

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
Изх. № <u>И-916</u>
Дата на регистриране: <u>28.06.23</u>

Изх. №
На Ваш № 150 кл/06.06.2023 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сл. № 153 КВ
Дата 29.06.23г.

**ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд (ВКС) по конституционно дело № 8/2023 г., във връзка с искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата, гласувано на Пленума на ВКС, проведен на 28.06.2023 година.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста

С уважение,

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

МИ/

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД



СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България
по конституционно дело №8/2023г. на Конституционния съд на
Република България

С определение от 06.06.2023г. Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането 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 13.02.2015г.; посл. изм., ДВ, бр. 7 от 19.01.2018г.).

В искането се поддържа, че оспорената норма противоречи на разпоредбата на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като лишава адресатите на окончателните одитни доклади, издадени по реда на ЗСМП, от осъществяване на съдебен контрол върху административен акт, който засяга техни права и интереси. Посочва се, че 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.

На първо място по така направеното искане следва да бъде даден отговор на въпроса дали окончателният одитен доклад, издаден по реда на ЗСМП представлява индивидуален административен акт, който засяга права и законни интереси на своите адресати.

Легална дефиниция на понятието „индивидуален административен акт“ се съдържа в чл. 21 АПК, според който индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт (ал. 1). Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения, когато волеизявлението е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения (ал. 2). Индивидуален административен акт е и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ (ал. 3). Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие (ал. 4).

В искането на тричленния състав на ВАС е посочено също така, че в съдебната практика и в правната теория последователно и непротиворечиво се приема, че индивидуалният административен акт представлява властническо изявление на орган на държавно управление (или приравнен на него орган), издадено въз основа и в рамките 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.

Действително с окончателния одитен доклад се правят само определени констатации, но съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП 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, а в случай на неизпълнение на препоръките, както е предвидено в чл. 50, ал. 3 от същия закон, Сметната палата изпраща доклад с предложения за предприемане на действия съответно на Народното събрание, на Министерския съвет или на общинския съвет, т.е. при необходимост съответните препоръки могат да бъдат приведени в изпълнение и с помощта на държавната принуда. В същия смисъл съгласно чл. 51, ал. 1 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.

Изхождайки от посочените по-горе принципни положения би могло да се стигне до извода, че окончателният одитен доклад, който предписва конкретно поведение на своя адресат, което последният е длъжен да изпълни съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП, т.е. констатира наличие на определено задължение, при което неизпълнението на препоръката от страна на адресата е скрепено с държавна принуда съгласно чл. 50, ал. 3 ЗСМП, представлява индивидуален административен акт. Друг е въпросът дали законът предвижда достатъчно гаранции за защита правата на одитираната организация без при това обжалването на окончателния одитен доклад да се приеме за необходимо.

На второ място следва да бъде извършена преценка дали предвидената в чл. 55, ал. 2 ЗСМП необжалваемост на окончателния одитен доклад съответства на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, което изисква детайлен анализ на хипотезите, при които може да се приеме за допустимо изключването на определена категория индивидуални актове от обхвата на съдебния контрол, доколкото разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България предвижда, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. При това следва да се отбележи, че в своята

практика Конституционният съд на Република България многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер, посочвал е, че с Конституцията не са установени критерии, обуславящи изключването на административните актове от кръга на съдебно обжалваемите и е приемал, че възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията следва да се тълкува ограничително - определянето на неподлежащите на съдебно обжалване актове не трябва да бъде произволно като тяхното изключване от съдебен контрол може и следва да се извършва при спазване на общите конституционни принципи.

Както Конституционният съд посочва в Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7/2016 г., справедливостта е висша ценност и регулатор на обществото (съображение второ от преамбюла на Конституцията) и щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това. И категорично приема, че административното правораздаване е функция на държавната власт, която съгласно чл. 119, ал. 1 и 2 от Конституцията се осъществява от Върховния административен съд и административните съдилища. Неговото конституционно предназначение е да защитава гражданите и юридическите лица от всяко незаконно нарушаване или застрашаване на права и законни интереси от административните органи и техните длъжностни лица. Предмет на административния процес са административни правоотношения, на едната страна на които винаги стои орган, носител на държавна власт, и поради това има надмощно, властническо положение спрямо другата страна. Системата на административните съдилища в страната е гарант, че държавната власт ще бъде реализирана законосъобразно, а правата на гражданите и организациите ще бъдат защитени при всяко тяхно твърдение за неправомерно упражняване на държавни властнически правомощия. За тази цел пътят към административните съдилища трябва да бъде отворен, а достъпът до тях – гарантиран (Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 от 2008г.). От принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията, произтича изискването държавните органи да издават законосъобразни актове и е извън всяко съмнение, че освен предназначението на гаранция при нарушени права правото на защита посредством административното правораздаване изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове.

От тук може да се направи извод, че достъпът до съд като самостоятелно основно право може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес.

Важна гаранция за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите, засегнати от административен акт, е

възможността за оспорване на индивидуалните и общите административни актове по административен ред за законосъобразност пред съд. Производството по оспорване по административен ред на общите и индивидуалните административни актове представлява важна процесуална възможност за гарантиране правото на защита, прогласено от чл. 56 от Конституцията.

Правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС и достъпът до съда като самостоятелно основно право, както вече беше отбелязано, може да бъде стеснен само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес.

Наличието на правен интерес, обусловен от непосредствено засягане на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, е необходимо и достатъчно основание за възникване на задължение за държавата да осигури адекватна съдебна защита и само ако по своето предназначение и съдържание определена категория административни актове (например вътрешнослужебните) не засягат индивидуалната правна сфера на субекти на правото, въвеждането на необжалваемост не я обвързва (вж. Тълкувателно решение на КС № 21 от 1995 г. по к.д. № 18 от 1995г.; Решение на КС № 5 от 2006 г. по к.д. № 1 от 2006 г.).

Оспорването на индивидуален административен акт, който засяга права и законни интереси на правния субект, е безспорно в негов интерес. И както вече беше отбелязано, именно системата на административните съдилища в страната е гарант, че държавната власт ще бъде реализирана законосъобразно, а правата на гражданите и организациите ще бъдат защитени при всяко тяхно твърдение за неправомерно упражняване на държавни властнически правомощия.

Действително намирането на точната мяра при стесняване на съдебната защита в условията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията съставлява сериозен законодателен проблем (Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 98/1995г., Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999г., Решение № 4 от 2001 г. по к.д. № 15/2000 г., Решение № 3 от 2002г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 11 от 2003 г. по к.д. № 9/2003г., Решение № 5 от 2006 г. по к.д. № 1/2006 г.). Но във всички случаи принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията изисква съразмерност на въведеното със закон ограничение. Или както Конституционният съд многократно е подчертавал в своята практика, правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се

съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. и др.). Както е прието в Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г., разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България дава правото на законодателя по изключение при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

С издаването на окончателен одитен доклад не се засяга осигуряването на отбраната и сигурността на страната, нито осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика, освен в хипотезите, при които тези области попадат в предмета на дейност на организацията, предмет на одита. Ограничаването на възможността за неговото обжалване по съдебен ред не би могло да се свърже и с опазване основите на конституционния ред. Още повече като се има предвид, че целта на тази необжалваемост в случая не е ясно определена и трудно би могло да се поддържа, че тя надделява при извършването на преценка за съразмерност с правото на защита срещу административния акт.

Разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за сметната палата създава възможност държавата чрез орган на изпълнителната власт да издава административни актове в евентуално противоречие с действащия материален закон, при което юридическите лица да не разполагат с правото да ги оспорят успешно пред съд. Когато публичната власт ограничава легитимните права и интереси, принципът на пропорционалността изисква съблюдаване на баланса между публичния интерес и интереса на физическите и юридически лица.

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. За да се изясни съдържанието на това "засягане", Конституционният съд тълкува разпоредбата на чл. 120, ал. 2 в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки

гражданин, "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Чрез него се обезпечават реализацията не само на конституционно признатите права и интереси, но и на правата и интересите, които имат друг законен източник (вж. Решение № 3 от 1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г.). 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 материалноправното 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. № 18/19 95 г. и Решение № 14 от 15.10.2020 г. на КС по к. д. № 2/2020 г).

По изложените дотук, макар и неизчерпателни съображения, както и предвид посочената практика на Конституционния съд на Република България, Върховният касационен съд приема, че искането на тричленния състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (Обн. ДВ, бр. 12 от 13.02.2015г.; посл. изм., ДВ, бр. 7 от 19.01.2018г.) е основателно.