



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-237

София, 28.07.2023 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 229 СТ

Дата 31.07.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ АСЕН ВАСИЛЕВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2023 г.

Относно: Искане на тричленен състав на Върховния административен съд 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.)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1-во от Конституцията на Република България тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСМП)(обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.). На 19.04.2023 г. Конституционният съд (КС) е образувал конституционно дело № 8/2023 г. по искането на ВАС, в което вносителят излага съображенията си в подкрепа на твърдени противоречия на посочената разпоредба от ЗСМП с чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП определя, че окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред.

В искането на ВАС се твърди, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП противоречи на основополагащи норми от Конституцията на Република България (КРБ), установяващи

правото на граждани и юридически лица на защита пред съд (чл. 120, ал. 1 и ал. 2) и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1).

Вносителят посочва, че 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. Заявява също, че това законодателно разрешение не позволява извършване на съдебна проверка за материалната законосъобразност на доклада и за спазването на административното производство по неговото издаване. Според съдебния състав на ВАС нормата на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП нарушава правото на защита на одитираните субекти, като неоправдано ги лишава от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади. В искането е изложен и аргументът, че тъй като с тези административни актове се нарушават или застрашават правата или законни интереси на одитираните лица, те са „засегнати“ от тях по смисъла на чл. 120, ал. 2 от КРБ, което е материалноправно основание за включването им в кръга на съдебнообжалваемите актове, и легитимира процесуалноправния интерес от тяхното оспорване по съдебен ред.

В искането е направен и извод за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1 от КРБ, като се посочва, че 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.

С Определение от 06 юни 2023 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленния състав на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност и предвид компетентността на министъра на финансите, в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на тричленен състав на ВАС е неоснователно и необосновано, като излагам подробни съображения конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба от ЗСМП, както следва:

Считам, че макар допустимо, искането на вносителя тричленен състав на ВАС е неоснователно, като излагам следните аргументи:

Сметната палата е конституционно установена институция - независим държавен орган, като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени най-общо с разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от КРБ, според която Сметната палата се избира от Народното събрание като орган, контролиращ изпълнението на държавния бюджет. Делегацията към законова уредба на организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата, предвидена в чл. 91, ал. 2 от КРБ, предоставя широки възможности за законодателна целесъобразност и възприемане на алтернативни разрешения при уредбата на институцията.

Формулирането на тази конституционна норма показва от една страна, че включвайки Сметната палата в Основния закон на държавата Великото народно събрание е определило нейното съществено значение и институционална значимост. Съгласно КРБ Сметната палата е независим орган, който не принадлежи към нито една от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. От друга страна, конституционният законодател е делегирал правомощие на обикновеното Народно събрание със закон да уреди организацията, правомощията и реда за дейност на Сметната палата, без да е ограничил по какъвто и да е начин тази уредба на законово равнище, като е допуснал включително и възможността със закон да се изведат окончателните одитни доклади извън приложното поле на съдебното обжалване.

Сметната палата е върховна одитна институция на Република България, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание – чл. 3 от ЗСМП.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗСМП Сметната палата сътрудничи с Европейската сметна палата и с върховни одитни институции на други страни в областта на външния одит и представлява Република България в международните организации на върховните одитни институции. Сметната палата е част от европейските и международните професионални организации и институции. Тя е член на Международната организация на върховните одитни институции ИНТОСАЙ и на Европейската организация на Върховните одитни институции ЕВРОСАЙ. Международната организация на върховните одитни институции ИНТОСАЙ е неправителствена организация със специални консултативни функции към Икономическият и социален съвет на Организацията на обединените нации. Европейската организация на Върховните одитни институции ЕВРОСАЙ е една от регионалните организации на ИНТОСАЙ с 51 членове, в т.ч. Европейската сметна палата. Според актовете на ИНТОСАЙ независимата

и ефективна върховна одитна институция е съществен компонент от демократичната система, където отчетността, доброто управление и интегритета са задължително условие за постигането на стабилна демократична основа. За да може да изпълнява своите функции и да бъде от реална полза за гражданите, върховната одитна институция трябва да бъде считана за благонадеждна. Върховните одитни институции могат да заслужат подобно доверие само в случай, че те самите са обективно оценени като благонадеждни, компетентни и независими и могат да носят отговорност за своите действия. Сред принципите за гарантиране на независимостта на върховните одитни институции в актовете на ИНТОСАЙ се посочва, че върховните одитни институции трябва да се стремят да осигурят и запазят една подходяща и ефективна конституционна, законова или правна рамка, че върховните одитни институции трябва да се възползват максимално от обхвата на своите мандати и свободата на действие, която имат при изпълнението на своите функции и отговорности с цел подобряване управлението на публичните средства, че върховните одитни институции трябва да имат свободата сами да решават за съдържанието и подходящото време за своите доклади и пр. В качеството си на върховна одитна институция на Република България, членка на въпросните организации, Сметната палата отговаря на съответните международно установени стандарти и критерии.

Основната задача на Сметната палата, определена от законодателя с чл. 2 от ЗСМП, 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. Независимостта на Сметната палата е определяща с оглед нейната основна задача и мисия. Съгласно ЗСМП върховната одитна институция извършва различни видове одити – финансови одити, одити за съответствие, одити на изпълнението и специфични одити. Според легалното определение за „одит“ (§ 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на ЗСМП) одит е проверката, която включва действията по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им. Законодателят е предвидил Сметната палата да осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно ЗСМП палата и международно признатите одитни стандарти. Според легалната дефиниция на § 1, т. 13 от допълнителната разпоредба на ЗСМП „международно признати одитни стандарти“ са одитните стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ (ISSAI), и Международните одиторски стандарти

(International Standards on Auditing), издадени от Борда на Международната федерация на счетоводителите (International Federation of Accountants – IFAC), подходящи за финансов одит при ангажменти с включени допълнителни въпроси, специфични за бюджетните организации в публичния сектор.

Законът определя финансов одит като изразяване на независимо одитно мнение с разумна степен на сигурност дали годишният финансов отчет на бюджетната организация е изготвен във всички съществени аспекти в съответствие с приложимата обща рамка за финансово отчитане (§ 1, т. 2 от допълнителната разпоредба на ЗСМП). Одит за съответствие е проверката на системите за финансово управление и контрол, включително на вътрешния одит и на управленските решения във връзка с организацията, планирането, управлението, отчитането и контрола на бюджетните и другите публични средства и дейности в одитираната организация с оглед на спазването на изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите (§ 1, т. 3 от допълнителната разпоредба на ЗСМП). По смисъла на закона одит на изпълнението е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност, като: „ефективност“ е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност; „ефикасност“ е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект и „икономичност“ е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите (§ 1, т. 4 от допълнителната разпоредба на ЗСМП). Специфичните одити са одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон, като те могат да бъдат комбинирани одити, които съчетават подходите за извършване на финансов одит, одит за съответствие и одит на изпълнение (§ 1, т. 6 от допълнителната разпоредба на ЗСМП).

Упражняването на правомощията на органите на Сметната палата е насочено към подобряване на управлението на публичните средства и прилагането на принципите за законосъобразно и добро финансово управление. Това се постига както чрез препоръките, които органите на Сметната палата правят в докладите и становищата си, така и чрез сезиране на други органи за предприемане на мерки за въздействие спрямо контролираните дейности и лица. 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, който трябва да бъде съобразен с характера на препоръките (чл. 50,

ал. 2 ЗСМП). При неизпълнение на препоръките Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет (чл. 50, ал. 3 ЗСМП).

В контекста на искането на вносителя, намирам за съществен от една страна въпросът за правната природа на окончателните одитни доклади на Сметната палата, а от друга – за същността и характеристиките на правото на съдебна защита по чл. 120, ал. 2 от Основния закон, в т.ч. за допустимите от него изключения.

I. Относно твърденията за противоречие на чл. 55 ал. 2 от ЗСМП с чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България.

Специфичната правна същност на окончателните одитни доклади на Сметната палата е предопределена от конституционно установената функция на Сметната палата да осъществява контрол за изпълнението на бюджета, както и от законово определената основна задача на върховната одитна институция 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, респ. от мисията и целите на върховните одитни институции, както и от естеството на извършваната одитна дейност. Окончателните одитни доклади на Сметната палата съдържат констатации, изводи, оценки или препоръки, а окончателните одитни доклади на Сметната палата за извършваните от нея финансови одитно-одитно мнение относно финансовия отчет на съответната бюджетна организация или за други финансови отчети, когато това е предвидено в закон, като основанията за формиране на одитното мнение са определени с международно признатите одитни стандарти. Законът за Сметната палата задължава ръководителите на одитираните организации да предприемат мерки за изпълнение на препоръките на Сметната палата, съответно предвижда осъществяването на контрол от страна на Сметната палата за изпълнението на препоръките, но същевременно при неизпълнение на препоръките законът се ограничава до това Сметната палата да сезира компетентните органи за предприемане на съответни мерки. При наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и на сметки за средства от Европейския съюз или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, законът предвижда Сметната палата да изпраща одитния доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност, съответно при наличие на данни за престъпление – на прокуратурата. Отговорността на лицата не се

реализира въз основа на окончателните одитни доклади на Сметната палата, а посредством актове на други държавни органи при наличие на съответните законови условия за това, респ. правото на защита на засегнатите лица би се осъществило в рамките на съответните производства.

Окончателните одитни доклади могат да се изпращат и на други органи, които имат отношение към извършения одит, за сведенис или за предприемане на съответни действия.

С одитния доклад Сметната палата може да предложи 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 (чл. 52 ЗСМП). Управленската отговорност включва в съдържанието си отговорността за законосъобразно и целесъобразно поведение на лица, заемащи ръководна длъжност при управлението на публичните финанси и не е самостоятелен вид юридическа отговорност.

Относно това правомощие на Сметната палата Конституционният съд е приел в Решение № 5 от 4 май 2011 г. по к. д. № 1/2011 г., че *„същото се намира в тясна връзка и придава ефективност на общо формулираната в чл. 91, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) компетентност на Сметната палата да упражнява контрол върху изпълнението на държавния бюджет. Това правомощие не надхвърля обема на предоставената с Конституцията компетентност на Сметната палата, тъй като, от една страна, е пряко свързано с възложената на този орган одитна дейност на публичните финанси, а от друга, Сметната палата може всъщност само да сигнализира за извършени нарушения на определени длъжностни лица и да предлага тяхното освобождаване, а не и сам да ги освободи от заеманите длъжности. Това може да се осъществи по реда на производство за освобождаване от длъжност на виновното длъжностно лице от компетентния орган, ако такава възможност е предвидена в специален закон, който урежда статуса на това длъжностно лице. Дори и в тази хипотеза органът не е обвързан от искането, което е длъжен да разгледа, но не и да уважи.“*

Във връзка с посоченото и предвид статута на Сметната палата на независим държавен орган следва да се прецени правната същност на окончателните одитни доклади и доколко същите могат да имат характеристиките на индивидуален административен акт, с който непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации по смисъла на чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), за да подлежат на съдебен контрол, както и какви биха били правомощията на съда при евентуален

контрол върху окончателните одитни доклади - контрол върху актове, издадени при дискреция, или контрол по същество.

Съгласно чл. 62, ал. 1, т. 2 от ЗСМП Сметната палата внася в Народното събрание доклади за извършени одити със значими резултати за управлението на публичните средства и дейности. Тя може да прави предложения до Народното събрание и комисиите му за разглеждане на одитни доклади с важно значение за подобряване на бюджетната дисциплина и управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности (чл. 63 от ЗСМП). При наличие на данни за престъпление Сметната палата изпраща одитния доклад и материалите към него на прокуратурата (чл. 58, ал. 1 от ЗСМП). При наличие на данни за престъпление при управлението на сметките за средства от Европейския съюз с решение на Сметната палата материалите от одита или одитния доклад се изпращат и на специализираните органи за превенция и борба с измамите и корупцията на Европейския съюз (чл. 58, ал. 4 от ЗСМП). Когато са констатирани нарушения на процедурите за възлагане на обществени поръчки, одитният доклад в частта за нарушенията на процедурите се изпраща на Агенцията по обществени поръчки за предприемане на съответните действия (чл. 51, ал. 1 от ЗСМП). Правомощие на Сметната палата е и последващият контрол по изпълнение на Закона за обществените поръчки (ЗОП), осъществяван на основание чл. 238, ал. 1 от ЗОП и от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция. При осъществяването на този контрол органите на Сметната палата имат правомощието да реализират административнонаказателна отговорност за съответните състави на административни нарушения от ЗОП по реда на ЗАНН, който се прилага и по отношение на обжалването на правораздавателния акт (чл. 260 от ЗОП).

Според чл. 57, ал. 1 - ал. 3 от ЗСМП при наличие на данни за вреди и за нарушения при изпълнението на бюджети и на сметки за средства от Европейския съюз или при управлението на имущество, които не съставляват престъпление, Сметната палата изпраща одитния доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност. Този орган е длъжен в 14-дневен срок от получаването на материалите от одита или одитния доклад да възложи извършване на необходимите действия за търсене на отговорност и да уведоми председателя на Сметната палата в срок до два месеца от получаването на материалите от одита или одитния доклад за предприетите мерки по тях. Сметната палата оповестява получените уведомления, както и неизпълнението на задължението за уведомление.

Органите на Сметната палата имат само сезираща функция спрямо други органи, които могат да реализират съответния вид юридическа отговорност. В този смисъл следва да се

отчетат предвидените в действащата нормативна уредба възможности, даващи необходимите гаранции за защита, вкл. чрез допускане на косвен съдебен контрол, при който засегнатите организации и лица разполагат с възможност за съдебна защита в друго съдебно производство.

Съгласно Решение № 2 от 14.02.2023 г. на Конституционния съд по к. д. № 1/2022 г. косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването. Независимо дали контролът за законност е пряк по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Основния закон или се извършва инцидентно, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването по други правни спорове, по същество дължимата от съда преценка за съответствие на административния акт със закона, произтичаща от необходимостта да се осигури законността в правовата държава, е една и съща.

В този смисъл не намирам основания да бъде споделено виждането на вносителя за характера на окончателните одитни доклади на Сметната палата, тъй като въпросните актове не покриват основна част от присъщите характеристики на индивидуалния административен акт.

Считам, че окончателният одитен доклад по юридическата си същност е специфичен акт, с който приключва финансово-контролно производство, осъществявано под формата на одит. Би могло да се приеме, че окончателният одитен доклад е акт на администрация в най-широк смисъл на това понятие, доколкото няма властнически характер, а е издаден с цел приложение на закона. Същевременно обаче той не може да бъде квалифициран като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, тъй като не поражда пряко права или задължения за неговия адресат (одитирания субект) и не може директно да засегне законните му интереси. Неизпълнението на препоръка или друго предписание, съдържащо се в окончателен одитен доклад, не е скрепено с държавна принуда, тъй като съгласно чл. 50, ал. 3 от ЗСМП при неизпълнение на препоръките Сметната палата изпраща доклада с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет съобразно тяхната компетентност. Препращането на доклада не е налагане на санкция и поради това не е форма на упражняване на държавна принуда. В конкретните случаи компетентният орган самостоятелно преценява какво правомощие във връзка с изпълнението на бюджета и/или на други публични средства

и дейности да предприеме спрямо одитирания субект, респективно да наложи санкция, когато са налице законовите предпоставки за отговорност. Когато по повод на окончателния одитен доклад се стигне до налагане на санкция по Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), до образуване на наказателно производство по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) или до производство по Гражданския процесуален кодекс (ГПК) засегнатите субекти - физически и/или юридически лица, разполагат с пълен набор от гарантирани от закон процесуални възможности за защита на своите права и законни интереси.

Дори и да се приеме, че окончателните одитни доклади на Сметната палата за някои видове одит, осъществяван от върховната одитна институция, и то в определена тяхна част, представляват индивидуални административни актове, каквото е твърдението на вносителя на искането, то намирам, че по отношение на окончателните одитни доклади на Сметната палата за законодателя са налице достатъчно сериозни и основателни причини и конституционни ценности, които да бъдат приоритетно защитени, за да предвиди изключението по чл. 55, ал. 2 от ЗСМП.

Конституционният съд многократно се е произнасял за правомощието на законодателя да изключва някои, изрично посочени със закон, административни актове от общото правило за обжалване пред съд (Решение № 21 на КС от 1995 г. по к. д. № 18/1995 г., Решение № 18 на КС от 1997 г. по к. д. № 12/1997 г., Решение № 1 на КС от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г., Решение № 14 на КС от 2014 г. по к. д. № 12/2014 г., и др.). В мотивите към Решение № 18 на Конституционния съд от 1997 г. по к. д. № 12/1997 г. се посочва следното: *„Единствено законодателният орган може чрез закон да изключи определени административни актове от кръга на съдебно обжалваемите актове. В конституционната норма на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това негово правомощие. Този въпрос е в сферата на законодателната компетентност... При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини.“*

В случая с изключението, предвидено в чл. 55, ал. 2 от ЗСМП, такава сериозна и основателна причина е грижата на държавата да осигури и гарантира условия за осъществяването на независим и ефективен контрол за изпълнение на бюджета, което е от

особена важност за обществото в една правова и социална държава в контекста на мисията на Сметната палата да контролира изпълнението на бюджета и управлението на други публични средства и дейности, като осъществява ефективна, ефикасна и икономична одитна дейност, за да спомогне за подобряване на управлението и отчетността на публичните ресурси.

Конституцията на Република България възлага на Сметната палата изключително важна държавна функция – контрол върху изпълнението на бюджета, затова и този държавен орган е конституционно установен, а обикновеният законодател, отчитайки особено важните държавни функции, които изпълнява Сметната палата, е изключил нейните актове от контрола на изпълнителната и съдебната власт. Сметната палата на Република България извършва независим контрол на бюджета и други публични средства, в т.ч. на сметките за средствата от Европейския съюз, с който гарантира общественото доверие при разходването на средствата и допринася за осигуряване на стабилно финансово управление в страната. Независимостта на Сметната палата като конституционно установен държавен орган и като част от системата на върховните одитни институции е основополагаща за една демократична държава членка на Европейския съюз.

Не без значение е и обстоятелството, че Сметната палата е органът, компетентен да одитира бюджета на съдебната власт и да извършва различни видове одити на органите в системата на съдебната власт, което също предполага допълнителни законодателни мерки за гарантиране на независимостта на Сметната палата при упражняване на одитната ѝ дейност. Допълнителен аргумент за приетото от законодателя с нормата на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП законово решение е и предвидената в чл. 9, ал. 2 от ЗСМП възможност върховната одитна институция на страната да извършва съвместни одити с Европейската сметна палата на сметките за средствата по чл. 6, ал. 2, т. 4 от закона и с върховни одитни институции на други страни по изпълнението на международни актове по чл. 6, ал. 2, т. 9 от закона, когато това е предвидено в подписани споразумения.

Законодателят е предвидил сложна, последователна и надеждна процедура по изработването на проектите на одитни доклади, одобряването на проектите на одитни доклади и приемането на окончателните одитни доклади, позволяваща както участието на ръководителите на одитираните организации, съответно участието и на бившите ръководители на организациите през одитирания период, така и упражняването на адекватен многостепенен контрол. В този смисъл са и мотивите към приетия през 2015 г. Закон за Сметната палата.

При изключването от съдебен контрол на окончателните одитни доклади на Сметната палата законодателят е останал в границите на конституционната целесъобразност при защитата на обществения интерес и интересите на данъкоплатците. Законодателят е съобразил и необходимостта от съразмерност на въведеното със закона ограничение и възможността за допускане на косвен съдебен контрол, като не е лишил засегнатите лица в рамките на друго съдебно производство да търсят защита. Същността и целите на одитната дейност не предполагат Сметната палата при упражняване на конституционно установената ѝ функция да бъде одитор на публичните финанси да бъде „заместена“ в нейните констатации, изводи, оценки, препоръки и одитни мнения от съда в рамките на проверка за материалната законосъобразност на съответните окончателни одитни доклади (в този дух са и мотивите към Решение № 18 на КС от 1997 г. по к. д. № 12/1997 г., макар и решението да касае актове, свързани с банковия надзор).

Съгласно чл. 48 във връзка с чл. 1 и чл. 2 на ЗСМП окончателният одитен доклад съдържа констатации, изводи, оценки и препоръки, които се отнасят не само за законосъобразното изпълнение на бюджета и разходване на публични средства, но включва също и преценки за спазване на международно признатите одитни стандарти, както и на всички аспекти по целесъобразност - ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства. Считаю, че по всички тези въпроси, които са предмет на преценка в окончателния одитен доклад, както в частта за законосъобразност на публичните разходи, а в още по-голяма степен за тяхната целесъобразност, съдът не разполага с необходимите специални знания, умения и компетентност. В съдебното производство не би могло липсата на тези специални знания и умения да се компенсира чрез назначаване на експертиза от съда. Вещите лица към съответния окръжен и административен съд в много от случаите може да не са в състояние да осигурят нужната финансово-икономическа, счетоводна и/или бюджетна експертиза. Експертите, назначени от съда, не разполагат с администрация, която да ги подпомага. В сравнение с тях Сметната палата като колегиален орган разполага с необходимия набор от служители – одитори, юристи и други специалисти. Освен това, вещите лица, назначени от съда в конкретно съдебно производство, са длъжни да предадат заключение в рамките на определен от съда кратък процесуален срок. Те не разполагат с предвидените в ЗСМП гарантирани механизми и възможности, които са предоставени както на одитора и одитиращия орган, така и на лицата, за които се отнасят съответните констатации, с цел да предоставят становища и/или доказателства в своя защита.

Ако се допусне обжалване по съдебен ред на окончателните одитни доклади на Сметната палата, това би могло по обективни причини да затормози и/или да пречатства упражняването на нейните финансово-контролни функции, което ще се отрази неблагоприятно както върху дейността на редица държавни органи при разходване на публични финансови средства, така косвено и върху цялото гражданско общество. При съдебна отмяна на окончателен одитен доклад съответните физически и/или юридически лица биха могли да претендират на основание чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди във връзка с чл. 203 и сл. от АПК обезщетения за имуществени и неимуществени вреди, които ще трябва да бъдат изплащани от бюджета на Сметната палата. Такава неблагоприятна последица допълнително би въздействала възпиращо и демотивиращо при осъществяване на финансовия контрол под формата на одит.

Не е за пренебрегване и обстоятелството, че в обхвата на одитната дейност на Сметната палата попадат Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Висшият съдебен съвет и всички други съдилища в Република България. По тази причина се явява неприемливо и противоречащо на принципа на справедливостта в правораздаването съдът да решава въпрос, от който той самият е засегнат и/или се явява пристрастен.

Отбелязвам също, че съгласно чл. 127 от НПК одитните доклади на Сметната палата и приложените към тях документи в случаите по чл. 58 от ЗСМП са писмени доказателствени средства в наказателното производство, независимо че не са събрани по реда и при условията, предвидени в НПК, а са резултат на финансово-контролно производство (одит), извършено извън действията на разследващите органи.

От друга страна, доколкото оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2 от ЗСМП касае окончателните одитни доклади от финансовите одити по чл. 54 от ЗСМП, считам, че основателността на исканата промяна е необходимо да се прецени и в контекста на чл. 20 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), който регламентира основните принципи при управлението на публичните финанси, за спазването на които Сметната палата е независим гарант и има съществена роля за повишаване качеството, достоверността и прозрачността на публичните финанси. В тази връзка, от изключително значение в процеса на осъществяване на счетоводната отчетност в публичния сектор е дейността на Сметната палата, като независима и надеждна одитна институция, която да следи за контрола и разходването на публичния ресурс в полза на гражданите и да гарантира за вярното и точно представяне на активите, пасивите и стопанските операции във финансовите отчети на одитираните организации.

Ето защо за да бъде в състояние да изпълнява обективно и ефективно своите задачи и отговорности, Сметната палата с необходимо да бъде конституирана като независим от одитираната организация орган, нормативно защитен срещу намеса в независимостта и одитния мандат, с необходимата функционална и организационна независимост, което е основополагащ принцип при организиране функционирането на всяка върховна одитна институция, изведен в редица актове на Международната организация на върховните одитни институции ИНТОСАЙ. В този смисъл, независимостта на Сметната палата изрично е предвидена с разпоредбата на чл. 91 от КРБ, определяща организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата трайно да бъдат уредени със закон.

С оглед изложеното, не намирам основание за подкрепа на твърденията на вносителя, предвид нормативно определените правомощия и отговорности на Сметната палата, в качеството на независим одитен орган, свободно да изразява своето експертно одитно мнение при спазване изискванията на ЗСМП и на международно признатите одитни стандарти. Съгласно чл. 54, ал. 9 от ЗСМП основанията за формиране на одитно мнение при финансов одит се определят с международно признатите одитни стандарти. Със ЗСМП е регламентирана и процедура, осигуряваща контрол за качеството при изготвянето на одитните доклади, както и възможност ръководителите на одитираните организации да мотивират и защитят своите възражения по отношение констатациите и становището в съответния одитен доклад, като предоставят писмени становища, допълнителни доказателства и пояснения (чл. 46 - 48, чл. 54, ал. 10 от ЗСМП). Още повече, че правата на одитираните лица не са ограничени само в рамките на предвиденото изключение с чл. 55, ал. 2 от ЗСМП, защита на техните права и интереси няма пречка да се търси в друго съдебно производство съгласно приложимите нормативни разпоредби.

В допълнение на горното, следва да се има предвид, че съгласно чл. 138, ал. 3 от ЗПФ отчетът за изпълнението на държавния бюджет се изготвя въз основа на одитираните от Сметната палата годишни отчети на първостепенните разпоредители с бюджет и на централния бюджет и се внася в Министерски съвет в срок до 30 септември на следващата бюджетна година. След внасянето на отчета за изпълнение на държавния бюджет за приемане от Народното събрание с ал. 5 на чл. 138 от ЗПФ е предвидена процедура за предоставяне на информация в случай на открити в процес на одит от Сметната палата грешки и неточности в отчетите за касовото изпълнение на съответните бюджети със съществен ефект върху показателите на отчета за изпълнението на държавния бюджет, както и ред за извършване на

корекции за целите на отчетността и статистиката на публичните финанси съгласно чл. 138, ал. 7 от ЗПФ.

II. Относно твърденията за противоречие на чл. 55 ал. 2 от ЗСМП с чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България.

Доколкото в искането на тричленния състав на ВАС се твърди противоречие на оспорената законова норма и с чл. 4, ал. 1 от КРБ, насочвам Вашето внимание към практиката на Конституционния съд, касаеща принципите на правовата държава, а именно:

В Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г. КС е счел, че *„не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие, което пък обяснява защо в съвременните конституции няма позитивноправна дефиниция“*, както и че *„не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени“*. Според същото решение *„„Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“*.

Конституционният съд е потвърдил виждането си за съдържанието на принципа за правовата държава и в Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г., в което е посочил, че *„Конституционният съд вече е имал повод изрично да очертае с какво съдържание е изпълнен принципът на правовата държава, за да не се натоварва той прекомерно и често с очаквания за приложението му в конституционния процес“*, като се е позовал и на цитираното по-горе Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.

В тази връзка считам, че законодателят легитимно и обосновано е изключил окончателния одитен доклад на Сметната палата от обхвата на съдебното обжалване и по съображения, произтичащи от нейното положение на върховна одитна институция, отговорна за защита на публичните финансови интереси и за осъществяване на специализиран контрол за запазване на бюджетната и финансова дисциплина. Посочените функции на Сметната палата са неразривно свързани с благосъстоянието на държавата и на цялото общество. Те

произтичат пряко от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от КРБ и от изискванията за спазване на законността при разходване на публични средства.

Твърдяното противоречие на оспорената законова норма с принципа на правовата държава не може да бъде споделено, тъй като защитата на публичните финансови интереси при разходване на средствата от националния бюджет и общинските бюджети е висша конституционна ценност, заради която законодателят в съответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 2 от КРБ е ограничил обхвата на съдебния контрол, като съзнателно е оставил извън неговия обхват окончателните одитни доклади на Сметната палата.

С оглед представените съображения считам, че не съществува противоречие между разпоредбата на ал. 2 на чл. 55 от ЗСмП и разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1, от КРБ и в този смисъл изразявам становище, че евентуално решение за обявяване разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗСмП за противоконституционна най-малкото би породило риск от сериозно забавяне в изпълнението на дейностите и планираните одити от Сметната палата, което с голяма вероятност ще повлияе на спазването на бюджетната дисциплина, респ. качеството и прозрачността на отчетните данни за изпълнението на бюджета.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата.

МИНИСТЪР:

/АСЕН ВАСИЛЕВ/

