

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Изх. №

София, 19.04.2023 г.

|                            |
|----------------------------|
| ДЕЛО П АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД |
| Вх. № 30-131               |
| 19.04.2023 г.              |

*Изпраща се адм. дело № 8503/2022 г. по описа на ВАС, за произнасяне по въпроса: Налице ли е несъответствие на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и ал. 2, и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България?*  
*Съюз Ур. Димитрова*  
*19.04.2023 г.*

Г- ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА,  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращаме Ви искане от тричленен състав на Седмо отделение на Върховния административен съд, Втора колегия по адм. дело № 8503/2022 г. по описа на ВАС, за произнасяне по въпроса: Налице ли е несъответствие на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата с разпоредбите на чл. 120, ал. 1 и ал. 2, и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България?

**ПРИЛОЖЕНИЕ:**

1. Заверено копие от определение от 13.04.2023 г., постановено по адм. дело № 8503/2022 г. по описа на ВАС, Седмо отделение;
2. Административно дело № 8503/2022 г. по описа на ВАС, Седмо отделение – в оригинал, с изключение на приложения по делото Окончателен одитен доклад № 1000200321 на Сметната палата, който съгласно чл. 198 от НПК няма право да се разгласява. След послужване, същото следва да ни бъде върнато.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД:



ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**

от

**тричленен състав на Върховния административен съд,  
седмо отделение по адм. дело № 8503/2022 год. за  
установяване на противоконституционност на  
разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата**

Правно основание: чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република  
България

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), се обръщаме към Вас с искане да установите противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСМП) (обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г.; посл. изм., ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.) поради противоречието ѝ с чл. 120, ал. 1 и ал. 2, и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

1. По допустимостта на искането

С Определение по хода на делото от 13.04.2023 година постановено по административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение, съдът установи несъответствие на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП с чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и спря производството по адм. дело № 8503/2022 г. по описа на Върховния административен съд. В съответствие с определението за спиране на делото и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, съставът внася въпроса в Конституционния съд.

Искането е в съответствие с трайно установената практика на Конституционния съд, че правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията да сезира Конституционния съд принадлежи на отделните състави на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, разглеждащи конкретен съдебен спор, по който се повдига въпрос за противоконституционност на относим към спора закон (Определение № 1/01.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г.; Определение от 25.06.2002 г. по к. д. № 12/2002 г.; Определение № 2/23.03.2010 г. по к. д. № 17/2009 г.; Определение от 29.04.2015 г. по к. д. № 2/2015 г.).

Производството по административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение е по реда на чл. 229, ал. 1, т. 1 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба с вх. № 8117 от 09.06.2022 г. на „Монтажи“ ЕАД, със седалище в гр. София, представлявано от прокуриснт Донко Узунов, чрез адв. Кристина Димитрова срещу Определение № 3827 от 13.05.2022 г. по адм. дело № 3802/2022 г. по описа на Административен съд - София-град, с което е оставена без разглеждане подадената жалба от „Монтажи“ ЕАД срещу Одитен доклад № 01000200321 на Сметната палата и е прекратено производството по адм. д. № 3802/2022 г. по описа на Административен съд - София-град.

За да постанови този правен резултат, първоинстанционният съд е приел, че окончателният одитен доклад на Сметната палата не подлежи на оспорване на основание чл. 55, ал. 2 ЗСМП.

Недоволен от така постановеното определение „Монтажи“ ЕАД е депозирало редовна и допустима частна жалба против горепосоченото определение на АССГ. Моли Върховният административен съд да отмени определението и да върне делото за разглеждане на спора по същество. В частната жалба са изложени аргументи, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП противоречи на Конституцията на Република България.

След запознаване със съдържанието на Окончателен одитен доклад №1000200321 на Сметна палата за извършен одит за съответствие при сключването и изпълнението на договори по ЗОП от „Монтажи“ ЕАД за периода 01.01.2017 година - 31.12.2020 година, настоящият съдебен състав формира следните правни изводи:

Трайно, последователно и непротиворечиво е разбирането както в съдебната практика, така и в теорията, че по своята правна същност административният акт представлява властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда.

Основната класификация на административните актове е с оглед съдържанието и юридическите свойства на тези властнически волеизявления, като според това деление административните актове биват индивидуални, общи и нормативни.

Легална дефиниция на понятието индивидуален административен акт се съдържа в чл. 21 АПК, като характерното за този вид властнически волеизявления е двойното конкретизиране и индивидуализиране на създаваните правни отношения - както по посока на субектите, които участват в тях, така и

по предметното им съдържание. Казано с други думи, адресатите на акта са винаги точно и конкретно определени и в акта е посочено точно какво право или задължение възниква за адресата.

Във връзка с така направения анализ и след преглед на съдържанието на процесния окончателен доклад, съдът приема, че последният притежава следните юридически характеристики:

1. Приет е от Сметната палата на Република България в качеството му на орган на държавно управление, съгласно чл. 91 от Конституцията и чл. 1, ал. 2 ЗСмП;

2. Приет е в изпълнение на нормативно установени правомощия на този орган в сферата на изпълнителната дейност (извършване на одит за съответствие по смисъла на чл. 5, ал. 1 т. 2 ЗСмП на субект, подлежащ на одитен контрол, съобразно чл. 6, ал. 3 ЗСмП);

3. Изготвена е препоръка в част пета, точка втора от доклада, която предписва конкретно поведение на своя адресат, което последният е длъжен да изпълни съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСмП;

4. Адресат на препоръката в част пета, точка втора от доклада е конкретно определен адресат на волеизявлението – „Монтажи“ ЕАД;

5. Неизпълнението на препоръката от страна на „Монтажи“ ЕАД е скрепено с държавна принуда, съгласно чл. 50, ал. 3 ЗСмП.

По така изложените съображения, настоящият съдебен състав счита, че Окончателен одитен доклад № 1000200321 на Сметна палата за извършен одит за съответствие при сключването и изпълнението на договори по ЗОП от „Монтажи“ ЕАД за периода 01.01.2017 година - 31.12.2020 година, в частта му по част пета, т. втора представлява индивидуален административен акт.

Адресат на този индивидуален административен акт е „Монтажи“ ЕАД, който е пряко, непосредствено и лично засегнат от така формираното властническо волеизявление, поради което настоящият съдебен състав намира, че последният разполага с правен интерес да се защити срещу така издадения

индивидуален административен акт чрез оспорването му по съдебен ред по силата на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСмП, която гласи, че „Окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред“ обаче препятства осъществяването на съдебен контрол за законосъобразност на процесния окончателен доклад.

Връзката между оспорената пред Конституционния съд законова разпоредба и административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение, произтича от релевантния за изхода на административното дело закон, за който настоящият тричленен състав на Върховния административен съд може единствено да сезира Конституционния съд, което обуславя компетентността на състава на Върховния административен съд да отправи искане до Конституционния съд. Разрешаването на въпроса за съответствието на чл. 55, ал. 2 ЗСмП с чл. 120 и чл. 4, ал. 1 от Основния закон е от съществено значение за произнасянето на Върховния административен съд по адм. дело № 8503/2022 г. Без тази преценка съдът не би могъл да упражни ефективно правомощията си по чл. 229, ал. 1, т. 1 и сл. АПК и да се произнесе относно обжалвания съдебен акт.

При разглеждането на административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение, настоящият тричленен състав на Върховния административен съд е достигнал до убеждението за несъответствие на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСмП с разпоредбата на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Във връзка с разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС считаме, че оспорената разпоредба не попада в приложното поле на правото на Европейския съюз.

С оглед на гореизложеното, намираме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСмП е допустимо за разглеждане по същество.

## 2. По основателността на искането:

Съгласно разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП: „Окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред“.

Сметна палата е конституционно установен държавен орган, тъй като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени с разпоредбата на чл. 91 от Конституцията, според която тя се избира от Народното събрание. Със същия текст по най-общ начин е определена функцията ѝ, която се изразява в контрол върху изпълнението на бюджета. Тази нейна функция да бъде одитор на публичните финанси предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ като държавен орган да бъде предвидено на конституционно равнище.

От друга страна, значимостта ѝ не е от порядъка на тази на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт, като Народно събрание, Министерски съвет, президент на републиката, Конституционен съд, Висш съдебен съвет. Това намира израз в пестеливото дефиниране на този орган в чл. 91, ал. 1 от Конституцията и препращането с ал. 2 на същия текст към уреждане на нейната организация, правомощия и ред за дейност със закон.

Поради изтъкнатото по-горе обстоятелство, че в Конституцията е дадена само най-обща формулировка на съществуването на Сметна палата като контролиращ изпълнението на държавния бюджет орган, избран от Народното събрание, препращането на чл. 91, ал. 2 от Конституцията предоставя голямо пространство за законодателна целесъобразност и възприемане на алтернативни разрешения при уредбата на институцията. На последното сочи и фактът, че от създаването на Сметната палата през 1995 г. действащият закон е пети по ред, който урежда свързаната с нея материя. Параметрите на тази законодателна дейност са лимитирани от чл. 91, ал. 1 от Конституцията само относно необходимостта Сметната палата като колективно тяло да включва повече от едно лице, избрано от Народното събрание, както и възлагането на

правомощия със закона да бъде свързано с одитирането на публичните финанси. Посочените рамки на законодателна целесъобразност обаче не изключват спазването на основни конституционни принципи, каквито са принципите на правовата държава и на разделение на властите.

В правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита. Имено в стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделиението на властите Конституцията развива идеята за съдебния контрол за законност върху актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат - чл. 120 от Конституцията. Правото на обжалване на всички административни актове може да бъде изключено със закон за изрично посочени такива. Подчертавано е същевременно многократно в трайната практика на Конституционния съд, че това е само изключение от основното правило за обжалване на всички административни актове и следва да се прилага ограничително - само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини.

Разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП противоречи на чл. 120, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, като лишава адресатите на окончателните одитни доклади, издадени по реда на ЗСМП от осъществяване на съдебен контрол върху административен акт, който засяга техни права и интереси. Това засягане е непосредствено предвид обстоятелството, че правните последици за адресатите настъпват пряко от самия одитен доклад, а изброените в закона органи предприемат съответните действия именно и въз основа на доклада.

Забраната за оспорване на този вид административни актове не дава възможност да се извърши проверка от съдебен орган за спазване на административното производство по тяхното издаване. Забраната за оспорване препятства и проверката за материална законосъобразност на доклада. Възможността за осъществяване на съдебен контрол върху административните



актове е важна гаранция за запазване и охраняване на интересите на гражданите и организациите, като се препятства възможността административният орган да злоупотребява при упражняване на предоставените му със закон правомощия, която възможност следва да бъде стриктно съблюдувана и осигурявана.

Забраната за съдебно оспорване на посочените актове на Сметната палата нарушава правото на защита, защото създава ограничения за правните субекти, които не са обществено оправдани. Като е лишил одитираните субекти от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади на Сметната палата, законодателят не е осигурил дължимата ефективна възможност за защита на нарушени или застрашени права пред съдебните органи. Такова ограничение в правото на защита може да бъде оправдано само ако се налага, за да балансира с друга конституционна ценност, каквато в случая не е налице.

В стремежа си да утвърди принципите на правовата държава и на разделението на властите Конституцията закрепва изискване за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат. В своята практика Конституционният съд подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и нейната основополагаща роля на гаранция за утвърждаване на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на властите на закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г., Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 4 от 2019 г. по к.д. № 15/2018 г. и др.).

Необходимо конституционно условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване по чл. 120, ал. 2 от Основния закон е административният акт да засяга лицето, което го обжалва. Административният

акт „засяга“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебнообжалваемите актове. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт (Решение № 21 от 1995 г. по к.д. № 18/1995 г.).

Окончателните одитни доклади на Сметната палата, чиято необжалваемост е предвидена с ал. 2 на чл. 55 ЗСМП, несъмнено засягат одитираните лица, тъй като съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП ръководителят на одитираната организация е длъжен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата в определен в доклада срок.

Наистина съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията съдебният контрол върху административните актове не е всеобхватен. Подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона (Решение № 13 от 1993 г. по к.д. № 13/1993 г.).

В практиката си обаче Конституционният съд многократно е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност не се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданите и юридическите лица, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото

(Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г.; Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.; Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г. и др.).

В случая преграждането на пътя към съдебно обжалване на окончателните одитни доклади на Сметната палата е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на съдебна защита да отстъпи. Така разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП нарушава и материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Както вече бе посочено, преценката за несъответствие с Конституцията на разпоредбата от ЗСМП може да бъде осъществена единствено от Конституционния съд на Република България, което налага сезирането му. За целта производството по делото беше спряно.

По изложените съображения и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, внасяме искане за образуване на конституционно дело и установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП.

Предлагаме да конституирате като заинтересувани институции: президента на Република България, Народното събрание, Министерския съвет, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, омбудсмана на Република България и Сметната палата.

Съгласно чл. 18, ал. 4 и ал. 6 ПОДКС, прилагаме в цялост, в оригинал административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение с изключение на приложения по делото Окончателен одитен доклад № 1000200321 на Сметна палата за извършен одит за съответствие при сключването и изпълнението на договори по ЗОП от „Монтажи“ ЕАД за периода 01.01.2017 година - 31.12.2020 година, който съгласно чл. 198 от Наказателно-процесуалния кодекс, настоящият съдебен състав няма право да

разгласява, както и заверено копие на Определение по хода на делото от 13.04.2023 година постановено по административно дело № 8503/2022 г. на Върховния административен съд, седмо отделение.

Председател:

съдия Таня Вачева

Членове:

съдия Мирослава Георгиева

съдия Юлия Раева