



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 17 март 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 17.03.2026 г. конституционно дело №10/2025 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по същество.

Конституционното дело е образувано по искане на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Къдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г. (обн. ДВ, бр. 42 от 2025 г.; Решението).

Според вносителя оспореното Решение противоречи на „принципа на правовата държава и върховенството на правото, заложен в чл. 4 и чл. 5 от Конституцията“. Доводите в подкрепа на това твърдение са, че предоставените на Народното събрание документи за удостоверяване на

спазването на установените в чл. 16, ал. 1, т. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСМП) изисквания за заемане на длъжността заместник-председател на Сметната палата не доказват притежаване от Силвия Къдрева на „магистърска степен в специалностите одит, финансово право, счетоводство или финанси“, както и не доказват наличието на „не по-малко от 15 години стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството“. Сочи, че „дори да е била назначена в институции с контролни функции, дейността ѝ не съвпада с функционалното съдържание на изискуемия стаж“. Неспазването на изискванията на чл. 16 ЗСМП и на международно установените стандарти за заемане на длъжността намира за пряко нарушаващи „чл. 4 и чл. 5 от Конституцията“. Пзовава се на практика на Конституционния съд и на Съда на Европейския съюз.

Вносителят твърди, че оспореното решение противоречи и на „принципа на ефективност на контролните органи (чл. 91 във връзка с чл. 4)“ от Конституцията, тъй като „[с]ъществува потенциален риск от институционален конфликт на интереси и опасна взаимозависимост“, обусловена от факта, че „органът, в който Силвия Къдрева е действащ член към момента на избора ѝ на заместник-председател на Сметната палата, е дал положително становище относно правото на Димитър Главчев да заеме длъжността председател на Сметната палата, въпреки наличието на сериозни основания за несъвместимост поради предишната му длъжност на външен министър в собствен служебен кабинет“.

Конституционният съд с определение от 16.09.2025 г. допусна искането за разглеждане по същество и изиска от Народното събрание цялата документация по избора на Силвия Къдрева за заместник-председател на Сметната палата, проведен на 16.05.2025 г.

С определението от 16.09.2025 г. Съдът конституира като заинтересувани институции Народното събрание и Министерския съвет. В

отговор на предоставената им възможност заинтересуваните институции не представиха становище.

С определенията от 16.09.2025 г. Съдът конституира Силвия Къдрева като заинтересувана страна, като ѝ предостави възможност да представи становище.

В отговор на тази възможност Силвия Къдрева представи становище, в което излага подробно относимата към избора ѝ нормативна уредба и проведената процедура, която процедура намира за проведена в съответствие с нормативно установеното. Сочил, че представените в Народното събрание документи доказват спазване на изискваните от чл. 16 ЗСМП образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионален стаж.

За неоснователно и в противоречие с изискването на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП намира твърдението на вносителя, че закононото изискване е за притежаването на „магистърска степен в специалностите одит, финансово право, счетоводство и финанси“. Сочил, че изискването за образователно-квалификационна степен „магистър“ е доказано с представените документи.

За неоснователни счита и доводите за липса на изискуемия професионален стаж, тъй като „никъде в текста на чл. 16, ал. 1, т. 1 от ЗСП не се съдържа изискване, което да указва, че за професионален стаж в областта на одита се приема само и единствено участие в изпълнение на одитни задачи като одитор, съгласно чл. 2 от Закона за независимия финансов одит“, както и че такова изискване би било в противоречие с чл. 22, ал. 1 ЗСМП. Позицията се на §1, т. 8 и 11 от Допълнителната разпоредба на ЗСМП (ДР на ЗСМП) и сочи, че „дефиницията на термина „финансов контрол“, дадена в §1, т. 11 от Допълнителната разпоредба на ЗСП, обоснова формулирането на извод, че обхвата на финансовия контрол включва всяка форма на контрол, свързана с управлението не само на публични средства, а и на други видове дейности, засягащи публични функции, които се осъществяват от оправомощени за това органи, въз основа на законови

разпоредби, която форма на контрол следва да бъде осъществявана чрез специализирани правомощия и процедури“. Според заинтересуваната страна „[с]амата дефиниция на термина „финансов контрол“ съдържа примерно, а не изчерпателно изброяване на различни възможни форми, чрез които би могъл да се осъществява финансовият контрол, предвид използваните изрази „включително“ и „други подобни“.

Излага разбирания за същността на „контролната функция“. Подробно описва дейността на Сметната палата във връзка със Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (обн. ДВ, бр. 38 от 2000 г., отм. ДВ, бр. 7 от 2018 г.), както и нормативната уредба и дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, на Комисията за противодействие на корупцията и на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество. Прави следния извод: „... обхвата и естеството на процедурите по проверка и анализ на имуществото и интереси, и по отнемане на незаконно придобитото имущество, които се осъществяват по специализирани правомощия и процедури, изискват извършване на финансов анализ и контрол, с оглед вземане на правилни и законосъобразни експертни и управленски решения, които са били неразривна част от придобития от мен професионален опит“, както и че „[т]ози вид дейности имат сложен фактически състав, включващ осъществяването на финансов контрол“. Сочи, че извършваните от нея дейности в тези органи „притежават и характеристики на специфичен одит, съгласно §1, т. 6 от Допълнителната разпоредба на Закона за Сметната палата“.

По отношение на твърденията на вносителя за „противоречие с принципа на институционалната независимост“ и „потенциален риск от институционален конфликт на интереси“ излага подробно нормативната уредба относно конфликт на интереси и сочи, че не е „взела участие в гласуването“ на решението на Комисията за противодействие на корупцията относно твърденията за несъвместимост на Димитър Главчев в качеството

му на лице, заемащо висша публична длъжност, с продължаване на мандата му като председател на Сметната палата.

С определение от 16.10.2025 г. Съдът прие представените от Народното събрание доказателства.

Конституционният съд, като обсъди твърденията и доводите в искането, представеното по делото становище на заинтересуваната страна, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Законът за Сметната палата е обнародван в Държавен вестник, бр. 12 от 2015 г. Относимата към предмета на делото разпоредба на чл. 16, ал. 1, т. 1 гласи: „За председател, заместник-председатели и членове на Сметната палата се избират лица, които: 1. имат висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години“. От приемането на закона разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП не е изменяна.

Съгласно чл. 12, ал. 2 ЗСМП заместник-председателите на Сметната палата се избират от Народното събрание за срок от седем години.

На 09.04.2015 г. Народното събрание избира за заместник-председатели Горица Грънчарова-Кожарева и Тошко Тодоров (обн. ДВ, бр. 27 от 2015 г.). С оглед на разпоредбата на чл. 12, ал. 2 ЗСМП мандатът на двамата заместник-председатели изтича на 09.04.2022 г.

На 13.02.2025 г. Народното събрание приема Решение за приемане на процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за двама заместник-председатели и двама членове на Сметната палата, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедурата за избор от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 14 от 2025 г.; Процедурните правила). Решението е прието на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 14, ал. 1 и чл. 15, ал. 1 ЗСМП и чл. 89, ал. 8 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Съгласно чл. 14, ал. 1 ЗСМП и т. I.1. от Процедурните правила предложенията за кандидати за заместник-председатели на Сметната палата се правят от председателя на Сметната палата в седемдневен срок от приемане на Процедурните правила. Предложенията се правят в писмена форма до Комисията по бюджет и финанси чрез председателя на Народното събрание. Предложенията, съгласно т. I.2. от Процедурните правила, „се придружават с писмени мотиви, които аргументират добрата професионална репутация на съответния кандидат“. Към предложението се прилагат документи, между които „заверено от кандидата копие от диплома за завършено висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“, както и документи, „удостоверяващи, че кандидатът отговаря на изискванията за професионален стаж в областта на одита, административното и финансово право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години“ (б. в) и г) от Процедурните правила).

На 20.02.2025 г. председателят на Сметната палата представя на Комисията по бюджет и финанси предложения за двама заместник-председатели, единият от които е Силвия Къдрева. Към предложението за Силвия Къдрева са приложени изискуемите от Процедурните правила: писмени мотиви; декларация от Силвия Къдрева за съгласие да бъде предложена за длъжността заместник-председател на Сметната палата; автобиография с приложен списък на публикации; диплома за висше образование №132754 от 25.11.1997 г., издадена от Софийския университет „Св. Климент Охридски“; удостоверение с изх. №347 от 13.04.2018 г., издадено от ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“; стр. 22, 23, 24 и 25 от трудова книжка на Силвия Къдрева и стр. 1 и 6 – 13 от трудова книжка №802 на Силвия Къдрева; декларации от Силвия Къдрева: по чл. 16, ал. 1, т. 2 и 3 ЗСМП за съгласие за извършване на предварителна проверка за установяване на принадлежност към органите по чл. 1 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на

български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия и по чл. 49, ал. 1, т. 1 от Закона за противодействие на корупцията във връзка с чл. 16, ал. 2 и 3 ЗСМП.

Предложението на председателя на Сметната палата за Силвия Къдрева с приложените към него документи е публикувано на интернет страницата на Народното събрание на 20.02.2025 г.

На 03.04.2025 г. Комисията по бюджет и финанси изслушва кандидата за заместник-председател на Сметната палата Силвия Къдрева. За изслушването Комисията по бюджет и финанси изготвя доклад. В доклада е посочено: „Комисията по бюджет и финанси прие, че всички кандидати отговарят на законовите изисквания за заемане на съответните длъжности в Сметната палата. Натрупаният експертен, административен и управленски опит от предложените кандидати, както и придобитите от тях квалификации и безупречна репутация са положителни предпоставки за осъществяването на дейността на Сметната палата“, поради което предлага на Народното събрание „да разгледа и гласува предложените кандидатури“.

На 16.05.2025 г. Народното събрание провежда процедура по избор на заместник-председател на Сметната палата. Председателят на Комисията по бюджет и финанси представя на народните представители доклада за резултатите от изслушването на кандидата Силвия Къдрева, след което народните представители провеждат обсъждане и гласуване, като от гласувалите 201 народни представители 123 гласуват „за“, 78 – „против“, въздържали се няма.

Според вносителя оспореното Решение на Народното събрание е противоконституционно на две основания: поради нарушение на чл. 4 и 5 от Конституцията, обосновано с нарушение на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП, и поради нарушение на чл. 91 във връзка с чл. 4 от Конституцията, обосновано с потенциален риск от институционален конфликт на интереси.

1. По твърдението за нарушение на чл. 4 и 5 от Конституцията във връзка с чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП

Основният закон в чл. 4, ал. 1 постановява, че България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. В своята практика Конституционният съд неотклонно утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава задължава всички държавни органи и на първо място Народното събрание, което е ядрото на държавната власт, в дейността си да спазват Конституцията и законите (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.; Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г.). Това значи, че спазването на Конституцията и законите е относимо и за решенията по смисъла на чл. 86, ал. 1 от Конституцията, които парламентът приема, тъй като тези решения по силата на алинея 2 на чл. 86 са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите (Решение №17/1997 г. по к.д. №10/1997 г.; Решение №5/2023 г. по к.д. №5/2023 г.). В контекста на това изискване Съдът приема, че преценката за съответствие на оспорено решение на Народното събрание с принципа на правовата държава не може да бъде ограничена до съобразяването му с Конституцията, като се пренебрегне съответствието му с относимата правна рамка (Решение №5/2023 г. по к.д. №5/2023 г.).

Сметната палата е конституционно установен държавен орган (чл. 91 от Конституцията). Значимостта на функцията на Сметната палата – „да осъществява контрол за изпълнението на бюджета“ – обосновава избора ѝ от Народното събрание. Конституционният законодател е предоставил на Народното събрание да уреди със закон организацията, правомощията и реда за дейност на Сметната палата.

Доводите на вносителя за нарушение на принципа на правовата държава са свързани с твърдяно нарушение по отношение на Силвия Къдрева на установени в Закона за Сметната палата изисквания за заемане на длъжността заместник-председател на Сметната палата – висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ и професионален стаж в областта на одита, административното и

финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години (чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП).

Въпросите за конституционността на процедурните правила и за тяхното спазване, както и за спазването на другите законови изисквания, на които трябва да отговаря предложението от председателя на Сметната палата за заместник-председател, не са поставени по делото, поради което и Съдът не ги обсъжда.

а) Изискването за образователно-квалификационна степен „магистър“

Изпълнението на поставеното от законодателя в разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП изискване за образователно-квалификационна степен се доказва с издадена от висше училище диплома (чл. 7, ал. 1 от Закона за висшето образование).

От представените в Народното събрание доказателства е видно, че в периода 1994 – 1997 г. Силвия Къдрева се е обучавала в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет, специалност „Библиотечно-информационни науки“, за което има издадена на 25.11.1997 г. диплома за висше образование, серия А-95 СУ, №132754, признаваща квалификация „Библиотекар – информатор“. Представеното Удостоверение №347 от 13.04.2018 г., издадено от ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, удостоверява, че придобитото от Силвия Къдрева висше образование по специалността „Библиотечно-информационни науки“ „след завършено полувисше образование в Институт по библиотечно дело – София с професионална квалификация Библиотекар – информатор“ дава „правата на завършили образователна степен „магистър“ на основание §6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за висшето образование (обн. ДВ, бр. 112 от 1995 г.).

Тази специалност според Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления (приет на основание чл. 9, ал. 3, т. 4 от Закона за висшето образование с Постановление №125 на

Министерския съвет от 24.06.2002 г., обн. ДВ, бр. 64 от 2002 г., посл. доп. ДВ, бр. 94 от 2005 г.) се обхваща от област на висше образование „3. Социални, стопански и правни науки“, професионално направление „3.5. Обществени комуникации и информационни науки“.

В разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП законодателят не е поставил изискване за конкретна специалност, по която да е придобита образователно-квалификационната степен „магистър“.

Следователно с оглед на действащата законова уредба и представените на Народното събрание документи едното от двете кумулативни изисквания на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП – притежаването на висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“, по отношение на Силвия Къдрева е изпълнено.

б) по изискването за професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години

Република България е страна по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията (ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 66 от 2006 г.; обн. ДВ, бр. 89 от 2006 г.; Конвенцията). Според чл. 1, предложение трето от Конвенцията една от целите ѝ е да насърчава интегритета, отговорността и доброто управление на публичните дела и на публичната собственост. В чл. 8, т. 5 от Конвенцията е предвидено: „Всяка държава – страна по конвенцията, когато това е подходящо и в съответствие с основните принципи на вътрешното ѝ право, се стреми да създаде мерки и системи, изискващи от длъжностните лица да попълват декларации пред съответните органи относно, *inter alia*, друга тяхна дейност, трудова заетост, инвестиции, средства и дарове на значителна стойност или ползи, по повод на които може да възникне конфликт на интереси, във връзка с техните функции като длъжностни лица“. Също така в чл. 52, т. 5 се посочва: „Всяка държава – страна по конвенцията, разглежда възможността за създаване в съответствие с вътрешното ѝ законодателство на ефективни финансови

системи за разкриване на информация от страна на подходящи длъжностни лица и предвижда подходящи санкции при неизпълнение на свързаните с това задължения“. Създаването на ред, по който се декларира и проверява имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, се обосновава и с принципите на добро управление на публичните дела в предложението единадесето от преамбюла на Конвенцията. С Решение 2008/801/ЕО на Съвета от 25 септември 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията (ОВ L 287, 29.10.2008 г.) Европейският съюз се присъединява към Конвенцията, а от 2020 г. състоянието на правната уредба относно подаването на декларации от длъжностни лица и проверката им е част от съдържанието на ежегодните доклади на Европейската комисия относно върховенството на закона. Така механизмът за подаване и проверка на декларациите на лица, заемащи висши държавни длъжности, изграден въз основа на съдържащи се в актове на международното право общопризнати стандарти, чрез неговата институционална организация и функции е насочен към насърчаването на доброто управление на публични средства и дейности, към повишаването на прозрачността и доверието на гражданите към управлението на публичните ресурси и се разглежда като мярка за предотвратяване на корупционни практики и конфликти на интереси.

От 2007 г. до края на 2017 г., изпълнявайки Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (обн. ДВ, бр. 38 от 2000 г., отм. ДВ, бр. 7 от 2018 г.), Сметната палата публикува и проверява декларации за имуществото, доходите и разходите на лица, заемащи висши държавни длъжности. В чл. 5, ал. 1 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, се предвижда, че „публичният регистър“ за лицата по чл. 2, ал. 1 се създава към председателя на Сметната палата. Основанието за възлагане на дейността е чл. 91, ал. 2 от Конституцията. В чл. 7 от този закон е уреден редът за извършване на проверките.

Силвия Къдрева заема длъжността „старши експерт организация и обслужване на публичния регистър“ на 16.10.2006 г. при действието на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 109 от 2001 г., отм. ДВ, бр. 98 от 2010 г.) в дирекция „Публичен регистър“ като част от специализираната администрация на Сметната палата. В този закон няма легално определение на понятието „финансов контрол“. Последователно тя заема длъжностите „главен експерт организация и обслужване на публичния регистър“ и „директор на дирекция „Публичен регистър“. Впоследствие ѝ е възложено да отговаря за дейностите, свързани с поддържането на публичния регистър и проверката на декларациите като член на Комисията за противодействие на корупцията.

В действащата към момента на избора на Силвия Къдрева за заместник-председател на Сметната палата редакция на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г., изм. и доп. ДВ, бр. 29 от 2024 г.) в чл. 20, ал. 5, т. 6 се предвижда, че Сметната палата осъществява и други правомощия, предвидени със закон. В сега действащата редакция на Закона за Сметната палата (изм. ДВ, бр. 16 от 2026 г.) в чл. 20, ал. 5, т. 6 и 7 се предвижда, че Сметната палата „осъществява държавната политика по превенция на корупцията по реда на глава осма; осъществява контрол и взема решения относно извършваните проверки и анализ на декларации за имущество и интереси на лицата, заемащи публични длъжности“.

Понятието „професионален стаж“ няма легална дефиниция в Закона за Сметната палата. Такава например се съдържа в чл. 13, ал. 3 от Закона за независимия финансов одит и изразяването на сигурност по устойчивостта, където са изброени областите и длъжности, чрез които професионалният стаж се придобива. Различните закони използват различни термини относно изискванията към лицата за заемане на длъжности в системата на държавните органи: „професионален опит в съответната област“, респективно „професионален опит“ (чл. 19, ал. 6 и чл. 46б, ал. 1, т. 1 от Закона за администрацията), „служебен стаж“ (чл. 115 от Закона за

държавния служител), „трудов и/или служебен стаж“ (чл. 4, ал. 1 и 2 от Закона за Комисията за финансов надзор), „трудов стаж“ (чл. 165, ал. 5, т. 3 от Закона за защита на потребителите). В някои случаи законът предвижда критерии, които не съдържат изискване за определен стаж. Така чл. 9 от Закона за омбудсмана предвижда, че омбудсманът, освен да е български гражданин с висше образование и високи нравствени качества, трябва да има „доказан опит в сферата на правата на човека“, както и да отговаря на изискванията за избор на народен представител. Според чл. 12, ал. 3 от Закона за Българската народна банка за членове на управителния съвет на банката се избират и назначават лица с високи нравствени качества, които са „изтъкнати професионалисти в сферата на икономиката, финансите и банковото дело“.

В разглеждания случай Конституционният съд трябва да прецени дали изискването за определен професионален стаж в областите, посочени в чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП, е относимо към притежаваната образователно-квалификационна степен, или е свързано с характера на упражняваните функции през времето, в което кандидатът е придобил съответния стаж.

Според нормативно установените правила на тълкуването разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни, се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото (чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове). От тази гледна точка преценката дали критерият за наличието на определен професионален стаж по смисъла на приложимия в настоящото производство закон е образователен, или функционален, следва да държи сметка за целта, преследвана от законодателя с формулиране на това изискване в този закон. Във връзка с това Съдът намира, че изискването за най-малко 15 години професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството е свързано с наличието на знания и умения, необходими за изпълнение на

функцията на председател, заместник-председател или член на Сметната палата, и в този смисъл критерият е функционален. Това тълкуване е съответно и на историческия преглед на законодателството, уреждащо организацията, правомощията и реда за дейността на Сметната палата. В законите, предхождащи действащия към момента на избирането на Силвия Къдрева Закон за Сметната палата, се е съдържало изискване за „висше икономическо или юридическо образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“. Доколкото както в закона от 2010 г. (обн. ДВ, бр. 98 от 2010 г.), така и в действащия Закон за Сметната палата не се съдържат изисквания за конкретна специалност в област на висше образование и професионално направление, а само за образователно-квалификационна степен „магистър“, се налага изводът, че законодателят не свързва професионалния стаж с точно определено образование по конкретна специалност, а единствено с естеството на упражняваните функции при положения от кандидата труд в миналото. Този функционален критерий обезпечава способността на Сметната палата да осъществява своята „основна задача“ – „да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това“ (чл. 2 ЗСМП) и да осъществява и други дейности, предвидени в закон.

Да се приеме, че понятието „професионален стаж“ е функционално свързано с притежаването на магистърска степен по точно определена специалност би означавало дописване на закона, който не съдържа такова изискване.

Именно защото правилата на тълкуването изискват да се вземе предвид нормативната уредба на сходни случаи и области, следва да се има предвид, че законодателството поначало свързва професионалния стаж с извършваната дейност, а не с вида на притежаваното образование. Така

според чл. 46б, ал. 1, т. 1 от Закона за администрацията „за професионален опит се зачита стажът в държавната администрация“, а чл. 2, ал. 2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията изрично посочва, че „минималният професионален опит, необходим за заемане на длъжността, включва времето, през което служителят е извършвал дейност в област или области, които са свързани с функциите, определени в длъжностната характеристика за съответната длъжност“. Същевременно когато законът изисква стажът да е свързан с притежаваното от лицето образование, това е изрично посочено. Така чл. 8, ал. 1, т. 2 и ал. 6 от Закона за защита на личните данни изисква членовете на Комисията за защита на личните данни да имат „трудова стаж по специалността си не по-малко от 10 години“; чл. 4, ал. 3 от Закона за защита на конкуренцията предвижда, че за заместник-председател и членове на Комисията за защита на конкуренцията се избират български граждани с „висше юридическо или икономическо образование със стаж по специалността не по-малко от 5 години“; чл. 4, ал. 2 от същия закон поставя за председателя на Комисията изискването да е „правоспособен юрист с юридически стаж не по-малко от 10 години“.

Предвиденото в чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСмП условие – професионален стаж, се свързва с посочени „области“ и „период от време“. Професията е широка сфера на приложение на човешкия труд и зависи от отрасловото разделение на труда. Професионалният стаж е количественият измерител на времето (15 години), през което лицето е било в правоотношение по заемане на съответната длъжност, чрез която е упражнявало дейност в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството, т.е. изброяват се алтернативно области, в които лицето е полагало своя труд.

Легално определение на понятието „финансов контрол“ се въвежда за първи път в §1, т. 11 ДР на ЗСмП (обн. ДВ, бр. 98 от 2010 г., отм. ДВ, бр. 35 от 2014 г.). Това определение се възприема и в следващите закони, уреждащи

дейността на Сметната палата. В сега действащия Закон за Сметната палата то се съдържа в §1, т. 11 – „Финансов контрол“ е всяка форма на контрол, свързана с управлението на публични средства и дейности, осъществявана чрез специализирани правомощия и процедури, включително бюджетен контрол, финансов инспекционен контрол, данъчен контрол, митнически контрол и други подобни.

Контролната дейност е винаги правно регламентирана дейност и е елемент на управлението, независимо дали теоретично се отнася към административното, или към финансовото право.

В определенията се разграничават следните елементи:

– Всяка форма на контрол, т.е. която и да е от различни отделни проявни форми на контролна дейност, които включват установителен етап (проверка на фактическото състояние и съответствието му с изискванията на закона) и предприемане на мерки за въздействие. При проверката на данните от декларации на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, се проявява установителният етап, а мерките за въздействие се изразяват в сезиране на Националната агенция за приходите или на други предвидени в закон органи или реализиране на административнонаказателна отговорност.

– Връзка на контролната дейност с управлението на публични средства и дейности. Според §1, т. 8 ДР на ЗСМП публични са средствата по смисъла на §1, т. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор – „публични средства“ са всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите от публичния сектор, а това са организациите, посочени в чл. 2 от този закон. В обхвата на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, на Закона за противодействие на корупцията, а сега в действащата редакция на Закона за Сметната палата попадат изчерпателно посочени категории лица, заемащи изброени длъжности, които подават декларации, и тези лица получават или управляват публични средства. Контролната дейност, свързана с управлението на публични средства и

дейности, е израз и на принципа на добро управление на публичните средства, съдържащ се в преамбюла на Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията, въз основа на който държавите са изградили системите си за подаване и проверка на декларациите на лица, заемащи висши държавни длъжности.

– Осъществявани чрез специализирани правомощия и процедури – такива са предвидени в специалните закони: Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, Закона за противодействие на корупцията, в действащата редакция на Закона за Сметната палата.

– Примерно изброяване на бюджетен контрол, финансов инспекционен контрол, данъчен контрол, митнически контрол, което следва от израза „и други подобни“. В Допълнителните разпоредби на Закона за Сметната палата няма легални определения за примерно посочените контролни дейности. Например глава петнадесета в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс е озаглавена „Данъчно-осигурителен контрол“. Всяка една от тези форми включва установителен етап (проверки, инспекции, ревизии) и различни мерки на въздействие, каквито етапи са налице и при проверките на декларациите на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Проверките на имуществото на лице, получаващо или извършващо управление на публични средства, за съответствие на посочените от него данни в декларациите, при констатирано несъответствие, се последват от данъчно-осигурителен контрол или са предпоставка за развитието на други установителни производства. Със закон са уредени обусловени от първоначалната проверка продължаващи контролни действия, извършвани от различни органи, на които са възложени правомощия за контролни дейности във връзка с подадените декларации. Контролните органи си взаимодействат при осъществяването на контрола.

Следователно ако едно лице е заемало длъжност и е осъществявало контролни дейности в орган, на който са възложени със закон контролни функции спрямо имуществото на лица, които получават или управляват публични средства, за това лице е налице професионален стаж в областта на финансовия контрол като правно регламентирана дейност по смисъла на Закона за Сметната палата.

От 16.10.2006 г. до 01.07.2013 г. Силвия Къдрева заема длъжността „старши експерт организация и обслужване на публичния регистър“ в дирекция „Публичен регистър“ на Сметната палата. От 01.07.2013 г. до 03.10.2014 г. тя заема длъжността „главен експерт организация и обслужване на публичния регистър“, а от 03.10.2014 г. до 23.01.2028 г. е директор на дирекция „Публичен регистър“ в Сметната палата. От 26.04.2018 г. до 06.10.2023 г. Силвия Къдрева е член на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, като съгласно заповед на председателя на Комисията, издадена на основание чл. 14, ал. 2 от Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, отговаря за дирекция „Публичен регистър“. От 06.10.2023 г. до 16.05.2025 г. тя е член на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Поради изложеното Съдът намира, че изискването на чл. 16, ал. 1, т. 1 ЗСМП за притежаван професионален стаж не по-малко от 15 години в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството е за притежавани знания, умения и способности при осъществяване на функции и дейности в посочените области, независимо от вида на притежаваната образователно-квалификационна степен „магистър“. Това изискване по отношение на Силвия Къдрева е спазено.

2. По твърдението за нарушение на чл. 91 от Конституцията

Твърдението на вносителя за нарушение на чл. 91 от Конституцията е във връзка с неспазване според него на „принципа на институционалната

независимост“ на Сметната палата. Това нарушение той обвързва с постановеното от Комисията за противодействие на корупцията решение по сигнал за установяване на несъвместимост на Димитър Главчев като председател на Сметната палата поради заеманата от него длъжност на министър на външните работи в правителство, на което той е министър-председател, назначен на основание чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Правомощието за установяване на несъвместимост на лице, заемащо публичната длъжност председател на Сметната палата, законодателят е възложил на Комисията за противодействие на корупцията – чл. 13, ал. 1, т. 8 от Закона за противодействие на корупцията. Решението на компетентния орган е публично известно – №РН-КПК-1024-25-007 от 17.03.2025 г., и е достъпно на електронната страница на Комисията. От него е видно, че е постановено без участието на Силвия Къдрева.

Участието на Силвия Къдрева в състава на органа, който по закон е длъжен да се произнесе по сигнала за несъвместимост, без да е участвала в постановяването на конкретното решение, не може да обоснове нарушение на изискването за независимост на Сметната палата.

Конституционният съд по изложените съображения приема, че искането на вносителя за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата – Силвия Русанова Къдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г., е неоснователно. Оспореното решение не е противоконституционно и искането следва да бъде отхвърлено.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на 58 народни представители от 51-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на

Решение за избиране на заместник-председател на Сметната палата –
Силвия Русанова Къдрева, прието от Народното събрание на 16.05.2025 г.
(обн. ДВ, бр. 42 от 2025 г.).

Председател: Павлина Панова