

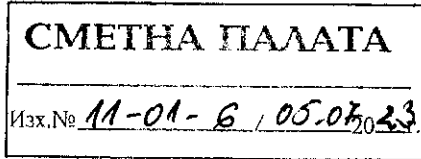


КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 157 / R.O

Дата ..... 05.07.2023

СМЕТНА ПАЛАТА  
на Република България



ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

/На Ваш № КД-150/06.06.2023 г./

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Приложено, представям становище от Сметната палата по конституционно дело № 8/2023 г. Становището е прието с Решение на Сметната палата № 195 от 04.07.2023 г.

Сметната палата е конституирана като заинтересована институция по делото с определение на Конституционния съд от 06.06.2023 г.

Приложение: съгласно текста.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(Горана Грънчарова - Кожарева)





**СМЕТНА ПАЛАТА**  
на Република България

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

### **СТАНОВИЩЕ**

#### **ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**по конституционно дело № 8/2023 г.**

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд (КС) от 06.06.2023 г. по конституционно дело № 8/2023 г., Сметната палата е конституирана като заинтересована институция.

В своето искане тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) претендира противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал.2 от Закона за Сметната палата (ЗСП), ред ДВ, бр. 99/2017 г., поради противоречие с чл. 120, ал.1 и 2 и чл. 4, ал.1 от Конституцията на Република България (КРБ).

**Считаме, че направеното искане е неоснователно, като мотивите ни за това са следните:**

1. Сметната палата е конституционно установен държавен орган, който е независим и не е част от органите на изпълнителната власт. Правната уредба на нейната структура, ръководство и правомощия се съдържат в закон - това е Законът за Сметната палата (ЗСП). Като държавен орган Сметната палата притежава съответни характеристики, като една от тях е предвидена в закона компетентност, състояща се от различни правомощия. На Сметната палата са възложени правомощия, свързани с извършването на одит върху посочените в чл. 6 от ЗСП субекти.

Одитната дейност на Сметната палата е дейност на държавен орган. Тя се упражнява от името на държавата и в рамки, установени от закон. Това, обаче не е достатъчно основание, актовете, издадени при упражняване на законоустановена компетентност (в случая извършване на одит) да се определят задължително като индивидуални административни актове. **Правомощия от името на държавата и въз основа на закон могат да се упражняват и без крайният резултат непременно да е такъв акт.**

2. Чл. 120 от КРБ гласи:

„(1) Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

(2) Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон.“

С тази разпоредба е въведен принципът за всеобхватен съдебен контрол върху административните актове. Самата разпоредба на КРБ, обаче е предвидила изключение, като е допуснала от обхвата на съдебно обжалване да могат да бъдат изключени определени административни актове, при условие, че те са изрично посочени в закон.

В случай, че одитният доклад се възприема като административен акт, по силата на чл. 55, ал.2 от действащия ЗСП, той е изключен от възможността за обжалване. Разпоредбата от ЗСП по никакъв начин не противоречи на чл. 120, ал. 2 от КРБ, а напротив – тя е в пълно съответствие с него, защото закон (каквото е ЗСП), изрично посочва акт, който не подлежи на обжалване (това е окончателният одитен доклад, приет от Сметната палата).

3. Необжалваемостта на актовете на Сметната палата, свързани с контролната/одитната ѝ дейност, не е въведена едва с действащия Закон за Сметната палата. Това е присъща черта на тези актове още от приемането през 1995 г. на първи за най-новата ни история Закон за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 71/1995 г., отм.). Последвалите Закони за Сметната палата от 2001 г. (обн. ДВ, бр. 109/2001 г., отм.), 2010 г. (обн. ДВ, бр. 98/2010 г., отм.) и 2014 г. (обн. ДВ, бр. 35/2014 г., отм.) само продължават тази уредба.

Необходимо е да се отчита, че всички закони, регламентиращи дейността на Сметната палата, са приети след КРБ от 1991 г., като при изготвянето им несъмнено е взета под внимание и съобразена разпоредбата на чл. 120 от КРБ.

Причина за тази законова постановка (необжалваемост на одитните доклади), която трайно е провеждана в законодателството ни, е че философията на дейността на Сметната палата не е във властническото разпореждане, спрямо което възниква правото на защита (еманация на която е защитата пред съд при евентуално накърнени права или застрашени интереси). Целта е друга – формиране на такова устойчиво поведение при разходването на средства и използване на активи с финансово изражение, при което се постига определен резултат.

Съществуват достатъчно други органи, създадени с друга философия за други обществени отношения, които персонализират резултати и със своите актове водят до непосредствено засягане на права и интереси, а в определени случаи и до търсене на отговорност. Това не се отнася до Сметната палата в качеството ѝ на върховна одитна институция.

4. Необжалваемостта на одитните доклади, заложенa в ЗСП, е обусловена от различни причини.

4.1 Целта на одита като дейност е да се изрази независимо одитно мнение, при стриктно спазване на Международните стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ), което позволява на заинтересованите страни (одитирана организация и целеви потребители) да получат обективна информация по обществено значими въпроси, свързани с разходването на публичен ресурс.

**Одитната дейност на Сметната палата не е свързана с издаване на конкретни властнически разпореждания, които засягат права или интереси.** Тя е насочена към проверка на съответствието между приложимата правна рамка и дейността/решенията/действията на одитираната организация, в т.ч. предвиденото в

бюджета и точното разпределяне и разходване на средства и други активи с финансово изражение. Това е форма на контрол и за такъв се говори както в теорията, така и в практиката.

Не е задължително този контрол да има конкретен или индивидуален характер и да е свързан с персонализирани резултати, които да се разглеждат като непосредствено засягане на права и интереси. Случаите, когато контролът води до непосредствено засягане на права и интереси, са изрично предвидени в закона. Това е проявление на принципа на правовата държава, чрез който се гарантират основни права на правните субекти.

**Одитният доклад като акт не поражда пряко и непосредствено правни последици (вкл. неблагоприятни) за своите адресати.**

Частите, съдържащи констатации за нарушения, вреди или данни за престъпления, се изпращат на други органи по компетентност. Те от своя страна винаги извършват повторни проверки в рамките на своите правомощия и при наличие на основания, привличат съответните лица към различни видове отговорност – административнонаказателна, наказателна, имуществена или дисциплинарна. Във всички случаи, реализирането на отговорност е свързано с образуване на отделни производства (извън одитното), в които правото на защита на засегнатите лица, вкл. пред съд, е осигурено.

Дори в ограничените случаи, при които органите на Сметната палата са компетентни да образуват административнонаказателни производства (напр. при нарушения на Закона за обществените поръчки, Закона за политическите партии, Изборния кодекс и др.), те са развиват при стриктно спазване на специалните правила на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), които предвиждат обжалване пред съд на крайния акт на наказващия орган.

4.2 Що се отнася до препоръките, които могат да се съдържат в одитните доклади (но не непременно са част от тях), то те не са задължителни за изпълнение, доколкото не са скрепени с пряка възможност за търсене на отговорност. Незадължителният характер личи дори от наименованието им – „препоръки“, а не „указания“, „предписания“ или др., сочещи императивност.

4.2.1 Целта на препоръките е да се създадат условия за правилното разходване на бюджетните или други публични средства, при спазване на принципа за „добро управление“, като **те в никакъв случай не са насочени към търсене на отговорност или засягане на права или интереси.** Това е причина по отношение на препоръките да не е предвидено изпълнение по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) или санкционно реализирана отговорност.

Чл. 50 от ЗСП указва, че е необходимо да се предостави достатъчен срок за изпълнение на препоръките, съобразен с характера им, както и да се организира контрол по проследяване на изпълнението им. **Препоръките в одитните доклади и евентуалното тяхно не/изпълнение не поражда самостоятелно и непосредствено юридически резултат.**

Евентуално констатирано неизпълнение на препоръки на Сметната палата има като последица изпращане на предложения до Народното събрание, Министерския съвет или съответния общинския съвет (или друг колективен орган) за предприемане на действия. Тези органи имат и контролни правомощия, но те като правило нямат индивидуален или индивидуализиращ характер. Предвиденото в закона предприемане на мерки не конкретизира действия. **То представлява даване на предложения за отстраняване на нередности, без персонализация, която е характерна за**

**индивидуалните административни актове. В този смисъл предвиденото в чл. 50, ал. 3 от ЗСП не представлява форма на държавна принуда.**

Всичко това сочи, че дори при препоръките, като инструмент за въздействие от страна на Сметната палата, не става дума за санкции, обосноваващи правен интерес от обжалването им пред съд нито самостоятелно, нито като част от одитния доклад.

4.2.2 Разпоредбата на чл. 50 от ЗСП не засяга и не влиза в противоречие с принципа на пропорционалността, защото той предполага подобие или равенство на предприетите действия, на намесата в правното пространство на одитираната организация. Този принцип, макар и да не е изведен изрично като разпоредба в КРБ, присъства при анализирането и прилагането на други основни конституционни принципи.

Намесата на държавата при одитната дейност на Сметната палата е в рамките на необходимото за постигане на целите на бюджета и контрола върху него. Допустимостта и характерът на тази намеса определят целите и резултатите, които трябва да бъдат постигнати. **Те в никакъв случай не са свързани с или насочени към непосредствено, целенасочено и персонализирано ограничаване на права и засягане на интереси.**

5. Необходимо е да се подчертае, че в одитния процес одитираните организации и лица не са лишени от право на защита.

Процедурата по докладване на резултатите от извършените одити изисква задължително връчване на проект на одитен доклад. По него всички ръководители на одитираната организация през проверявания период, вкл. бивши, имат право да представят писмено становище, относимо към всички части на доклада – констатации, оценки, изводи и препоръки.

Становището на ръководителя/ите има за свой адресат не одитния екип, извършил одита, а съответният отговорен заместник-председател на Сметната палата. По този начин се създават гаранции, че евентуалните възражения ще бъдат разгледани от орган, различен от този, извършил проверките.

Заместник-председателят се произнася по становището с мотивирано заключение. Сметната палата като колективен орган взема окончателното решение за съдържанието на одитния доклад, с което той става окончателен. Сметната палата може да отмени, измени или допълни констатации, изводи или препоръки. Ако в резултат от това решение се формулират изводи за нарушения, които водят до по-тежка отговорност, те отново се връчват на ръководителите на одитираната организация за становище.

Особеност в процедурата по приемане на одитните доклади е, че окончателното решение се взема от колективен орган, в който преобладават лица, нямащи пряко отношение към извършения одит. **Концепцията Сметната палата да бъде колективен, а не едноличен орган, е основана именно на идеята за осигуряване на независимост при вземането на решения във връзка с одитите.**

6. Въпреки, че предмет на конституционното дело е разпоредбата на чл. 55, ал.2 от ЗСП, е необходимо да се отбележи, че в действащото законодателство (макар и не изрично обявена) необжалваемост е налице не само за одитните доклади на Сметната палата, но също и на докладите от извършена финансова инспекция от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция към министъра на финансите, както и за одиторските доклади по Закона за независимия финансов одит.

Макар Законът за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) да урежда финансовата инспекция като вид контролна дейност, са налице множество сходства с одитната дейност на Сметната палата. Именно те са мотивирали законодателя в два различни закона – ЗДФИ и ЗСП да уреди един и същи механизъм за защита на проверяваните лица – получаване на проект на доклад, възможност за възражения/становище в определен срок и произнасяне на орган по тях. В исторически план, никога актовете, съдържащи констатациите на органите за финансов контрол, един от които е и Сметната палата, не са подлежали на съдебен контрол.

7. Въз основа на посоченото по-горе се налага изводът, че одитът на Сметната палата, респ. актът, с който той приключва (окончателен одитен доклад), нямат белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК. **Одитът не е процедура, при която се търси отговорност, а одитният доклад не накърнява и не би могъл да накърни права и законови интереси.**

Това прави необоснована позицията за липса на конституционна легитимност на преграждането на пътя към съдебно обжалване на окончателните одитни доклади, както и за нарушаване на правото на защита пред съд, което стои в основата на демократичната и правова държава.

Не споделяме съдържащото се в искането на тричленния състав на ВАС твърдение, че с одитните доклади се застрашават или нарушават права и законни интереси, което превръща одитираните организации и лица в „засегнати“ по смисъла на чл. 120 от КРБ. **Характерът на производството по извършване на одит и резултатите от него не проявяват белези на засягане.** То трябва да има конкретен и ясно изразен характер на въздействие върху елементи от правната сфера на одитираното лице, а такъв не е налице при действащата уредба на одитната дейност на Сметната палата.

8. Категорично не може да бъде споделено и твърдението, че разпоредбата на чл. 55, ал.2 от ЗСП нарушава принципа на правовата държава, прогласяващ, че Република България се управлява според Конституцията и законите.

Законът за Сметната палата само потвърждава това конституционно изискване на чл. 4, ал.1 от КРБ. Законната уредба на Сметната палата е специфичен начин за правилно и демократично спазване на действащия правен ред и за защита на права и интереси на правните субекти. Това е характерно за философията на Сметната палата не само в България, а и за този вид институция в европейски план.

9. При произнасянето по спорния въпрос, е необходимо да се отчитат и последиците от евентуалното обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал.2 от ЗСП. Това би направило възможно оспорване по общия ред на всички одитни доклади в цялост, вкл. на съдържащите се в тях констатации, оценки, изводи и препоръки.

Така, до приключване на производството, одитният доклад няма да придобие стабилност, не би могъл да се оповестява или изпраща по компетентност на други органи за предприемане на действия.

По част от констатациите, свързани с нарушения, за които по реда на ЗАНН е образувано административнонаказателно производство, е възможно към момента на обжалване на одитния доклад да има влезли в сила наказателни постановления, вкл. след произнасяне на съд. Евентуалната отмяна на констатация от одитен доклад с изведено нарушение, за което вече има приключило производство по ЗАНН, би поставило под въпрос обосноваването на съставения акт за административно нарушение и издаденото наказателно постановление.

Евентуалното изчакване подлежащо на обжалване одитен доклад да влезе в сила, би могло да доведе до изтичане на срокове за реализиране на различни видове отговорност, както от страна на Сметната палата, така и на други компетентни органи, доколкото последните не биха могли да бъдат сезирани с констатации от неокончателен акт.

На следващо място не бива да се забравя, че оспорената разпоредба на чл. 55, ал.2 от ЗСП, се отнася до одитните доклади, които се съставят при всички видове одити – за съответствие, за изпълнение и финансови.

Възможността за обжалване би засегнала и одитните доклади за извършени финансови одити на годишните финансови отчети на бюджетните организации, както и докладите със становища по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и по бюджетните разходи на БНБ за предходната година.

Това би направило невъзможно своевременното внасяне на тези доклади от Сметната палата в Народното събрание (чл. 62 от ЗСП), както и използването на информацията от тях за изпълнение на задължението на министъра на финансите по чл. 138, ал. 3 от Закона за публичните финанси за представяне на отчета за изпълнението на държавния бюджет.

Характерът на констатациите при финансовите одити и специфичната счетоводна информация, която се съдържа в тях, поставя под съмнение възможността за разглеждането им от съд при евентуално оспорване.

Подчиняването на одитната дейност на Сметната палата на общия принцип за съдебен контрол би довело до допълнително, а често пъти значително, забавяне при оповестяване на резултатите от одитите. Това ще намали съществено полезността им за обществото и ще постави под въпрос един от водещите принципи на одитната дейност – този за нейната навременност.

Предвид гореизложеното, Сметната палата счита, че искането на тричленния състав на ВАС за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал.2 от ЗСП, не следва да бъде приемано като основателно, тъй като не е налице противоречие както с чл. 120 от КРБ, така и с принципа на правовата държава по чл. 4, ал.1 от КРБ.

Както подробно беше изложено, нито одитът на Сметната палата като производство, нито одитният доклад като резултат от него, в никоя своя част не засягат пряко и непосредствено права и законни интереси на одитираните организации и лица, за да се обоснове надделяващ интерес от оспорване пред съд. Разпоредбата на чл. 55, ал.2 от ЗСП следва да остане действаща в настоящата си редакция, тъй като тя провежда едно допустимо от чл. 120, ал.2 от КРБ изключение.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
СМЕТНАТА ПАЛАТА:**

**(Горица Грънчарова - Кожарева)**