция на Народното събрание съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Възприемането на тезата за одитните доклади като административни актове, които подлежат на оспорване пред административен съд, води неизбежно до въпроса дали обжалването на тези доклади няма да затрудни максимално и дори да обезсмисли навременния парламентарен контрол. Очевидно е например, че при висящ съдебен спор Народното събрание няма да може да наложи на ръководителя на съответната одитирана организация спазването на препоръките на СмП, като предприеме действия по чл. 50, ал. 3 от ЗСмП. Така например съгласно чл. 102, ал. 1 от Правилника за организация на дейността на Народното събрание, се предвижда възможността при питане на народен представител по предложение на една пета от народните представители да станат разисквания и да се приеме решение. Несъмнено повод за подобно питане може да стане и доклад на Сметната палата, внесен в парламента на основание чл. 62 от ал. 1, т. 1-3 от ЗСмП, например доклад със становище за извършен одит на бюджетна система или със значими резултати за съответния за съответния бюджет и други публични средства и дейности (т.2). Каква ще бъде съдбата на приетото решение при съдебно оспорване на съответния одитен доклад?

*Функцията по осъществяването на парламентарен контрол от страна на Народното събрание безспорно е част от основите на конституционния ред и безпрепятственото и осъществяване е от висш публичен интерес по смисъла на цитираното решение на Конституционния съд.* В този смисъл дори да се приеме абсурдната и категорично недоказана теза, че одитните доклади на Сметната палата имат качеството на административни актове, които подлежат на съдебен контрол, това неизбежно ще доведе до засягане на висш публичен интерес от конституционен порядък – ефективното осъществяване на такава основна функция на Народното събрание като парламентарния контрол.

Не е без значение и обстоятелството, че съдебните обжалвания на одитни доклади ще възпрепятстват и контрола на местните представителни органи върху местната изпълнителна власт. Тук искам да припомня и ключова разпоредба на Конституцията, която задължава кметът на община в качеството му на местен орган на изпълнителна власт в своята дейност да се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението (чл. 139, ал. 2). Актове на общинския съвет, изискващи

изпълнение на препоръки на одитната институция, отнасящи се например до изпълнение на бюджета на общината могат да бъдат блокирани чрез съдебно обжалване.

Във всички случаи съдебно оспорване на одитни доклади разпоредбата на чл. 53, ал. 3 от ЗСМП, целяща предприемане на действия от Народното събрание и общински съвети при неизпълнение на препоръки на Сметната палата от страна, ще стане практически неприложима.

Но не само контролът на представителните органи, обективиращ висш публичен интерес, ще бъде засегнат при съдебно оспорване на доклади на Сметната палата. Ще се засегне и конституционно уредената функция на Министерския съвет да ръководи изпълнението на държавния бюджет по чл. 106 от Конституцията. *Съдебното обжалване на одитни доклади практически ще доведе до блокирането на актове на правителството, които изискват изпълнение на препоръки на Сметната палата. А това несъмнено засяга висш публичен интерес, отнасящ се до конституционно уредена функция на висшия орган на изпълнителна власт по чл. 106 от основния закон.*

Тук искам да изтъкна и следното важно обстоятелство, отнасящо се до адресатите на одитните доклади – одитираните организации (институции). Припомням, че става въпрос именно за организации, а не за физически лица. *Сметната палата не одитира физически лица.* Тези организации не са обикновени юридически лица, развиващи дейност в стопанския и нестопанския сектор. В огромната си част тези субекти принадлежат към системата на публичните финанси и публичния сектор. Това са бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси, публични предприятия по смисъла на Закона за публичните предприятия, други организации, управляващи публични активи и дейности. Всички тези субекти осъществяват публична политика и публични дейности, управляват публични активи и в това си качество са обвързани от генералното задължение и отговорност за добро управление. Това означава законосъобразно, ефективно ефикасно и икономично управление (вж. чл. 20 от Закона за публичните финанси, чл. 6, ал. 1 и § 1, т. 3 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор). Тези субекти нямат свой частен интерес или по-общо казано частна правна сфера, която може да бъде засегната от докладите на Сметната палата. Оправомощаването на такива субекти с правото да атакуват пред административен съд докладите на одитната институция несъмнено и неизбежно ще доведе *до масова злоупотреба с правото на съдебна защита и фактически до блокирането на важни конституционно уредени функции и публични интереси.*

Поради всичко изложено смятам, че **няма каквито и да е разумни аргументи, които да оправдават обявяване на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата за противоконституционна.**

С уважение проф.д-р Валери Димитров