

Създаване инос. дело № 5/2023г.  
Средства съгласно - докладчик:  
спис констатиан  
Пенчев  
01.02.2023г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Г. № 35 - КД  
Дата 02.02.2023г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В 48-ТО НАРОДНО  
СЪБРАНИЕ

За установяване на противоконституционност на  
Решение на Народното събрание от 20 януари 2023 г.  
за освобождаване на председателя на Сметната  
палата (обнародвано в ДВ, бр. 8/2023 г.)

Правно основание: чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение  
второ във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на  
Република България

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С решение от 20 януари 2023 г., обнародвано в ДВ, бр. 8/2023 г. 48-ото Народно събрание освободи г-н Цветан Лилев Цветков от длъжността председател на Сметната палата и определи зам.-председателя г-жа Горица Николова Грънчарова-Кожарева за председател на Сметната палата до избора на нов председател (Решението на НС). Като правни основания на решението са посочени чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) и чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП).

Поддържаеме становището, че приетото Решение на НС е противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), поради съществено засягане на независимия статут на Сметната палата като конституционно уреден орган (чл. 91, ал. 1 КРБ) и поради нарушение на императивни норми на Закона за

Сметната палата, приети на основание на изрична конституционна делегация (чл. 91, ал. 2 КРБ). Сметната палата одитира сметките за средствата от Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата (чл. 6, ал. 2, т. 4 ЗСП), осъществява сътрудничество с Европейската комисия и Сметната палата на Европейския съюз (чл. 7, ал. 4 ЗСП, чл. 9 ЗСП, чл. 61 ЗСП), поради което произволното прекратяване на мандата на председателя на Сметната палата представлява не просто злоупотреба с властнически правомощия и накърняване на независимостта на институцията, но по своето съдържание застрашава и участието на Република България в Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 КРБ).

Искането за отмяна на Решението на НС е допустимо (т. I по-долу) и основателно (т. II по-долу) по подробно развитите съображения. Молим да упражните правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ и да постановите решение, с което да обявите Решение на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата, прието от 48-ото Народно събрание на 20 януари 2023 г. и обнародвано в ДВ бр. 8/2023 г. в неговата цялост за противоречащо на чл. 4 КРБ и на чл. 91 КРБ.

#### **I. Допустимост на искането**

Искането е за обявяване на противоконституционност на Решение на НС, което е обнародвано в ДВ, бр. 8/2023 г.

Предпоставки за допускане разглеждането на искането за обявяване на противоконституционност на оспореното решение са: 1. отправяне на искането от легитимен субект по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ; 2. искането да е насочено към упражняването на правомощие на Конституционния съд в кръга на предвидените такива по чл. 149, ал. 1 КРБ; 3. Липса на решение на Конституционния съд относно оспорваното решение – пречка за разглеждане на искането за обявяване на противоконституционност по чл. 21, ал. 6 от Закона за конституционния съд (ЗКС).

Доколкото посочените по-горе предпоставки са налице, молим да приемете настоящото искане за допустимо и допуснете за разглеждане по същество на искането за обявяване на противоконституционност на оспореното Решение на НС. Съображенията ни за допустимостта са следните:

Съдът е сезиран от легитимен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ – повече от една пета от народните представители в Народното събрание.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание, което е правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка за неговата допустимост по реда на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити и е внесено след обнародването на оспорения акт при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС.

## **II. Основателност на искането**

Представяме информация относно фактическото развитие на производството (т. 1 по-долу), както и съображения от правна страна досежно противоречие с принципа на правовата държава (т. 2 по-долу), противоречие със статута на Сметната палата като независим конституционен орган (т. 3 по-долу), неизпълнение на задължението на Република България, следващо от участието ѝ в Европейския съюз, да гарантира защита на финансовите интереси на ЕС чрез независима върховна одитна институция при спазване на ценностите на демокрацията, равенството и правовата държава (т. 4 по-долу).

### **1. От фактическата страна**

На 20 януари 2023 г. в 10:40 ч. председателите на 4 парламентарни групи (ПГ „ГЕРБ-СДС“, ПГ „Движение за права и свободи“, ПГ „БСП за България“, ПГ „Български възход“ – Десислава Атанасова, Мустафа Карадайъ, Корнелия Нинова, Стефан Янев) внасят в деловодството на Народното събрание проект на Решение за освобождаване на председателя на Сметната палата, входирано с № 48-354-02-38. Проектът на решение е без мотиви. Проектът не е предварително включен в програмата Народното събрание за пленарните заседания през седмицата 18.01-20.01.2023 г. Проектът се включва същия ден в дневния ред на заседанието след направено процедурно предложение от председателстващия заседанието г-н Йордан Цонев на основание чл. 48, ал. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Видно от стенограмата на заседанието предложението е гласувано от общо 179 народни представители: за 98, против 81, въздържали се няма. При поисканото прегласуване гласуват 182 народни представители: за 104, против 78, въздържали се няма, като предложението е прието.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Стенограма - ЧЕТИРИДЕСЕТ И ОСМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ, ТРИДЕСЕТО И СЕДМО ЗАСЕДАНИЕ, София, петък, 20 януари 2023 г. Открито в 9,02 ч.: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10738>

Въпреки липсата на писмени мотиви към предложението за решение в хода на пленарното заседание се изтъкват различни такива от представители на парламентарните групи вносители като: изтичане на мандата на председателя на Сметната палата, предсрочно освобождаване без изтъкване на правно основание за това и неудовлетворение от начина на извършване на отделна проверка от страна на Сметната палата (без да има конкретни критерии за незаконосъобразни действия на председателя на Сметната палата). Посочените устно представени мотиви не могат да бъдат легитимно приети за валидни и са взаимно противоречиви - едновременно навеждане на изтичане на мандат и някои от основанията за предсрочно прекратяване на мандата.

В последвалия дебат в пленарна зала се изтъкват множество аргументи срещу приемане на решението относно противоконституционност на процедурата поради нарушаване на принципа на правовата държава в различните негови аспекти на правна сигурност, законност, предвидимост, както и поради нарушаване на статута на Сметната палата като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ), неспазване на законовата процедура за освобождаване на председателя на Сметната палата и избор на нов председател.

В проведеното гласуване участват 200 народни представители като решението се приема със следния резултат: за 118, против 82, въздържаха се няма. Решението за освобождаване на председателя на Сметната палата е прието на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата. Народното събрание определя за председател на Сметната палата един от заместник – председателите до избора на нов председател.

## **2. Установяване на противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ)**

Принципът на правовата държава е основен в конституционно ограниченото управление, тъй като се прилага за всички публични институции (Решение №12 от 13.10.2016 г. по к. д. №13/2015 г.). Основният закон в чл. 4, ал. 1 постановява, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика, според която приема, че принципът за правовата държава детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи, включително и от законодателя, при осъществяването на неговата дейност, в т.ч. и с оглед решенията, които взема (Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.).

От особено значение за настоящото дело е позицията на КС относно упражняването на конституционен контрол върху решенията на Народното събрание. КС приема, „че

*преценката за съответствие на акт на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена единствено и само до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с общата законова рамка. Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8 от 2016 г.).“*

КС поддържа, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава (Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11 от 2016 г.).

Този подход на КС, с който се гарантира законността в упражняването на държавните функции и правомощия е основен елемент от принципа на правовата държава „във формален смисъл“: това е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено и функционират механизми и институции, които гарантират спазването на правните предписания. В тази рамка класически компонент на правовата държава е принципът на законността: всички носители на държавна власт в държавата трябва да се подчиняват на действащото право. Спазването му гарантира недопускането на произвол в държавата. Свързано със законосъобразността на държавните дейности е изискването за тяхната предвидимост, последица от което е правната сигурност. Правовата държава означава еднакво подчиняване на всички правни субекти на правото. Следователно законът трябва да е в състояние да ръководи поведението на всеки (Решение № 3 от 2014 г. по к. д. № 10 от 2013 г., Решение № 12 от 2016 г. по к. д. № 13 от 2015 г., Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1 от 2017 г., Решение № 8 от 2020 г. по к. д. № 14 от 2019 г. и др.). В противен случай възниква рискът сериозно да се затрудни правоприлагането и изпълнението на закона (Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.).

Конституционният съд последователно отстоява позицията, че всеки държавен орган, включително и Народното събрание, със своите актове трябва да зачита правните принципи и правила и така да създава очаквания, въз основа на които адресатите на правната уредба да могат да вземат решения за своето поведение. При осъществяването на преценката относно конституционността на решенията на НС, Конституционният съд не е ограничен само до преценка за това дали е спазена конституционната процедура за приемане на съответното решение, но следва да осъществи контрол и относно спазването на императивни законови норми като елемент от принципа на законност в правовата държава (Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4 от 2022 г.).

По-специално, когато НС приема решение, с което упражнява своя конституционно предвидена конститутивна функция по избор или освобождаване на председател на

независим конституционен орган, то също трябва да е съобразено с принципа на правовата държава в различните негови аспекти (правна сигурност, законност, прозрачност, предвидимост, надеждност на процеса). Това производство не може да се провежда самоцелно, произволно, внезапно и немотивирано, в нарушение на изрични и императивни законови норми.

В конкретния случай приемането на атакуваното решение за освобождаване на председателя на Сметната палата е в нарушение на тези изисквания.

Установяването на противоречие на атакуваното решение с принципа на правовата държава предполага и преценка на съответствието с императивните норми на закона. Освобождаването на председателя на Сметната палата с атакуваното решение на Народното събрание по своята същност представлява прекратяване на мандата му, което сериозно накърнява независимостта на органа като върховна одитна институция на Република България, тъй като независимостта на Сметната палата е неразривно свързана с независимостта на всички от състава ѝ.

Процедурата за избор на председател, заместник – председатели и членове на Сметната палата се съдържа в чл. 17 от ЗСП. Относимата разпоредба за избор на председател е тази на чл. 17, ал. 1, в която е посочено, че Народното събрание избира председател на Сметната палата три месеца преди изтичането на мандата на действащия председател. Председателят се избира след проведена публична процедура.

Като се има предвид, че с решение на Народното събрание за избиране на председател на Сметната палата от 26.03.2015 г. е бил избран Цветан Лилов Цветков за председател на Сметната палата, неговият мандатът е изтекъл на 27.03.2022 г. Изтекъл е мандатът и на заместник-председателите. Съгласно чл. 17, ал. 1 от ЗСП Народното събрание е следвало да избере нов председател три месеца преди изтичането на мандата, но такава процедура не е била стартирана. Следователно настоящото решение не попада в хипотезата на прекратяване на правомощията на председателя на Сметната палата при избор на нов председател.

В тази връзка е важно да се посочи, че в Тълкувателно решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г. Конституционният съд подчертава случаите на „продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока“ („удължаване на мандата“) като изключение от общото правило за обвързаността на правомощията и на законово установения срок на овластяване. В диспозитива на решението е възприето следното тълкуване: *„Предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. Ако в нея основания не са предвидени – на основанията, предвидени в закон. Промяна в основанията за предсрочно прекратяване на мандата е допустима. Тя може да се извърши по реда на изменение на Конституцията за конституционно уредените мандати и по реда на изменение на закона*

– за мандатите, установени от закон. Изменението трябва да гарантира независимостта на органа при осъществяване на неговите конституционно установени правомощия. “

Продължаването на изпълнението на възложените функции от председателя на Сметната палата (тъй като не е избран нов председател след изтичането на неговия мандат) би могло да се определи като „удължаване“ на определения мандат. То е защитен механизъм, чиято цел е да гарантира независимостта на конституционно установен орган.

В тълкувателно Решение № 12 от 2022 г. по к. д. № 7 от 2022 г. КС приема следното: „Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния персонал негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред.“

Предвид изложеното, в конкретния случай след като не е проведена процедура от Народното събрание за избор на нов председател на Сметната палата (въпреки изтеклия мандат) може да се направи обоснован извод, че е налице удължаване на мандата му. Следователно не може на произволно основание той да бъде освободен, а само при спазване на изрично предвидените в закона основания и процедура.

Според Закона за Сметната палата пълномощията на председателя могат да бъдат прекратени само след избор на нов председател по реда на ЗСП или да бъдат предсрочно прекратени при наличие на поне една от изброените хипотези в чл. 19, ал. 1, т. 1-5 от ЗСП като изброяването на основанията е изчерпателно (относимо и към останалите членове на органа):

1. по тяхна писмена молба;
2. при невъзможност да изпълняват задълженията си повече от 6 месеца;
3. при несъвместимост по чл. 16 от Закона за Сметната палата;
4. при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество;
5. при смърт.

В конкретния случай нито една от посочените хипотези не е налице.

С ал. 2 на чл. 19 от ЗСП е въведено правилото, че при предсрочно прекратяване на пълномощията на председателя, Народното събрание определя заместник-председател, който да изпълнява правомощията му до избирането на нов председател. Целта на тази

норма е да бъде уредена непрекъсваемостта на функцията на Сметната палата като конституционно установен орган. Приложението ѝ обаче е в систематична връзка с наличието на поне една от изчерпателно изброените хипотези в чл. 19, ал. 1, т. 1-5 ЗСП, т.е. само и единствено при наличие на някоя от тях и приемането на конституционносъобразно и законосъобразно решение от Народното събрание е възможно да бъде приложена разпоредбата на чл. 19, ал. 2 ЗСП.

Изводът е ясен: ако не е налице някое от посочените в чл. 19, ал. 1, т. 1-5 ЗСП условия, то не възниква необходимост и правомощие за Народното събрание да определя заместник-председател, който да изпълнява правомощията на председател до избирането на нов председател. В конкретния случай, провеждането на процедурата по чл. 19, ал. 2 ЗСП е без правно основание, а решението на Народното събрание се явява незаконосъобразно, а оттук и противоконституционно.

Взетото решение от Народното събрание влиза в противоречие със закона и Конституцията на още едно основание: с него е променен съставът на Сметната палата, тъй като не е назначен нов заместник – председател на мястото на определения временно за председател. Това положение поставя в риск вземането на решения, тъй като Сметната палата приема решенията си с явво гласуване и мнозинство от 4 гласа.

Предсрочното прекратяване на мандата на председателя, промяната в състава на Сметната палата и създаването на затруднения в работата ѝ, освен че накърняват независимостта на Върховната одитна институция, създават риск и застрашават нормалното изпълнение на функциите от един независим конституционно установен орган.

Решението за освобождаване на председателя на Сметната палата е взето произволно, извънредно и немотивирано, в нарушение на изрични и императивни законови норми, които нарушават законността като елемент на принципа на правовата държава.

### **3. Установяване на противоречие със статута на Сметната палата като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ)**

Сметната палата е уредена като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ) със самостоятелна функция и компетентност, който се избира от Народното събрание и подлежи на периодична отчетност пред него (чл. 84, т. 17 КРБ). Сметна палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета, а организацията, правомощията и редът за дейност се уреждат със закон. Тази специална конституционна делегация е допълнителна гаранция за спазване на независимостта на органа и на принципа за законност като елемент от правовата държава.

Сметната палата е колективен орган като съставът ѝ е определен в чл. 12 от ЗСП и включва председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание за срок от 7 години.



Сметната палата е Върховната одитна институция (ВОИ) на Република България, която контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, за което предоставя на Народното събрание надеждна информация.

При осъществяването на своята дейност Сметната палата прилага наред със закона и международно признатите одитни стандарти (чл. 1, ал. 2 ЗСП). Според тези международни стандарти една добре функционираща ВОИ може да удостовери, че контролът върху публичните разходи действа ефективно, да идентифицира области на неикономично използване на ресурси, да ограничи измамите и корупцията, а също и да дава препоръки, изпълнението на които би довело до по-ефективна и прозрачна работа на публичните организации. Модерната ВОИ, чрез своята одитна дейност, дава увереност на гражданите, че изпълнителната власт използва техните данъци и управлява публичните активи по разумен начин. Независимостта на ВОИ е предпоставка за доверието на обществото в нея, в държавата, в демокрацията, във върховенството на закона.

Тези международни стандарти, които включват и изискване за независимост на върховната одитна институция, стават част от правния ред на страната на основание изрична законова делегация (чл. 1, ал. 2 ЗСП). Те не се инкорпорират във вътрешното право по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, тъй като не са международни договори, но са свързани с и произтичат от международни договори, по които България е страна. Това означава, че те са **обвързващи** за публичните органи на страната, включително следва да се вземат предвид при преценката относно нарушаване на принципа на правовата държава и конституционно установения независим статут на Сметната палата, развит и на законово ниво (чл. 3 ЗСП).

Осигуряването на независимост на Върховните одитни институции придобива все по-голяма важност в актуалния дневен ред на международната общност. През 2011 г. Общото събрание на ООН прие резолюция № A/RES/66/209, която насърчава ефективността, отчетността, ефикасността и прозрачността на публичната администрация чрез укрепване на ВОИ. Резолюцията посочва, че ВОИ могат да изпълнят целите и задачите си обективно и ефективно само ако са **независими** от одитираните обекти и са **защитени от външно влияние**. Резолюцията на Общото събрание на ООН № A/69/228, приета през декември 2014 г., е естествено продължение на усилията на международната общност в подкрепа на утвърждаването на независимостта на ВОИ. С тази резолюция ООН насърчава държавите-членки да обърнат подобаващо внимание на независимостта и изграждането на капацитета на върховните одитни институции по начин, съобразен с техните национални институционални структури.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> UN General Assembly, Resolution on Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions adopted by the General Assembly on 19 December 2014, A/RES/69/228

Резолюциите на общото събрание на ООН в подкрепа на независимостта на ВОИ са функция на разбирането, че независимият външен одит в публичния сектор е едно от условията за постигане не само на националните цели на държавите членки на ООН, но и на Глобалните цели за устойчиво развитие на ООН до 2030 г.

Наред с резолюциите на Общото събрание на ООН, Международната организация на Върховните одитни институции (ИНТОСАЙ), която е със специален консултативен статус към ООН, е определила независимостта на ВОИ като основополагащ принцип и основна предпоставка за ефективността на външния одит в публичния сектор и включва това изискване в издаваните от организацията Международни стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ). Именно към тези стандарти препраща чл. 1, ал. 2 ЗСП и Сметната палата ги прилага в своята дейност.

Актуалните стандарти за независимостта на ВОИ са регламентирани в Декларацията от Мексико за независимостта на ВОИ (ИНТОСАИ П-10),<sup>3</sup> приета през 2007 г. В документа се дефинират смисъла на понятието и основните принципи на независимостта, подчертава се, че ВОИ могат да изпълняват обективно и ефективно задачите си, само ако са независими от одитираните обекти и са защитени от външно влияние. Основните аспекти на независимостта включват организационната, функционалната и финансовата независимост. Според документа осемте принципа на независимостта на ВОИ са:

1. Наличие на подходяща и ефективна конституционна и правна рамка и *de facto* разпоредби за прилагане на тази рамка;
2. Независимост на ръководителите на ВОИ и членовете (на институции с колегиална структура), включително гарантиране със закон на срока на мандата и имунитета при нормално изпълнение на техните задължения;
3. Достатъчно широк мандат и пълна свобода на действие при изпълнение на функциите на ВОИ;
4. Неограничен достъп до информация;
5. Право и задължение на ВОИ да докладват за резултатите от своята дейност;
6. Свобода на ВОИ да вземат решение относно съдържанието и подходящия момент за одитните доклади, както и за тяхното публикуване и разпространение;
7. Наличие на ефективен механизъм за проследяване на препоръките на ВОИ;
8. Финансова и управленска/административна самостоятелност и наличие на подходящи човешки, материални и финансови ресурси.

---

<sup>3</sup> [https://www.bulnao.government.bg/media/documents/issai-10\\_cG3s53u.pdf](https://www.bulnao.government.bg/media/documents/issai-10_cG3s53u.pdf)

#### 4. Установяване на противоречие със задълженията, които произтичат за Република България от членството ѝ в ЕС (чл. 4, ал. 3 КРБ)

Оспореното Решение на НС представлява отстъпление от ценностите на демокрацията, равенството и правовата държава, които Република България се е задължила да спазва като държава-членка на Европейския съюз по силата на чл. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Вмешателството в дейността на върховния одитен орган следва да се разглежда не само като накърняване на институционалната независимост на властнически орган, но и като политически мотивиран произвол срещу независимостта на национален административен орган, охраняващ финансовите интереси на Европейския съюз. Чрез приемането на оспореното решение Народното събрание е нарушило задълженията, които следват за него като държавен орган в изпълнение на чл. 4, ал. 3 КРБ.

В своята практика КС е имал възможността да посочи, че *„Ангажиментите на Република България към ЕС, произтичащи от разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, се проектират на плоскостта на конституционното правосъдие и в изискването за споделяне на отговорността между националната конституционна юрисдикция и националните съдилища, които са и съдилища по съюзното право, за гарантирането на върховенството на Конституцията, и наред със СЕС - на правото, в многопластовата конституционна архитектура на една общност правова, каквато е ЕС. Контролът за конституционност решава окончателно въпроса за действието на закона, или разпоредба от него, и е крайна мярка за преценка на волята на законодателното учреждение в името на върховенството на правото“* (Решение № 14 от 12.10.2021 г. на КС на РБ по к.д. № 14 / 2020 г.).

При постановяване на своите решения КС държи сметка и за приложението на правото на ЕС и за спазване на задълженията, които произтичат за държавните органи от членството в ЕС. С въвеждането през 2005 г. на чл. 4, ал. 3 КРБ се създаде основание на конституционно ниво за присъединяването на държавата към ЕС и нейното пълноправно членство. Като отчита характера на Учредителните договори като *„конституционна харта“* на ЕС, посочената конституционна разпоредба предвижда участие на страната в изграждането на Европейския съюз. Както посочва в своята практика КС разпоредбата на чл. 4, ал. 3 КРБ *„отваря националната правна система за включването и действието на съюзното право, след прилагане на националната ратификационна процедура, без да предписва неговото отношение с националния правен ред. Конституционният съд отбелязва, че независимо от източниците си правото на ЕС обвързва държавите членки в своята цялост и практиката на СЕС е съществен негов елемент“* (Решение № 7 от 17.04.2018 г. на КС на РБ по к. д. № 7 / 2017 г.).

Република България се е задължила да спазва ДЕС и Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). Това означава, че при осъществяване на своите властнически правомощия

държавите членки предприемат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на ЕС (чл. 4, пар. 3, ал. 2 ДЕС). За държавите възниква задължение да съдействат на ЕС при изпълнението на неговите задачи и да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на ЕС (чл. 4, пар. 3, ал. 3 ДЕС).

Съществено място в задълженията на държавите членки заема охраната на финансовите интереси на ЕС - чрез сътрудничество със Сметната палата на ЕС (чл. 287, пар. 3 ДФЕС), чрез предприемането на действия, които са насочени към контрол върху законосъобразното и целесъобразното разходване на средства от бюджета на ЕС (чл. 310, пар. 6 ДФЕС във връзка с чл. 325 ДФЕС) или чрез преследването на престъпни деяния, насочени срещу финансовите интереси на ЕС.

Сметната палата на Република България е независимият национален одиторски орган, който подпомага дейността на Сметната палата на ЕС в изпълнение на задължението на държавата ни, следващо от чл. 287, пар. 3 ДФЕС. При тези обстоятелства провеждането на процедурите по назначаване и предсрочно прекратяване на мандата на членовете на Сметната палата на Република България трябва да съответства на задължението на Република България, произтичащо от членството ѝ в ЕС да гарантира независимостта на Върховната одитна институция в България. За да изпълни това свое задължение Народното събрание следва стриктно да спазва предвидените в ЗСП процедури. Упражняването на правомощието по чл. 84, т. 8 КРБ трябва да се осъществи при стриктно спазване на чл. 19, ал. 1 ЗСП като със своя акт Народното събрание трябва да посочи коя от предпоставките по чл. 19, ал. 1, т. 1 - 5 ЗСП е налице, да приведе доказателства в мотивите към решението, които обуславят предсрочно прекратяване на мандата.

Значимостта на независимостта на членовете на Сметната палата се предопределя от задачите, които тя изпълнява - 1. финансови одити; 2. одити за съответствие; 3. одити на изпълнението; 4. специфични одити (чл. 5, ал. 1 ЗСП). Своите задачи Сметната палата изпълнява и чрез сътрудничество с други национални ВОИ и чрез сътрудничество с институциите на ЕС (чл. 7, ал. 4 ЗСП, чл. 9 ЗСП, чл. 61 ЗСП). Произволното прекратяване на мандата на председателя на Сметната палата представлява форма на злоупотреба с власт, която накърнява независимостта на ВОИ и застрашава отчетността на разходването на публични средства.

Оспореното Решение на НС е конституционно нетърпимо както от гледна точка на независимостта на конституционния орган (чл. 91 КРБ) и стандартите, които следват от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), така и от гледна точка на задълженията, които следват за Република България от членството ѝ в ЕС (чл. 4, ал. 3 КРБ). Този акт на политически произвол застрашава доверието в демократичния процес и зачитането на ценностите на демокрацията, равенството и правовата държава, които Република България се е ангажирала да спазва и насърчава по силата на чл. 2 ДЕС. Зачитането от държавите

членки на ценностите, прогласени в чл. 2 ДЕС, е условие за ползването от правата, произтичащи от прилагането на ДЕС и ДФЕС. По тази причина нито една държава членка не може да измени законодателството си така, че да ограничи защитата на ценностите на правата държава. В практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) са разглеждани множество случаи за накърняване на независимостта на конституционно определени органи. В решенията си СЕС е установявал нарушения на принципа на правата държава, конкретизиран в чл. 19 ДЕС, по отношение на независимостта на националните съдии. Според СЕС *„изискването за независимост на съдилищата, присъщо за правосъдната дейност, спада към същественото съдържание на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава“* – Решение от 15 юли 2021 г. по дело Комисия/Полша (Дисциплинарен режим за съдиите), C-791/19, EU:C:2021:596, т. 51 и 58, Решение от 20 април 2021 г. по дело Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 51, Решение от 18 май 2021 г. по съединени дела „Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 162.

Подобно на съдилищата, ВОИ в държавите членки могат да осъществяват своите функции единствено при зачитане на тяхната независимост. Това означава, че във връзка с ценностите на демокрацията, равенството и правата държава, прогласени в чл. 2 ДЕС, страните в ЕС следва да избягват всяко отстъпление в своето законодателство в областта на организацията на независимия публичен одит и да се въздържат от приемането на мерки, които може да накърнят независимостта на членовете на Сметната палата. Оспореното Решение на НС представлява тъкмо такава мярка, която накърнява независимостта на членовете на Сметната палата чрез провеждането на политически мотивирана атака, лишена от правно основание. Даже и да се приеме, че няма преки доказателства, че решението е политически мотивирано (въпреки, че от стенограмата на пленарното заседание могат да се изведат такива), то липсата на мотиви налага извода за правна произволност и непредвидимост, които са в противоречие с гаранциите за независимост на националния одиторски орган според правото на ЕС и практиката на СЕС.

Въз основа на изложеното, считаме че атакуваното решение на Народното събрание противоречи на статута на Сметната палата като независим конституционен орган (чл. 91, ал. 1 КРБ), както и на законовия статут, установен въз основа на конституционната делегация (чл. 91, ал. 2 КРБ).

При произнасянето относно конституционността на взетото решение, следва да се отчете и неговата обусловеност от конкретен политически контекст и опит за политическо въздействие върху председателя на Сметната палата да предприеме определени институционални действия. Решението за неговото освобождаване е облечен в правна форма произвол. Независимостта на държавния орган трябва да бъде защитена като едно

противоконституционно действие на моментно формираното конюнктурно мнозинството в Народното събрание бъде санкционирано.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С оглед на изложеното, молим да обявите Решение на Народното събрание за освобождаване на председателя на Сметната палата, прието от 48-ото Народно събрание на 20 януари 2023 г. и обнародвано в ДВ бр. 8/2023 г. в неговата цялост за противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), нарушаване на статута на Сметната палата като независим конституционен орган (чл. 91 КРБ) и 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 (чл. 4, ал. 3 КРБ).

С уважение,

Христо Иванов  
Антония Ст. Станислав  
Кирил Петков

Надяна Дорданова  
Атанас Славов

Никола Милев  
14  
Васил Панчев

Васил Стефанов Стефанов  
Настася Анастас Анастас,  
Венгислава Милова Милова  
Ирослав Николаев Иванов  
Тамара Славова Сугарова-Селева

ИОРДАН ИВАН ТЕРЗИЯНИ  
ИОРДАНКА ЯНКОВА КОСТАРИЦОВА

Денница Димитрова Симеонова  
Милена Цветев Митрев

СТОЯ ТЕОДОРОВ ГОЛБ

ИЛИНА ВЛАДИМИРОВА ИВАНОВА  
ХРИСТА СИМЕОНОВ СИМЕОНОВ

АНДРЕЙ АСОКЕСОВ ГОРОВ

Катерина Павел Кочанов

Альо Георгиев Стаинов

Антон Ивораков Тонел

Снежана Анастасова

Богдан Петков

Георги Николаев Стонов

Веселин Шелков Негев

Радомир Краснов Василев

Петър Георгиев Петров

Христо Ивораков Янстиков

Ивонка Калитова Симеонова-Заричина

Искрен Цветков Ардагичев

Живковай Димитр Димитр  
Мирен Нумоаел Кичев

СВУДН ПЕДНРЪВ

Рагослав Ридарски  
Релет Кострич

Иван Мачев

Венко Сабунчев

Венеция Нурова-Антова

Иван Маркос Христов

Богомир Петков

Иванчо Шорев

Иванчо Димитр

Ваня Цветкович

Димитр Негенков

Рагослав Вашиев

Борисо Рашиков

Христо Петров

Владимир Тасков

Андрей Цецков

ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ

Петър Куреван

Дончо Стефанов

Анжел Морер

Константин Башишки



Урсула Димитров, Кужев  
Божидар Пешков Божидар  
Иванко Николов Мирал,  
Димитар Георгиев Кайгенов  
Стоян Михалев  
Сърден Иванов  
Александър Сидимб  
Иван Белзев  
Любен Ивков  
Марта Димитров  
Влазислав Давид  
Етсавиетс Ренеридов  
Людмила Иванова  
Албена Симеонова  
Николай Табаков

