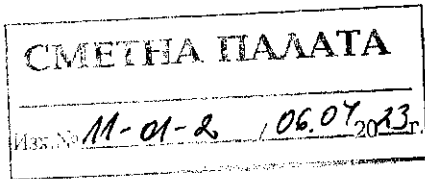


СМЕТНА ПАЛАТА
на Република България



ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Становище от Сметната палата на Република България по конституционно дело № 5/2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Приложено Ви изпращаме Становище от Сметната палата на Република България по конституционно дело № 5/2023 г., прието с Решение на Сметната палата № 088 от 05.04.2023 г.

Сметната палата на Република България е конституирана като заинтересована институция по конституционно дело № 5/2023 г. с определение на Конституционния съд на Република България, постановено на 07.03.2023 г.

Приложение: съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Горица Грънчарова-Кожарева)

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ СМЕТНА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 5/2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Настоящото конституционно дело е образувано по повод искане от народни представители в 48-то Народно събрание (НС).

Предмет на искането е установяване на противоконституционност в неговата цялост на Решение за освобождаване на председателя на Сметната палата (СП), прието от НС на 20.01.2023 г., обн. ДВ. бр. 8 от 25 януари 2023 г. (Решението на НС).

С Решението на НС, на основание чл. 84, т. 4 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 9, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП) се освобождава конкретно физическо лице като председател на Сметната палата и се определя друго физическо лице-зам. председател на Сметната палата - за председател на Сметната палата до избор на нов председател.

С определение, постановено на 07.03.2023 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

В същото определение Сметната палата е конституирана като заинтересована институция, уведомена е надлежно и е даден тридесетдневен срок от уведомяването за представяне на становище.

Според вносителите и петитума на искането, противоконституционността на Решението на НС се състои в противоречието му с принципа на правовата държава, уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията (КРБ), нарушаване на статута на СП като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ), нарушаване на произтичащите за Република България задължения от членството ѝ в ЕС при спазване на ценностите по чл. 2 ДЕС, във връзка с чл. 4, пар. 3 ДЕС да гарантира независимостта на националната върховна одитна институция - НВОИ (чл. 4, ал. 3 КРБ)

В мотивите на искането се посочва във връзка с обосноваването на противоречието на Решението на НС с принципи на правовата държава, че са нарушени и императивни норми от ЗСП, приет на основание изричната делегация на чл. 91, ал. 2 КРБ. Подчертано е, че преценката за съответствие на решението следва да се извършва не само спрямо конституционни норми, а и спрямо общата законова рамка, като вносителите цитират Решение № 9/2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г.

Твърди се, че с атакуваното решение НС произволно е прекратило мандата на председателя на СП, проявило е злоупотреба с властническо правомощие.

Сметната палата като колективен орган намира, че искането е неоснователно във всичките му части и следва да се отхвърли, още повече, че е налице

несъответствие на мотивите и петитума му с разпоредбите на Конституцията и тълкувателната практика на Конституционния съд.

Предлагаме на Конституционния съд обсъждане на следните съображения:

1. Относно искането за установяване противоконституционност в цялост на решението на НС заради противоречието му с принципа на правовата държава /чл. 4, ал. 1 от КРБ/:

1. Несъответствие на мотивите и петитума на искането с разпоредбите на Конституцията и тълкувателната практика на Конституционния съд (КС).

Правното основание, посочено в искането за обявяване на противоконституционност на Решението на НС, е чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ.

СП намира, че са налице задължителни тълкувателни решения по чл. 149, ал. 1, т. 1 от КРБ на КС, свързани с разпоредбите на чл. 84, т. 8, чл. 86, ал. 1, чл. 91 от КНР, които са относими към искането на народните представители.

Многократно КС се е произнасял по въпросите, свързани със съдържанието на правната категория „мандат“, използвана в КРБ и съответните закони, при функционирането на определени в нея или законите, държавни органи. Основно значение относно същността на мандата като правна категория имат две решения на КС, като се отчита и практиката му съдържаща се и в други негови решения.

Двете тълкувателни решения, на които акцентираме, са Решение № 13 от 2010 г. на КС по к. д. № 12 от 2010 г. (наричано по-нататък „първото решение“) и Решение № 12 от 2022 г. на КС по к. д. № 7 от 2022 г. (наричано „второто решение“). И в двете решения се очертават основните правни рамки, в които се вмести съдържанието на мандата - цел, времево ограничение, функции, видове и други негови съществени правни характеристики.

В първото решение се тълкува КРБ относно правната категория „мандат“, според основния ни закон и „може ли той да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона“.

Във второто решение се тълкува дали е конституционно допустимо прекратяване автоматично за неопределено време дейността на конституционноопределен орган (в случая Инспектората към Висшия съдебен съвет) след изтичане на срока, за който са избрани членовете му и формиращи волята му като колективен орган.

В първото решение се съдържат общи изводи за тълкуването на същността на правната категория „мандат“. Приема се, че на „тълкуване, нормативно и казуално, подлежи и всяка овластяваща конституционна разпоредба“, вкл. учредителни разпоредби като чл. 91 и чл. 84, т. 8 от Конституцията. Приема се: „Законът, основан на конституционно овластяване, може да бъде обект на казуално тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, но не и на абстрактно тълкуване“. Приема се: „Няма съмнение, че законът във всички свои разпоредби, включително и тези относно мандатите, трябва да е съобразен с Конституцията и може да бъде атакуван като неконституционносъобразен, ако нарушава нейни разпоредби (арг. чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията; чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд)“.

В случая обаче става дума за искане за обявяване на противоконституционност на Решение на НС, прието на основания посочени в КРБ – чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от ЗСП, а не за установяване на противоречие с Конституцията на чл. 19, ал. 1 от ЗСП, защото Решението на НС не се позовава на тази разпоредба от ЗСП.

В същото решение е определена и същността на мандата: „Конституционният мандат има две съставки - съдържателна (осъществяване на държавнически функции) и времева (срок за осъществяването им). Той е период от време, в който определен колективен или едноличен държавен орган осъществява (може да упражнява) правомощията, установени от Конституцията или по силата на Конституцията, от

основаващ се на нея закон. Във втория случай, законът е, който урежда мандата съобразно указанията от Конституцията положения: продължителност на мандата (начало и край, ако не са посочени в нея), прекратяване.“ По нататък в решението се прави и разликата между персоналният мандат от мандата на колективния орган, която се определя от КРБ, или от съответния закон. В тази връзка е казано и това, че в различните нормативни актове има различно разрешение относно същностната съставка на мандата- „срок“, като в някои нормативни актове е посочен начален и краен срок, в други нормативни актове - не, като се подчертава различното разрешение изобщо на правния режим на мандата. Според КС: „Точно различието в режима на мандатите предполага и различни класификационни критерии и уточняваща терминология, защото същностното е едно единствено – предоставени, по установен ред от Конституцията или основан на нея закон, правомощия за определен срок“.

Така според разбирането на КС всеки мандат се характеризира със своята съдържателност от гледна точка на възложените на органа държавни функции, упражняването на които е под контрола на учредяващия мандата орган и срочност при упражняването им, които са неразривно свързани. Изключение от този извод е посочен в самото решение и това е случаят на продължаване осъществяването на функции след изтичане срока, което е наречено от КС „удължаване на мандата“.

От второто решение на КС се извлича тълкувателният извод, че акцента е поставен върху възможността един колективен, конституционно установен орган да функционира и след изтичане на конституционно, или законово определения срок на неговия мандат, или пък мандата на отделните му членове. Приема се, че условие за това е възможността като цяло колективния орган да е в състояние да взема решения с мнозинство, или да може изобщо да функционира. С други думи, приоритет е поставен върху цялостното функциониране на органа и след изтичане на колективния мандат, а в подчинено положение спрямо тази цел се явяват изтеклите мандати на отделните му членове, при условие, че и без тях органа може да функционира. Подчертава се, че „в демократичното общество мандатността се изразява в ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни изкривявания в резултат на неограничено по време изпълнение от него на съответните функции“. В синхрон с първото, решението КС приема относно „удължаването на мандата“ на колективен орган: „Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като "несъщинско удължаване" на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния орган, така както са предвидени в Основния закон. То е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен, конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за продължаване на дейността на държавния орган“.

Тоест, продължаването на изпълнението на възложените функции след изтичане на мандата се отнася за функциите на органа като цяло и затова КС го възприема като „несъщинско удължаване на определения мандат“.

В решенията на КС не се посочва, че с продължаването на упражняването на функциите на органа след изтичане на срока определен в Конституцията или в закон, за който са предоставени правомощията му, започва да тече нов срок на мандата за него. Под „несъщинско удължаване на мандата“ според нас, се разбира упражняване на правомощия като съдържателна част на мандата поради обективни причини след изтичането на срока на мандата, или става дума за просрочен мандат във времево отношение.

В конкретния случай мандатът на председателя на СП е започнал да тече във времево отношение от 26.03.2015 г. и е изтекъл на 27.03.2022 г. Поради нестартирала процедура за избор на нов председател от НС, той продължава да изпълнява

правомощията си след изтекъл срок на седемгодишния му мандат, без това да означава, че тези правомощия ще се упражняват в нов времеви период от седем години. Изрично в чл. 13, ал. 3 ЗСП се предвижда, че председателят не може да бъде преизбиран, т.е. няма право на втори 7-годишен мандат.

Председателят на СП, зам. председателите на СП и членовете на СП имат свои персонални мандати от 7 години (чл. 12, ал. 2 ЗСП), доколкото всеки един от тях се избира от НС в различен времеви порядък по ред определен в чл. 14 - 17 от ЗСП. Индивидуалните седемгодишни мандати на зам. председателите и на членовете на СП започват времево по-късно от мандата на председателя.

Поради различния ред, установен в ЗСП за избиране на председателя и по-късно избиране на зам.-председателите и членовете на СП, конституирането на органа като колективен и формирането на колективната воля чрез квалифицирано мнозинство, е свързано с приключване на избора на всички.

Председателят и зам.-председателите на СП обаче имат свои конкретни правомощия, разписани в чл. 21 и чл. 22 от ЗСП, които те упражняват независимо, извън случаите, в които СП взима решения като колективен орган – чл. 12, ал. 1 и чл. 20 ЗСП.

Изтичането на седемгодишния срок при упражняването на мандатите на членовете на СП също не означава, че за тях започва да тече нов седемгодишен срок за упражняване на правомощията им.

Не съответства с правомощието на НС, съдържащо се в разпоредбата в чл. 84, т. 8, предл. второ от Конституцията, твърдението в искането на народните представители, че при „несъщинско удължаване на мандата“ на определен в закона орган, какъвто е председателя на Сметната палата, следва да се мотивират и да се имат предвид основанията по чл. 19, ал. 1 от ЗСП, относими към неизтекъл във времево отношение мандат.

Това би ограничило оперативната самостоятелност на върховния представителен орган да взема решения за освобождаване и назначаване на ръководители на други институции, определени със закон при изтекъл във времево отношение техен мандат, а и самостоятелното правомощие на НС според чл. 91, ал. 1 КРБ да избере СП, което се упражнява чрез избирането или освобождаването на членовете ѝ.

Хипотезите в чл. 19, ал. 1 ЗСП за освобождаване на председателя, зам.-председателите и членовете се отнасят само за случаите, когато предвидените в тях юридически факти са настъпили по време на определения в закона срок на мандата им, а не и за случая на „несъщинско удължаване“ на техния мандат. Те са предвидени, както изрично е посочено в разпоредбата, за случаи „преди изтичане на мандатите им“. При това от съдържанието на разпоредбата следва, че тя се отнася и за всеки един от мандатите на членовете на СП като колективен орган. При това мандатите на всичките ѝ членове като колективен орган са изтекли по различно време през 2022 г. и не е проведен избор за нито един от индивидуалните членове на СП като колективен орган.

В ЗСП липсва позитивна правна уредба за прекратяване на правомощията и освобождаване на председателя, зам.-председателите и членовете на СП при условията на „просрочен мандат“ или „несъщинско удължаване на мандат“.

Тази празнота в ЗСП не изключва пряко прилагане на разпоредбата на чл. 84, т. 8 КРБ, защото разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие (чл. 5, ал. 2 от КРБ). При изтекъл във времево отношение мандат, НС не е длъжно да отчита хипотезите, относими към неизтекъл във времево отношение мандат. Единствено условие според Решение № 12 от 2022 г. на КС по к. д. № 7 от 2022 г. при прекратяването на персоналния „несъщинско удължен мандат“ на член на колективен орган, е продължаването на функционирането на органа, така че той може да осъществява възложените му с Конституцията и законите правомощия. Това условие е спазено в т. 1 от

Решението на НС, тъй като останалите четирима членове на СП могат да вземат правно валидни решения, както предвижда чл. 20, ал. 2 от ЗСП.

От фактическа страна е налице непредвидена в закона ситуация - липса на избор на колективен орган, при изтекъл срок на мандата на състава на предишния.

При тази ситуация е необходимо да се защити обществения интерес чрез защита на непрекъснатостта на функциите на органа като висша ценност, спрямо мандатността на отделен негов член.

Непрекъснатостта на функциите при различните конституционно установени, или чрез конституционна делегация, законово установени органи, може да се осъществява и при непълен персонален състав, стига да се формира съответно мнозинство при вземане на решенията. Така нито се нарушава конституционния баланс между властите, нито пък социалната потребност и обществената оправданост, които са защитени чрез самото функциониране на органа, а така се осигурява и върховенството на правото.

Поради това, несъобразено с Конституцията е твърдението в искането на народните представители, че Решението на НС противоречи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ, защото не е нарушена съществуваща законова правна уредба или съществуващи императивни правни норми, както се посочва в искането. Единствено НС е органът, който на основание чл. 84 т. 8 от КРБ избира и освобождава председателя на СП, зам.-председателите и членовете на СП, като това правомощие се упражнява с решение по чл. 86, ал. 1 от КРБ.

Председателят на СП не е освободен предсрочно, в нарушение на чл. 19, ал. 1 от ЗСП, а в съответствие с чл. 84, т. 8, предл. второ от КРБ, във връзка с чл. 5, ал. 2, предвид изтичане на мандата му от седем години. Едно лице не може да бъде освободено предсрочно, когато срокът за който е назначен е изтекъл.

Определянето на заместник-председателя на СП за председател до избора на нов председател с т. 2 от оспорваното Решение на НС, също не противоречи на чл. 84, т. 8 от КРБ. При освободен председател, чл. 19, ал. 2 от ЗСП урежда конкретно законово правомощие на НС - „при прекратяване на пълномощията на председателя Народното събрание определя заместник-председател, който да изпълнява правомощията му до избирането на нов председател“.

На определения за изпълняващ правомощията на председател зам.-председател, с акта за назначаването му не се дава нов 7-годишен мандат, нито пък той може да започне процедура по реда на ЗСП за избор на нови зам.-председатели и формиране на членовете на СП като колективен орган.

Новоизбраният председател всъщност не довършва мандат на освободения председател, защото последният е с изтекъл мандат, без право на повторно избиране, а изпълнението на възложените му правомощия е ограничено във времето до редовен избор на председател.

Неоснователни са твърденията в искането на народните представители, че оспорваното решение на НС няма мотиви (с. 4 и с. 8 от искането). При приемането на Решението на НС са спазени процедурните правила уредени в действащия Правилник за организация и дейността на Народното събрание. В чл. 8 ПОДНС не се съдържа изискване решенията на НС да са мотивирани. Това само по себе си сочи докъде може да се простира проверката върху тези решения. В конкретния случай мотивите към оспореното решение се съдържат в стенографските протоколи от пленарното заседание на НС, които са неразделна част от оспореното решение.

Обсъдените в рамките на парламентарните процедури факти в тяхната съвкупност представляват мотивите, обусловили решението на НС за освобождаване на председателя на СП в хипотезата на „несъщинско удължаване на мандата“ му.

Твърди се, че с това си решение НС произволно е прекратило мандата на председателя на СП, проявило е злоупотреба с властническо правомощие. Не смятаме, че

тези твърдения са подкрепени с правни аргументи и за това няма да коментирам политически изявления.

2. Относно искането за обявяване на противоконституционност на решението заради противоречие със статута на СП като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ):

В т. 3 от искането на народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на НС се създава невярно внушение, че със същото се нарушава независимостта на СП, регламентирана с Международните стандарти на върховните одитни институции (МСВОИ), издавани от Международната организация на върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), като се изброяват осемте принципа на ИНТОСАЙ – П10 „Декларация от Мексико за независимостта на Върховните одитни институции (ВОИ)“¹.

В този стандарт се посочва, че „Върховните одитни институции приемат осем основни принципа, които произтичат от Декларацията от Лима² и решенията, взети на XVII-ия Конгрес на ИНТОСАЙ (в Сеул, Корея), като необходими условия за правилно извършване на одит на публичния сектор“³. Т.е. ИНТОСАЙ – П10 е рамката, която най-цялостно регламентира въпроса за независимостта на ВОИ, като се основава на всички предхождащи я стандарти и решения на ИНТОСАЙ, включително стандарт ИНТОСАЙ П-10. (всички цитирани източници в тази част на становището се намират под линия, предвид обема на материалите).

Внимателният преглед на осемте принципа на ИНТОСАЙ – П10 показва комплексните измерения на независимостта на ВОИ, както и че нито един от тях не е нарушен с Решението на НС от 20 януари 2023 г.

Принцип 1: Наличие на подходяща и ефективна конституционна (законова) правна рамка и de facto разпоредби за прилагане на тази рамка, т. е. необходимо е законодателство, което подробно да урежда степента на независимост на ВОИ.

Подходяща и ефективна правна уредба в съответствие с този принцип се съдържа в чл. 91 от КРБ, който регламентира СП като конституционно установен орган, избран от НС за осъществяване на контрол за изпълнението на бюджета. Това е висш държавен орган с възложени от Конституцията правомощия, равноотдалечен от изпълнителната, съдебната и законодателната власт, върху когото учредяващия го орган Народното събрание упражнява контрол по предвидения в закон ред.

В чл. 84, т. 8 КРБ се съдържат de facto разпоредби за прилагане на тази рамка, а именно, че НС избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон, каквато е СП, т.е. изборът на членовете ѝ като колективен орган е от изключителната компетентност на върховния представителен орган. ЗСП подробно урежда организацията, правомощията и редът за дейността на институцията, включително степента на независимост.

Съгласно чл. 3 от ЗСП „Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание.“ С този текст се подчертава, че независимост не означава безотчетност пред Народното събрание, което избира СП. Отчетността в широк смисъл е неразделно свързана и с поемането на отговорност за осъществяването на правомощията на ВОИ. В този смисъл е и текстът от въведението на ИНТОСАЙ – П10, съгласно който „държавните институции не могат да са абсолютно независими“.

¹ ИНТОСАЙ – П10 „Декларация от Мексико за независимостта на ВОИ“, https://www.bulnao.government.bg/media/documents/issai-10_A0XhTLH.pdf

² ИНТОСАЙ – П1 „Декларация от Лима“ - https://www.bulnao.government.bg/media/documents/issai-1_9luH3rb.pdf

³ ИНТОСАЙ – П10, т. 1 Общи положения;

Независимостта в контекста на **ИНТОСАЙ – П10** следва да се тълкува като независимост на СП от изпълнителната власт, съгласно Принцип 2.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на независимостта на СП при упражняване на правомощията ѝ като колективен орган.

Принцип 2: Независимост на ръководителите на ВОИ и членовете (на институции с колегиална структура), включително гарантиране със закон на срока на мандата и имунитета за нормално изпълнение на техните задължения.

Според принципа приложимото законодателство определя условията за назначаване, преназначаване, наемане на работа, освобождаване от длъжност и пенсиониране на ръководителя на ВОИ и членовете на институциите с колегиална структура, които са:

- назначавани, преназначавани или освобождавани от длъжност чрез процедура, която осигурява тяхната независимост от изпълнителната власт (Указания 9030: „Указания и добри практики, свързани с независимостта на ВОИ”);

- назначавани за достатъчно дълъг и **точно определен срок**, позволяващ им да реализират своя мандат без да се страхуват от прилагане на репресивни мерки;

- с имунитет срещу съдебно преследване за извършено действие, в миналото или в настоящето, което произтича от нормалното изпълнение на техните задължения.

Разпоредбите на ЗСП са съобразени с изискванията на Принцип 2, както следва:

В чл. 12, ал. 2 от ЗСП е посочен срокът, за който се избират председателят, заместник-председателите и членовете, **като към 20 януари 2023 г.**, когато е прието Решението на НС за освобождаване на председателя на СП, **този срок е изтекъл.**

Този срок е 7-годишен и е „*достатъчно дълъг и точно определен*“, така че ръководителят на ВОИ да „*реализира своя мандат без да се страхува от прилагане на репресивни мерки*“. Очевидно фокусът на ИНТОСАЙ – П10 е да не се допуска **предсрочно** прекратяване на мандата в рамките на **фиксирания срок**, което не е относимо към разглеждания случай.

Разпоредбата на чл. 41 от ЗСП регламентира, че ръководните органи на СП не носят имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на своите правомощия, освен ако са извършили престъпление или са действали умишлено, с което се гарантира нормалното изпълнение на техните задължения, в съответствие с горепосочения Принцип 2.

Начинът на освобождаване от длъжност на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията осигурява независимостта на ръководните органи от изпълнителната власт, каквото е и изискването на ИНТОСАЙ – П10.

Няма противоречие и с Указания 9030: „Указания и добри практики, свързани с независимостта на ВОИ“⁴, които повтарят принципите от ИНТОСАЙ – П10, като ги допълват с разнородни добри практики, приложими за различни правни системи и модели на управление на ВОИ. Следва да се отбележи, че в ИНТОСАЙ – П10 изрично е отбелязано, че „*документът насърчава държавите-членки надлежно да обмислят независимостта и изграждането на капацитет на ВОИ в съответствие с техните национални институционални структури*“, а също и че „*прилагайки принципите на независимост, ВОИ могат да постигнат независимост чрез различни средства, като използват различни механизми*“.

В този смисъл правната уредба на независимостта на ВОИ в голяма степен зависи от националните правни системи и институционални рамки.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на независимостта на членовете на СП и другите нейни органи при упражняване на правомощията им.

⁴ https://www.bulnao.government.bg/media/documents/issai-9030_hpFflgK.pdf

Принцип 3: Достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие при изпълнение на функциите на ВОИ.

Според принципа, ВОИ трябва да са оправомощени да одитират:

- използването на публични средства, ресурси или активи от получател или ползвател, независимо от неговия правен статут;
- събирането на приходи, дължими на държавни или публични институции;
- законосъобразността и редовността на отчетите на държавни и публични институции;
- качеството на финансовото управление и отчетността и
- икономичността, ефикасността и ефективността на дейността на държавни и публични институции.

Освен ако това не е изрично посочено в закона, ВОИ не одитират политиката на държавни или публични институции, а се ограничават до одит на изпълнението на тяхната политика.

При спазване на законите, които се отнасят до тях, ВОИ не подлежат на получаване на конкретни указания или на намеса от страна на законодателната или изпълнителната власт при:

- избора на теми за одит;
- планирането, изготвянето на програма, извършването, докладването и проследяването на резултатите от своите одити;
- организацията и управлението на своите институции;
- изпълнението на своите решения, когато налагането на санкции е част от техните правомощия. ВОИ не трябва да са въвлечени или да се предполага, че са въвлечени по какъвто и да е начин в управлението на организациите, които одитират.

ВОИ не трябва да допускат служителите им да развият твърде близки взаимоотношения с одитираните от тях обекти, за да могат да останат обективни и да бъдат възприемани като такива.

ВОИ трябва да имат пълна свобода на действие при изпълнение на своите функции, те трябва да сътрудничат с правителството или държавните институции, които се стремят да подобрят използването и управлението на публични средства.

ВОИ трябва да използват подходящи работни и одитни стандарти, както и етичен кодекс, основани на официалните документи на ИНТОСАЙ, Международната федерация на счетоводителите или други признати органи, утвърждаващи стандарти в съответната област.

ВОИ трябва да представят годишен доклад за дейността си на законодателната власт и на други държавни органи, съгласно конституцията и законите, както и да го оповестяват публично.

Одитните правомощия на СП са широки и са регламентирани в чл. 6 от ЗСП, а видовете одити, които институцията извършва са посочени в чл. 5 от ЗСП. Те покриват всички изисквания на Принцип 3 за проверка на отчетността /финансови одити/, законосъобразност /одити за съответствие/, ефективност, ефикасност и икономичност /одити на изпълнението/, а специфичните одити, извършвани при условията и по реда на специален закон /Закон за политическите партии, Изборен кодекс/, дори разширяват обхвата на изискванията на Принцип 3.

Чл. 7 от ЗСП дава свобода на органа да определя своята одитна програма, като запазва правото на НС да възлага извършването на до 5 одита годишно. Освен от ЗСП, организацията, управлението, сътрудничеството с други органи и годишното докладване на СП е регламентирано с редица вътрешни актове /Правилник за устройството и организацията на дейността на Сметната палата, Наръчник за одитната дейност и

прилагане на МСВОИ, Етичен кодекс, Комуникационна политика, и др./, както и от МСВОИ.

Изводът е, че Решението на НС от 20 януари 2023 г. (за освобождаване на председателя на СП и определяне на заместник-председател на СП за председател до избора на нов председател не застрашава устойчивото спазване от СП на изискванията на Принцип 3 от ИНГОСАЙ – П10 или друг МСВОИ.

Това е така, защото ръководството на СП провежда своите заседания при спазване на чл. 20, ал. 2 от ЗСП.

В периода от 20 януари 2023 г. до 31 март 2023 г. тя е провела 10 заседания⁵, на които са приети 37 окончателни одитни доклада и доклади за резултатите от осъществения контрол за изпълнение на препоръките, от което е видно, че СП продължава да изпълнява своята мисия да осъществява независим външен одит в публичния сектор, в изпълнение на установените ѝ в чл. 91 от КРБ функции.

Принцип 4: Неограничен достъп до информация ВОИ трябва да имат достатъчни правомощия да получават своевременно, безпрепятствен, директен и свободен достъп до всички необходими документи и информация за изпълнение на законовите им отговорности.

С чл. 39, ал. 1 от ЗСП е регламентирано правото на свободен достъп на ръководните органи, директорите на дирекции, ръководителите на структурни звена и одиторите до служебните помещения и до всички документи, отчети и активи, свързани с финансовото управление на одитираните организации по време на и във връзка с извършваните одити.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на неограничения достъп до информация на органите на СП при упражняване на правомощията ѝ.

Принцип 5: Право и задължение да докладват за работата си. ВОИ не трябва да бъдат ограничавани да докладват за резултатите от одитната си дейност. Те трябва да са задължени по закон да докладват поне веднъж годишно за резултатите от одитната си дейност.

Според действаща правна уредба ежегодно СП внася в НС годишен отчет за своята дейност за предходната година (чл. 64, ал. 1 от ЗСП). Одитните доклади се изпращат до ръководителите на одитираните организации, или до други органи, които имат отношение към извършения одит, за сведение или за предприемане на съответни действия (чл. 49 от ЗСП). Всички окончателни одитни доклади, които не представляват защитена от закона тайна, се оповестяват на интернет страницата на СП (чл. 59 от ЗСП). Изключение от това са докладите, изпратени на прокуратурата, при наличие на данни за престъпление (чл. 58 от ЗСП).

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, СП изпраща одитния доклад на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност (чл. 57, ал. 1 от ЗСП).

ЗСП регламентира случаите, когато одитните доклади се изпращат на Европейската сметна палата /ЕСП/ и на Европейската комисия /ЕК/ - чл. 61 от ЗСП, а също и до НС - чл. 62 то ЗСП. Нещо повече, СП има право по своя инициатива да прави предложения до НС и нейните комисии за разглеждане на одитни доклади с важно

⁵ Протоколи от заседания на Сметната палата №3/26.01.2023 г., №4/30.01.2023 г., №5/02.02.2023 г., №6/08.02.2023 г., №7/15.02.2023 г., №8/22.02.2023 г., №9/02.03.2023 г., №10/15.03.2023 г., №11/22.03.2023 г., №12/29.03.2023 г.

<https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/protokoli-ot-zasedaniya/progokoli-ot-zasedaniya-2023-g/>

значение за подобряване на бюджетната дисциплина и управлението на бюджетните и/или другите публични средства и дейности - чл. 63 от ЗСП.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на принципа за докладване на резултатите от дейността на СП.

Принцип 6: Свобода да вземат решение относно съдържанието и подходящия момент за одитните доклади, както и за тяхното публикуване и разпространение.

Според принципа ВОИ са свободни да вземат решение относно съдържанието на техните одитни доклади, ВОИ са свободни при представянето на констатации и формулирането на препоръки в одитните си доклади, като вземат предвид, когато е уместно, мнението на одитирания обект. Законодателството определя минимума от изисквания по отношение на одитните доклади на ВОИ и, където е уместно, специфични въпроси, които трябва да бъдат предмет на официално одитно становище или заверка. ВОИ могат сами да вземат решение относно времето за докладване на одитите, освен в случаите, когато съществуват изрични законови изисквания за докладване. ВОИ могат да приемат предложения за извършване на проверки или одити, отправени от законодателната власт като цяло, от една от нейните комисии или от правителството. ВОИ са свободни да публикуват и разпространяват своите доклади, след като са били официално предоставени на съответните органи на властта, както се изисква по закон

Процесът по извършване на одитите от органите на СП е регламентиран в Глава пета от ЗСП - чл. 38 - чл. 61, като съгласно чл. 48, ал. 1, т. 1 тя може да измени, отмени изцяло или частично констатации, изводи, оценки и препоръки в одитния доклад. Т.е. СП има свобода за вземане на решение относно съдържанието на доклада. Тя взема под внимание мнението на одитираната организация, чиито ръководители могат да дадат писмени становища по проекта на одитния доклад, предоставяйки допълнителни доказателства и/или допълнителни писмени обяснения - чл. 47 от ЗСП.

Органът може свободно да решава относно времето за докладване на одитите, освен някои конкретни случаи, каквито са например описаните в чл. 56, ал. 2 от ЗСП, във връзка с изготвяне на доклади със становища по отчети за изпълнение на конкретни бюджети.

СП изготвя своята годишна програма за одитна дейност, като прилага критерии, които вземат предвид информация за несъответствие и сигнали от трети страни, както и индикации за интерес от страна на Народното събрание и приоритетите на правителството.⁶

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на свободата на вземане на решения от органите ѝ, доколкото те продължават да упражняват правомощията си по предвидения в закона ред.

Принцип 7: Наличие на ефективен механизъм за проследяване на препоръките на ВОИ.

Според принципа, ВОИ представят своите доклади на парламента, на една от неговите комисии или ръководството на одитирания обект за извършване на преглед и проследяване на конкретните препоръки, с оглед предприемане на коригиращи действия. ВОИ имат своя вътрешна система за проследяване на резултатите от одита, която да осигури правилното разбиране на констатациите и изводите и предприемането на подходящи действия по отношение на изпълнение на препоръките от страна на

⁶ ПРОГРАМА ЗА ОДИТНАТА ДЕЙНОСТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2023 Г., Критерии за избор на одитни задачи - стр. 2-5, https://www.bulnao.government.bg/media/documents/POD_2023_038_15-02-2023.pdf

одитирания обект, както и на тези, направени от парламента, някоя от неговите комисии или ръководството на одитирания обект.

ВОИ представят докладите за резултатите от последващия контрол по изпълнение на препоръките на парламента, една от неговите комисии или ръководството на одитирания обект за разглеждане и предприемане на съответните действия дори в случаите, когато ВОИ имат законови правомощия за проследяване и налагане на санкции.

Контролът за изпълнението на препоръките се осъществява съгласно чл. 50 от ЗСП и Вътрешни правила. Докладите за резултатите от извършения последващ контрол за изпълнение на препоръките се публикуват на интернет страницата на СП⁷ и се изпращат до ръководителите на одитираните организации, а при неизпълнение на препоръките и до НС, Министерския съвет /МС/, или на общинския съвет за предприемане на съответните действия.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на изискването за осигуряване на ефективен механизъм за проследяване препоръките на органите на СП.

Принцип 8: Финансова и управленска/административна самостоятелност и наличие на подходящи човешки, материални и финансови ресурси.

Според принципа ВОИ трябва да имат на разположение необходимите и подходящи човешки, материални и финансови ресурси – изпълнителната власт не трябва да контролира или управлява достъпа до тези ресурси. ВОИ управляват сами бюджета си и го разпределят по подходящ начин. Парламентът или една от неговите комисии са отговорни за осигуряване на съответните ресурси на ВОИ за осъществяване на техните правомощия. ВОИ имат право да се обръщат директно към законодателната власт, ако предоставените ресурси са недостатъчни за изпълнението на техните правомощия.

Съгласно чл. 11 от ЗСП бюджетът на СП е самостоятелна част от държавния бюджет. Съгласно чл. 7, ал. 1 от Закона за публичните финанси /ЗПФ/, МС организира и ръководи съставянето, внасянето в НС и изпълнението на държавния бюджет чрез министъра на финансите и първостепенните разпоредители с бюджет. За СП не е предвидено изключение, както това е направено за бюджета на НС и съдебната власт (чл. 7, ал. 2 и ал. 3 от ЗПФ), което на практика означава, че изпълнителната власт има значително влияние върху осигуряването на финансови ресурси на СП, но все пак НС приема ежегодния бюджетен закон на държавата. По тези причини принципът за осигуряване на финансова независимост на СП не е спазен изцяло по отношение на възможността на изпълнителната власт да управлява достъпа до финансовите ресурси на СП, което обаче не е резултат от решението на НС от 20 януари 2023 г.

Като добра практика за спазване на Принцип 8 от ИНТОСАЙ П-10 може да се посочи чл. 15, ал. 2 от ЗСП (Обн. ДВ. бр. 35 от 22 Април 2014 г., отг.), където се посочваше, че „Министерският съвет не може да изменя проекта на бюджета на Сметната палата, а само изразява становище по него пред Народното събрание”. Видно е, че осигуряването на съответствие с Принцип 8 е въпрос на законова регламентация на степента на самостоятелност на бюджета на СП от изпълнителната власт, а не е зависимо от персоналия състав на ръководството на Сметната палата.

Изводът е, че Решението на НС не противоречи на принципа за финансова и управленска/административна самостоятелност на Сметната палата при упражняване на правомощията ѝ.

Видно от гореизложеното, с Решението на НС от 20 януари 2023 г. не се нарушава нито един от принципите на стандарт ИНТОСАЙ П-10 и с него не се възпрепятства по никакъв начин дейността на СП до избора на ново ръководство на институцията от Народното събрание по предвидения в Конституцията и ЗСП ред.

⁷ <https://www.bulnao.government.bg/bg/oditna-dejnost/izpylnenie-na-preporykite/>

СП продължава да изпълнява своята основна задача 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.

Цитираните в искането на народните представители резолюции на Общото събрание на ООН /A/RES/66/209 и A/69/208/ насърчават принципно независимостта на ВОИ, съгласно международните стандарти, а в т. 4 от Резолюция A/69/208 се „оценява Декларацията от Лима относно указанията за одитните принципи от 1977 г. и Декларацията от Мексико за независимостта на върховните одитни институции от 2007 г. и насърчава държавите-членки да прилагат принципите, заложиени в тези декларации, по начин, съобразен с техните национални институционални структури“.

Както вече посочихме, Решението на НС не нарушава принципите за независимост от МСВОИ.

3. Относно искането за обявяване на противоконституционност на решението на НС с чл. 4, ал. 3 КРБ:

В т. 4 от искането на народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на решението на НС за освобождаване на председателя на СП, се прави опит да се покаже, че нарушаването на независимостта на Сметната палта води до противоречие с разпоредби от Договора за ЕС и Договора за функциониране на ЕС.

По-горе аргументирано защитихме тезата, че **нарушение на независимостта на СП при упражняване на правомощията ѝ с приетото от Народното събрание решение няма, тъй като не са нарушени принципите на международните стандарти за независимостта на ВОИ.**

Това означава, че няма и нарушение на правото или принципите на ЕС.

Съгласно чл. 4 от ДЕС *„Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“*. В изпълнение на този принцип сътрудничеството на СП с институции на ЕС е закрепено в чл. 7, ал. 4, чл. 9 и чл. 61 от ЗСП. Изпълнението на тези законови разпоредби не може по никакъв начин да бъде обвързвано и поставяно в зависимост от персоналия състав на ръководството на СП, тъй като става дума за изпълнение на норми на обективното право от органите ѝ. Институцията СП продължава да извършва и приема одитни доклади за одит на средствата от ЕС.⁸

С чл. 287 от Договора за функциониране на ЕС се уреждат задачите на Европейската сметна палата /ЕСП/, като институция на Съюза, а пар. 3 засяга въпроса за сътрудничеството с национални одитни органи (вкл. СП на Република България), което се основава на взаимно зачитане на независимостта.

Това означава, че СП не може да изменя констатации, изводи и препоръки на ЕСП, като и обратното е валидно.

⁸ С решение на СП № 51 по Протокол №9 от заседание на Сметната палата, проведено на 02.03.2023 г. е приет Одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“, за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г., като в т. 5 от Решението е посочено „На основание чл. 61 от Закона за Сметната палата, окончателният одитен доклад да се предостави на Европейската сметна палата и на Европейската комисия. Предвид обема на одитните доказателства, същите следва да бъдат предоставени при поискване.“

СП продължава своята одитна дейност, включително чрез одити на средства от ЕС⁹. Тя не е спирала своето сътрудничество с ЕСП и участието като наблюдател на мисиите на ЕСП в нашата страна. На практика, сътрудничеството между СП и ЕСП при мисиите на последната в Република България се изразява в определянето на лице за контакт и наблюдател, който да придружава одиторите от ЕСП по време на срещите им и да докладва за своите наблюдения пред СП.

Последната одитна мисия на ЕСП в България бе реализирана в периода 30 – 31 януари 2023 г. във връзка с одит в контекста на Декларацията за достоверност за 2022 г.: Проект № 825027 /AD ASTRA/. За нея със заповед на председателя на СП¹⁰ бе определен наблюдател, който докладва за наблюденията си на заседание на СИ, проведено на 15.02.2023 г.¹¹

Видно от изложеното няма основания да се счита, че с решението на НС от 20 януари 2023 г. са налице нарушения на ДЕС,ДФЕС или други разпоредби, регламентиращи сътрудничеството с органи на ЕС, тъй като:

- няма нарушения на принципите на стандарт ИНТОСАЙ П-10 за независимостта на ВОИ;
- извършването и приемането на одитни доклади за средства от ЕС продължава;
- сътрудничеството на Сметната палата и ЕСП не е прекъсвано.

По изложените съображения, становището на Сметната палата е, че не е налице противоконституционност на решение на Народното събрание от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8/2023 г). за освобождаване на Цветан Лилев Цветков като председател на Сметната палата.

**ИЗПЪЛНЯВАЩ ДЛЪЖНОСТТА ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА СМЕТНАТА ПАЛАТА
ДО ИЗБОР НА НОВ ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

ГОРИЦА НИКОЛОВА ГРЪНЧАРОВА-КОЖАРЕВА



⁹ Пак там.

¹⁰ Заповед на председателя на СП №326 от 08.2022 г.

¹¹ Протокол № 7 от заседание на СП на 15.02.2023 г.