

136



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

на

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 1 за 2011 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 18 февруари 2011 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2011 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 54 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 и § 3 от Закона за Сметната палата (ДВ, бр. 98 от 2010 г.), както и искането за установяване на противоконституционността на закона като цяло поради основното значение, което имат за него атакуваните разпоредби.

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 от основния закон, защото с тях се урежда недопустим с оглед на конституционната разпоредба орган. Член 50 и § 3, ал. 1 от закона се оспорват като противоречащи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията

1. Относно твърдението, че чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 от Закона за Сметната палата противоречат на разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от Конституцията, защото уреждат недопустим с оглед на нея едноличен орган

В чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 от Закона за Сметната палата се уреждат статутът и правомощията на председателя и на заместник-председателите на Сметната палата. Според вносителите на искането атакуваните разпоредби очертават Сметната палата като едноличен орган. При обосноваването на твърдението за тяхната противоконституционност се застъпва тезата, че Сметната палата е колегиален орган по силата на конституционната норма на чл. 91, ал. 1.

Считаме за необоснована застъпената в искането теза, че Сметната палата е колегиален орган по смисъла на основния закон, с оглед на което е и неоснователно твърдението за противоконституционност на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 на Закона за Сметната палата.

За вносителите на искането основният довод, че Сметната палата е колегиален орган по силата на чл. 91, ал. 1 от Конституцията, е в граматическото тълкуване на тази разпоредба. Като допълнителни аргументи в подкрепа на тезата си те сочат:

- конституционният законодател, създавайки нормата на чл. 91, ал. 1, е имал предвид традицията в българското законодателство от края на 19-ти и началото на 20-ти век;
- колегиалното начало е възприето и в приетите въз основа на чл. 91, ал. 2 Закон за Сметната палата от 1995 г. и Закон за Сметната палата от 2001 г.;

- към момента на приемането на Република България за държава – членка на Европейския съюз, Сметната палата е колегиален орган.

В искането не се излага конкретно граматическо тълкуване на чл. 91, ал. 1 от Конституцията, който гласи: „Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета.” Доколкото именно граматиката, дял от която е морфологията, се сочи от вносителите за довод на тезата им, те вероятно имат предвид тълкуване на използваните в разпоредбата думи като части на речта. Като част на речта думата „Сметна палата” съставлява съществително собствено име, съдържащо в себе си съществителното нарицателно име „палата”. Действително прилагателното „колегиален” в израза „колегиален орган” идва от думата „колегия”, която също е съществително нарицателно име. Но подобна единична морфологична прилика надали е достатъчна, за да послужи за граматическо тълкуване на норма на основния закон. Още повече, че при такова тълкуване е важен не само морфологичният строеж на думите, но и тяхното значение, и не толкова лексикалното значение на отделната дума, а в цялост езикът, чрез който е изразена волята на конституционния законодател.

В Конституцията са предвидени редица колегиални органи – Министерският съвет, Висшият съдебен съвет, Конституционният съд. В уредбата на всички тях присъстват разпоредби относно структурния им състав - чл. 108, ал. 1, чл. 130, ал. 1, чл. 147, ал. 1, т.е. при нито един от колегиалните органи колегиалността не следва от „граматическо тълкуване” или от съхранена традиция на предходна конституционна или законодателна уредба. Сметната палата не е предвидена от Конституцията като колегиален орган. При нейната уредба в чл. 91 не присъстват разпоредби относно структурен състав на колегия, чрез които конституционният законодател винаги определя колегиалните органи.

По смисъла на чл. 91, ал. 1 Сметната палата не е колегиален орган, а институция, на която са възложени определени държавни функции. Това разбиране е в съответствие с основно лексикално значение на думата „палата” – тя е синоним на учреждение. Именно в посочения смисъл думата „палата” участва в наименованията на институции, сред които е и Сметната палата.

Смисълът на разпоредбата на чл. 91, ал. 1 е само да посочи институцията, която от името на държавата ще осъществява контрол за изпълнението на нейния бюджет. Организацията, правомощията и редът на дейност на Сметната палата, в това число дали тя ще осъществява дейността си чрез колегиален орган, не са материя, която се урежда пряко от Конституцията. Алинея 2 на чл. 91 предвижда те да се определят със закон, от което следва, че въпрос на законодателна целесъобразност е дали органите на Сметната палата ще са един или повече, еднолични или колегиални, мандатни или не, с какъв структурен състав (ако са колегиални) и т.н. В този смисъл атакуваните разпоредби от Закона за Сметната палата, с които се урежда председателят като орган на Сметната палата, са изцяло в съответствие с чл. 91, ал. 2 от основния закон, и затова са конституционносъобразни.

На тази плоскост изцяло в съответствие с чл. 91, ал. 2 от основния закон и също конституционносъобразни са Законът за Сметната палата от 1995 г. и действащият към момента на приемането на Република България за държава – членка на Европейския съюз Закон за Сметната палата от 2001 г. Те, в това число и възприето в тях колегиално начало, не могат да бъдат обаче довод за противоконституционност на друг закон, само защото в последния се преурежда статутът на орган. Както посочва Конституционният съд в Решение № 13 от 2010 г. по конст. дело № 12 за 2010 г.:

„Възлагането от Конституцията на закон и изпълнението от този закон на изискването да даде определена уредба на обществени отношения несъмнено включва промени в уредбата, осъществявани по законов ред. Следователно реструктурирането, извършвано на законово равнище, не противоречи на Конституцията, щом тя е установила законовото уреждане, а то винаги обхваща и възможност за законова целесъобразност. Тази целесъобразност обхваща и необходимите реални реформи в държавните структури, наложителни в хода на общественото развитие.”

2. Относно твърдението, че § 3, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Сметната палата противоречи на установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава

В искането се поддържа, че § 3, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за Сметната палата предвижда предсрочно прекратяване на мандатните правоотношения с председателя и членовете на Сметната палата, избрани съгласно отменения Закон за Сметната палата (отм., ДВ, бр. 98 от 2010 г.). Параграф 3, ал. 1 обаче гласи: „В срок до един месец от влизането в сила на закона Народното събрание избира председател и заместник-председатели на Сметната палата.” Видно е несъответствието между твърдяното от вносителите на искането и действителното съдържание на атакуваната разпоредба. Това означава, че от формална страна изложените в искането доводи за противоконституционност на предсрочно прекратените мандатни правоотношения не са относими към § 3, ал. 1 и че предвид на тях законовата норма не може да се определя като нарушение на конституционния принцип на правовата държава.

За да обосноват своето твърдение за противоконституционност именно на § 3, ал. 1, вносителите на искането вероятно приемат, че предвиденият в разпоредбата избор на председател и заместник-председатели на Сметната палата в срок до един месец от влизането в сила на новия закон е равносilen на основание за предсрочно прекратяване на мандатните правоотношения с председателя и членовете на Сметната палата, избрани съгласно отменения Закон за Сметната палата. Алинея 2 на § 3 действително предвижда, че избраните по реда на отменения закон председател и членове ще изпълняват задълженията си до осъществяването на посочения в ал. 1 избор. Параграф 3 обаче има характер на преходна разпоредба, което определя и нейния смисъл – не да създаде ново основание за предсрочно прекратяване на мандатните правоотношения с избраните по реда на отменения закон председател и членове на Сметната палата, а напротив - да ги запази и след отмяната на уреждащия тяхното съществуване закон за времето до избора на органите на Сметната палата съгласно новия закон.

За да обосноват противоконституционно прекратени мандатни правоотношение, вносителите на искането отново застъпват тезата си за Сметната палата като конституционно предвиден колегиален орган, по отношение на който обаче мандатът е установен със закон. Твърдяното от тях нарушение на Конституцията е в това, че мандатните правоотношения не са прекратени на основание, посочено в чл. 12 от отменения Закон за Сметната палата. Вносителите на искането считат, че предсрочното прекратяване би било конституционно допустимо единствено, ако е на основание, предвидено в отменения закон, привеждайки като довод част от диспозитива на Решение № 13 на Конституционния съд от 2010 г. по конст. дело № 12 от 2010 г.:

„1. Мандатността е основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт....

2. Предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. Ако в нея основания не са предвидени – на основанията, предвидени в закон.”

Като се основават на точно тази част от диспозитива на конституционното решение, вносителите на искането явно смесват прекратяването на индивидуален мандат с прекратяването на мандата на колективния орган, каквото всъщност се е осъществило по силата на § 2 от Закона за Сметната палата, предвиждащ отмяна на Закона за Сметната палата от 2001 г.

Решение № 13 на Конституционният съд от 2010 г. не само не е довод за тезата на вносителите на искането, че мандатните правоотношения с председателя и членовете на Сметната палата, избрани съгласно отменения Закон за Сметната палата, са прекратени в нарушение на основния закон, но е изцяло в подкрепа на виждането, че Законът за Сметната палата от 2010 е конституционносъобразен. В това решение Конституционният съд, привеждайки ясно разграничение между прекратяването на индивидуален мандат и прекратяването на мандата на колективния орган, посочва :

„Предсрочното прекратяване на мандата на колективен орган е основание за прекратяване на персоналните мандати на неговите членове. Правните последици, свързани с предсрочното прекратяване на мандат, се уреждат от изменителния закон.”

Новият Закон за Сметната палата предлага законодателна промяна, за която „Конституцията не е затворена, а открита...”. На основа на него вътрешно се реструктурира в рамките на основния закон предвидена в него институция – Сметната палата. „Не е изключена промяна, включително вътрешно реструктуриране в рамките на Конституцията, и това е относимо и към компонентите на мандатността, щом тя е установена със закон”, сочи в тази връзка Решение № 13 на Конституционния съд от 2010 г. по конст. дело № 12 от 2010 г.

3. Относно твърдението, че чл. 50 от Закона за Сметната палата противоречи на установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава

Съгласно чл. 50 от Закона за Сметната палата председателят на Сметната палата чрез одитния доклад може да поиска освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени дадени от Сметната палата препоръки. Според вносителите на искането правомощието на председателя на Сметната палата да отправя искане за освобождаване от длъжност на виновно лице е предвидено в нарушение на основния закон, защото то е извън определената в Конституцията компетентност на Сметната палата, както и извън уредената в нея процедура по отстраняване на орган, когато той е с конституционен статут.

Считаме за неоснователно твърдението за противоречие на чл. 50 от Закона за Сметната палата с установения в чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава по следните съображения:

Съгласно разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от Конституцията Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета, което включва и контролни правомощия спрямо длъжностните лица, на които е възложено разпореждането с бюджетните средства. Конституционният законодател, установявайки компетентността на Сметната палата, не разграничава по обем или съдържание нейните контролни правомощия в зависимост от вида на контролираните държавни органи, в това число и зависимост от това дали те са с конституционен статут или не. Доколкото правомощието на председателя на Сметната палата по чл. 50 не е с обвързващ характер, а е само предложение до компетентните органи, същите не са освободени по силата на законната разпоредба от съблюдаването на предвидения в Конституцията и в законите ред по освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени дадени от Сметната палата препоръки.

С оглед посоченото считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 и § 3 от Закона за Сметната палата (ДВ, бр. 98 от 2010 г.), както и искането за установяване на противоконституционността на закона като цяло, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)

