

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И  
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

145

Изх. № 11-03-41

София, 17.03.2011 г.

Да се  
разшири  
съдебен  
17.11.2011

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е

ОТ СИМЕОН ДЯНКОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2011 г.

**ОТНОСНО:** Искане на 54 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване противоконституционност на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 от Закона за Сметната палата и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 98 от 14.12.2010 г.), както и на целия Закон за Сметната палата.

## УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2, във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България, 54 народни представители от 41-вото Народно събрание са поискали Конституционният съд да обяви за противоконституционни разпоредбите на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 от Закона за Сметната палата и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 98 от 14.12.2010 г.), както и на целия Закон за Сметната палата поради основното значение на изброените разпоредби за целия закон.

В искането се твърди, че оспорените текстове противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 91, ал. 1 от Конституцията на Република България. Изложени са съображения, че чрез посочените разпоредби на новия Закон за Сметната палата тя се трансформира от колективен

орган в противоречая на конституционните принципи и установената в страната практика едноличен орган от типа на „генерален одитор“.

С определение от 17 февруари 2011 г. по конституционно дело № 1/2011 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 54 народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване противоконституционност на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 от Закона за Сметната палата и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 98 от 14.12.2010 г.), както и на целия Закон за Сметната палата и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас 20-дневен срок изразявам становище, че искането на народните представители е неоснователно по следните съображения:

#### **Относно противоречието с чл. 91, ал. 1 от Конституцията**

В искането си народните представители твърдят, че чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 от Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 98 от 14.12.2010 г.) „предвиждат de facto и de jure ликвидиране на Сметната палата, превръщайки я в едноличен и безконтролен орган.“

Съгласно разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от Конституцията, Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета, а съгласно ал. 2 организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със закон.

Видно от стенограмите от пленарните обсъждания на проекта на Закон за Сметната палата, мотивите относно необходимостта от приемането на нов Закон за Сметната палата са несъвършенствата на модела на управление на върховната одитна институция, предвиден във вече отменения закон. В тази връзка, народните представители, участващи в заседанието, са били информирани относно моделите на управление на върховни одитни институции, които се прилагат понастоящем в други държави - членки на Европейския съюз и по-конкретно модела на едноличен ръководен орган от типа „генерален одитор“, широко разпространен в страните - членки на Европейския съюз и в страните от англосаксонския правен кръг. Именно горният модел е възприет в новия Закон за Сметната палата.

Чрез новата законова уредба се преодолява един от основните недостатъци на колективния модел за управление на Сметната палата, а именно размиването на управленска отговорност. Съгласно чл. 12, ал. 1 от Закона за Сметната палата институцията се състои от председател и двама заместник-председатели, избирани от Народното събрание, като по този начин се цели ясно персонализиране на отговорността на председателя във връзка с

извършваната одитна дейност. Чрез новата уредба се преодоляват и други несъвършенства на досега действащия колегиален модел – неясните отношения между председателя и членовете, както и затрудненията, свързани с неговото участие като член на един колегиален орган.

С оглед посочените съображения се е наложило и обсъжданото изменение, свързано с модела на ръководството на одитната институция - от колегиален модел да се премине към едноличен ръководен орган от типа "генерален одитор". Промяната касае не същността или правомощията на Сметната палата, а само модела на нейното управление. Въпросите за числеността, моделът на управление и структурата на Сметната палата са елемент от организацията на органа и конкретното им регламентиране е предоставено да се извърши със съответния устройствен закон. Изборът на модела на управление е предоставен изцяло на преценката на законодателя, тъй като чл. 91, ал. 2 от Конституцията постановява организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата да се уреждат със закон. Визираният текст не въвежда изрично установен конституционен критерий, според който върховната одитна институция на България следва да бъде колегиален или едноличен орган, а само определя наименованието на този орган – Сметна палата, и неговата основна функция. Изводът на народните представители, че Сметната палата по подразбиране трябва да бъде един колективен орган, не намира своето правно основание в конституционната разпоредба. В случаите, когато конституционният законодател е преценил за необходимо, той изрично е закрепил в Основния закон дали определен държавен орган е колегиален или едноличен.

Новият Закон за Сметната палата запазва традиционното за българския модел на одитната институция колегиално начало, като предвижда създаването и на специален колегиален орган - Консултативен съвет на Сметната палата, чиито членове се избират също от Народното събрание. В него участват освен председателят (който няма право на глас) и петима членове с висок професионален опит. По този начин е осигурен баланс със засилената персонална отговорност на председателя на Сметната палата, като е въведена възможност за допълнителен контрол върху дейността му.

Относно начина на избиране на председателя и съответно на двамата заместник-председатели, следва да се отбележи, че при съпоставка с отменената редакция, новата законодателна уредба не въвежда никакви изменения. От сравнението на чл. 14, ал. 1 от сега действащия закон с чл. 13, ал. 2 от отменения е видно, че заместник-председателите на Сметната палата ще се избират от парламента по предложение на председателя, т.е. както досега са излъчвани десетимата членове на одитната институция. В този смисъл е

необосновано твърдението на народните представители, че по новия закон „няма право друго лице, включително и народен представител, да предложи заместник-председател”, след като такава възможност не е съществувала нито в Закона за Сметната палата (Обн., ДВ., бр. 71 от 1995 г., отм., ДВ., бр.109 от 2001 г.), нито в последващия закон, действал до 2010 г.

Една от основните цели на новоприетия Закон за Сметната палата е постигането на съответствие с добрите европейски практики, чрез въвеждането на международните одитни стандарти пряко в одитната дейност. По този начин, не само че не се нарушава принципът на правовата държава, а се осигурява неговото по-ефективно приложение.

С оглед изложеното, относно разпоредбите на новия Закон за Сметната палата, касаещи правомощията на председателя на Сметната палата, считам, че въпросът за числеността и модела на управление на един конституционно установен държавен орган не е определящ за неговата демократичност, безпристрастност или независимост, следователно новата управленска структура на Сметната палата не е в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Доколкото чл. 91 от Основния закон предоставя на законодателя да уреди организацията на Сметната палата, а това включва правомощията на председателя, числеността и структурата на институцията, считам, че чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47 и чл. 60 от Закона за Сметната палата не противоречат на конституционни текстове. В този смисъл и целият Закон за Сметната палата е конституционносъобразен.

**Относно противоконституционността на § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата**

Искането за обявяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата, който предсрочно прекратява мандата на досегашните членове на Сметната палата, се основава на противоречие с принципа на правовата държава, изразен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Самият Конституционен съд в Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г. по въпроса за съдържанието и прекратяването на мандатните отношения постановява следното: „В определени случаи Конституцията съзнателно е оставила въпросите да се уреждат на законово ниво. Този подход предоставя възможност за различни уредби и различен режим в границите на конституционната рамка и съобразно общата абстрактна мярка, която се определя от основните начала на Конституцията. Иначе устройствените закони не биха могли да съобразят организационната структура на органите и институциите с функциите, които са им предоставени.”

Сметната палата е орган, чието създаване е предвидено в Конституцията, като е установено конституционно правомощие на Народното събрание за цялостно уреждане с устройствен закон на организацията, правомощията и реда на дейност на Сметната палата (чл. 91, ал. 2), а това имплицитно включва и определяне на срока за осъществяване на държавнически функции (мандат), както и основанията за неговото прекратяване. Следователно, щом Конституцията е предоставила на закон да определя мандата и неговия режим, то единствено е възможно чрез създаване на нов закон или изменение на вече действащ такъв да се извърши и изменение на уредбата на срока и основанията за прекратяване на мандатните правоотношения, като това по дефиниция включва и възможност за законодателна преценка по целесъобразност. Противното би означавало противоречие с принципа на разделение на властите и определените им компетентности и, по-специално, ограничаване на законодателната власт във от конституционните правила. (Решение на КС № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.) В конкретния случай, с приемането на нов Закон за Сметната палата, са спазени всички формални и съдържателни изисквания, като е осигурено спазването на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). По никакъв начин не се нарушава стабилността на конституционно установения орган, защото неговият статут, цялостната му характеристика и правомощия са запазени без съществена промяна. Възможността за предсрочно прекратяване на мандата на досегашните членове на Сметната палата е предвидена на законово равнище, като в чл. 18 от закона изрично са уредени предпоставките, при които това е допустимо. Такава предпоставка е и предвиденото в § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата, който предсрочно прекратява мандата на досегашните членове на Сметната палата, като това е необходимо поради намаляването на броя на членовете на органа.

Абсолютно правилно в искането си народните представители цитират Решение на КС № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г., в чийто диспозитив е постановено: „Предсрочното прекратяване на мандат, установен в Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. Ако в нея основания не са предвидени – на основанията, предвидени в закон”, но буди недоумение направеното след това заключение – „т.е. в хипотезите на чл. 12 ЗСП (отм.)”. Позоваването в искането на вече отменените текстове на Закона за Сметната палата (Обн., ДВ, бр. 109 от 2001 г. и отменен с § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на новия закон), е нелогично, защото към момента той не е действащ нормативен акт, за разлика от новоприетия Закон, следователно, основанията за прекратяване на мандата трябва да са предвидени в него. Освен това, не е в правомощията на Конституционния съд да изследва противоречия между различни отменени или действащи

законови норми. Некоректно в искането на народните представители е пропуснат да се цитира изводът на Конституционния съд по разглежданото к.д. № 12 от 2010 г., а именно, че промяна на основанията за предсрочно прекратяване на мандат е допустима и тя в конкретния случай следва да бъде извършена чрез изменение на закона. Приемането на новия Закон за Сметната палата се явява именно такова изменение, а § 3 от Преходните и заключителните му разпоредби също е законова норма и следователно попада в обхвата на цитираното решение на Конституционния съд.

С оглед изложеното, считам за неоснователно искането на народните представители в частта, в която се поддържа, че § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата нарушава принципа на правовата държава, отразен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

#### **Относно противоконституционността на чл. 50 от Закона за Сметната палата**

Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 50 от Закона за Сметната палата, който предвижда, че „С одитния доклад председателят може да поиска освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени дадени от Сметната палата препоръки”, се основава на противоречие с принципа на правовата държава, изразен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Във връзка с горното, народните представители изразяват становище, че е недопустимо чрез Закона за Сметната палата да се „дописва” Конституцията и да се дават права на орган извън неговия предмет на дейност.

Съгласно чл. 91, ал. 1 от Конституцията Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета. Тази своя дейност тя извършва посредством проверки на съответните одитирани единици, които разходват бюджетни средства. Чрез разпоредбата на чл. 50 от Закона за Сметната палата отговорността при допуснати финансови нарушения или неизпълнени препоръки се концентрира върху лицата, натоварени да вземат управленски решения, което повишава ефективността на контрола и възможността за въздействие от страна на одитната институция.

Визираният текст предоставя в правомощие на председателя единствено да поиска, а не и еднолично да отстрани от длъжност съответното лице. В тази връзка следва да се има предвид, че предложението на председателя на Сметната палата за освобождаване от длъжност на визираните в чл. 50 от Закона лица по никакъв начин не обвързва органа, до когото е адресирано предложението. Систематичното тълкуване на нормата ясно показва, че тя не се отнася до лицата, които имат политически мандат, получен вследствие на избор и

осъществяващи политическо управление, за което носят политическа отговорност. Установената в Конституцията компетентност на Сметната палата не ограничава обхвата на извършвания контрол само до държавни органи, които не са конституционно уредени. Аргументът, че съществува изрична уредба относно освобождаването от длъжност на лицата, визирани в чл. 50 от Закона, е ирелевантен за предмета на конституционното дело, тъй като отправеното искане от председателя на Сметната палата не освобождава адресата му от задължението за съблюдаване на предвидените условия и ред за отстраняване на тези лица.

Направената в искането на народните представители аналогия с фигурата на прокурора е напълно неуместна, тъй като разпоредбата на чл. 50 от Закона за Сметната палата не предвижда реализиране на наказателна отговорност. Това по своята същност представлява проявление на контролната функция на одитната институция с цел по-ефективна защита на публичния интерес.

С оглед изложените съображения, считам, че чл. 50 от новоприетия Закон за Сметната палата не влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, според който Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, да постановите решение с което да отхвърлите искането на групата народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване противоконституционността на чл. 12, чл. 13, чл. 14, чл. 20, чл. 46, чл. 47, чл. 50, чл. 60 от Закона за Сметната палата и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 98 от 14.12.2010 г.), както и на целия Закон за Сметната палата, поради основното значение на изброените разпоредби за целия закон.

**СИМЕОН ДЯНКОВ**  
**ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И**  
**МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ**

*ЗД*

