



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 4 май 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 4 май 2011 г. конституционно дело № 1/2011 г., докладвано от съдията Благовест Пунев.

Производството е по реда на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

Делото е образувано на 24.1.2011 г. по искане на 54 народни представители от 41-то Народно събрание. С него се иска да бъде установена противоконституционността на чл.12, чл.13, чл.14, чл.20, чл.46, чл.47, чл.50, чл.60 и § 3 от Закона за Сметната палата /ЗСМП//обн., ДВ, бр.98/2010 г./ и поради основното значение на оспорените разпоредби за целия закон и противоконституционността на същия като цяло.

В искането се поддържа, че оспорените текстове противоречат на чл.4, ал.1 и чл.91, ал.1 от Конституцията, които визират принципа на правовата държава и Сметната палата като колективен, а не едноличен орган за контрол върху изпълнението на бюджета, избран като такъв от

парламента. Според вносителя на искането с разпоредбите на чл.12, чл.13, чл.14, чл.20, чл.46, чл.47, чл.60 ЗСМП Сметната палата се трансформира от колективен в недопустим от конституционно гледище едноличен орган от типа на „генерален одитор”, който не се вписва и в съществуващата традиция на изграждане и съществуване на този орган. Осъществяването на посочената промяна се аргументира в искането със замяната на 11 члена на този орган по отменената уредба, със състав от председател и двама заместник–председатели, избирани от Народното събрание /двата заместници само по предложение на председателя/, както и със значително разширените правомощия на последния по ръководство на цялостната дейност на палатата, които той упражнява еднолично. Поради това според вносителя оспорените текстове противоречат на чл.91, ал.2 от Конституцията.

Относно § 3, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби /ПЗР/ на ЗСМП в искането се поддържа, че той противоречи на принципа на правовата държава – чл.4, ал.1 от Конституцията. Това противоречие се обоснова от вносителя с характеристиката на Сметната палата като установен от Конституцията орган, чийто състав от 11 члена по отменената уредба с мандат от 9 години, е предсрочно прекратен, извън основанията за такова прекратяване, предвидени в закона – чл.12 ЗСМП /отм./.

Като противоречащ на чл.4, ал.1 от Конституцията с искането се оспорва и чл.50 ЗСМП и се твърди, че с предоставеното с този текст правомощие на председателя с одитния доклад да поиска освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени, дадени от Сметната палата препоръки, се надхвърлят правомощията на одитния орган. С това според вносителя се създават възможности за злоупотреба, тъй като одитираните организации са държавни органи, някои от тях с конституционен статус, при които са предвидени чрез изрична уредба реда и условията за тяхното отстраняване,

докато с чл.50 ЗСМП се установяват нови, непредвидени в Конституцията основания за започване на такива процедури.

Поради това се иска от Конституционния съд да установи противоконституционността на чл.12, чл.13, чл.14, чл.20, чл.46, чл.47, чл.50, чл.60 ЗСМП и § 3 от ПЗР на същия закон като с оглед на тяхната противоконституционност се обяви и тази на целия закон за Сметната палата.

С определение от 17.2.2011 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на народните представители за установяване на противоконституционността на посочените разпоредби на ЗСМП, както и на целия закон като е конституиран като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, Висшия съдебен съвет, Института на вътрешни одитори и Института на дипломирани експерт-счетоводители на които е предоставена възможност да представят писмени становища и доказателства по искането.

С допълнително определение от 24.2.2011 г. като заинтересована страна е конституирана и Сметната палата на която също е дадена възможност да представи становище и доказателства по искането.

В представените от заинтересованите страни Народно събрание, Министерския съвет, Сметна палата, министър на финансите и Институт на дипломираните експерт-счетоводители в България становища се поддържа неоснователност на искането за обявяване на противоконституционност на ЗСМП по отделните оспорени разпоредби и на закона в цялост, които могат да се обобщят до следното:

Промяната в структурата на Сметната палата и правомощията на нейните органи и по-специално на нейния председател, не е противоконституционна, защото е осъществена в рамките на предоставеното с чл.91, ал.2 от Конституцията овластяване, нейната организация, правомощия и ред за дейност да се уредят на законово

равнище. В този смисъл, променената концепция на нейното функциониране като орган за контрол на изпълнението на държавния бюджет е в рамките на законодателната целесъобразност, която се намира извън пределите на контрола за конституционност. По същата причина предсрочното прекратяване на мандата на Сметната палата по отменения закон с § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на действащия ЗСМП, не противоречи на принципа на правовата държава, тъй като то не е произволно, а се налага от необходимостта този орган да изпълнява функциите си в условията на конституционносъобразна промяна на неговата организация и функциониране. Относно правомощието на председателя на Сметната палата по чл.50 от закона се поддържа, че то също не е противоконституционно, тъй като се вписва в предмета на дейност на Сметната палата, определен в чл.91, ал.1 от Конституцията и не създава ново основание за освобождаване от заемана длъжност, включително за органи с конституционен статус. То представлява само предложение за освобождаване на виновното длъжностно лице с управленска отговорност в областта на публичните финанси, което може да се осъществи от компетентния за това орган по процедура, предвидена в закон, която е неотнормирана към конституционно установените държавни органи.

Конституционният съд след като прецени доводите, развити в искането и становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе съобрази следното:

1. С искането се оспорват като противоречащи на чл.91, ал.2 от Конституцията:

А. Член 12 ЗСМП, който предвижда за разлика от отменения закон за Сметната палата, че тя се състои от председател и двама заместници с мандат съответно 6 години за първия и 7 години за вторите, вместо от 11 души – председател и 10 члена с 9 годишен мандат - чл. 10, ал.2 и чл.11, ал.1 ЗСМП /отм./.

Б. Член 13 и чл.14 ЗСМП, които предвиждат, че председателят ръководи Сметната палата, а заместниците му се избират по негово предложение от Народното събрание, като са уредени условията за тяхната избираемост и несъвместимост, размер на възнаграждението, което получават и недопустимостта председателят да бъде преизбиран за разлика от неговите заместници. Аналогичните текстове на отменения закон са чл.11 и чл.13, които визират идентични условия за избираемост и несъвместимост за длъжността на председателя и членовете на Сметната палата, както и за избор на членовете на Сметната палата по предложение на нейния председател. По отношение изискванията за образование и стаж, различието в новата уредба, е че първото може да бъде само висше с магистърска степен, а професионалният стаж да бъде свързан с одита, финансовия контрол, финансите и счетоводството не по-малко от 15 години.

В. Член 20 ЗСМП, който урежда правомощията на председателя да ръководи, организира и контролира дейността на Сметната палата и да я представлява в страната и чужбина, да определя правомощия по ръководство, организация и контрол на одитната дейност на заместник-председателите, да определя свой заместник при отсъствие, да упражнява правомощия на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, да сключва, изменя и прекратява трудовите договори с одиторите и служителите на Сметната палата в съответствие с предвидените в този закон правила, да участва в заседанията на Консултативния съвет на Сметната палата и да оповестява Международно признатите одитни стандарти на интернет страницата на палатата.

В сравнение с отменения закон, който в чл.15 урежда правомощията на председателя, които според него се изразяват в ръководство и представляване на Сметната палата и определяне на заместник при отсъствие, определяне на ръководителите на отделения и сключване, изменение и прекратяване на трудовите договори с органите и

161

служителите на палатата, новият закон с оспорения чл.20 ги разширява като включва и част от тези, които са били възложени с чл.14, ал.1 и ал.2 ЗСМП на Сметната палата като колективен орган. В тази връзка трябва да се отбележи, че и по новата уредба на Сметната палата е предоставено основното правомощие като колективен орган, по общо съгласие да приема вътрешни актове, чрез които да определя процедурата и методологията, по която се осъществява одитната дейност – чл.19, т.2 ЗСМП.

Г. Член 46, чл.47 и чл.60 ЗСМП, които се отнасят до правомощията на председателя да издава окончателния одитен доклад въз основа на цялостна преценка на доказателствата и обясненията на ръководителите на одитираната организация, както и на допълнително представените възражения от последните, да изпраща на ръководителя на одитираната организация окончателния одитен доклад, а така също да внася доклади в Народното събрание със становища за отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване, бюджета на Националната здравноосигурителна каса и по бюджетните разходи за предходната година, доклади със становища за извършени одити на бюджетни системи или със значими резултати за съответните бюджети и другите публични средства и дейности, одитните доклади за извършените одити по решение на Народното събрание. Тези правомощия от оперативен характер на председателя по действащия закон според чл.40, чл.41 и чл.46 ЗСМП /отм./ са били предоставени на Сметната палата като колективен орган.

При сравнение на оспорените текстове от действащия ЗСМП с аналогичните на отменения може да се констатира, че е извършена промяна в институционалния модел на одитиране на публичните финанси. Според този модел се засилва централизацията в ръководството на одитния орган като председателят, който се подпомага от двама заместници, притежава разширени правомощия в сравнение със старата уредба, като

взема окончателните решения в одитния процес. В тази насока според мотивите към законопроекта се акцентира върху професионализма в областта на одита, което се отнася и до ръководителите на централните дирекции с въведените изисквания за квалификация и професионален стаж по специалността, относими към дейността на одитната институция, а не върху партийно-политическото представителство в нея.

Посочената промяна, която се атакува като противоконституционна с искането на народните представители, поставя въпроса дали новият модел на ръководство на одитната институция противоречи на чл.91, ал.1 от Конституцията или представлява израз на определена управленска концепция, която като проява на политическа целесъобразност, стои извън пределите на контрола за конституционност.

Сметната палата е конституционно установен държавен орган, тъй като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени с посочената конституционна разпоредба, 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 трети 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 да се предвиди с уредбата йерархизация вътре в този орган и не означава, че е недопустимо разпределение на правомощията между Сметната палата и нейния председател.

Това е така, защото за разлика от други конституционно установени държавни органи, на конституционно равнище в чл.91, ал.1 от Конституцията относно Сметната палата не е предвиден брой на членовете на нейния състав, мандатност на председателя и останалите членове, а само избирането им от Народното събрание, като не само за организацията и реда за дейност, но и относно правомощията на органа се препраща с ал.2 на посочения текст към уредба със закон. Последната е много по-широка по обхват и вариантна относно избора на законодателна концепция в сравнение например с тази на Конституционния съд и Висшия съдебен съвет, при които в Конституцията е определен състава им, начина на неговото формиране и мандат на членовете, както и правомощията им /за Конституционния съд каталогът на правомощията му е определен на конституционно ниво по изчерпателен начин/. Относно тези органи, за уредбата със закон са резервирани само, с подчинено значение и конкретизиращи елементи на организацията и дейността им по отношение на строго фиксираните с Конституцията базисни характеристики на

164

тяхната структура и функциониране. За разлика от тях, пестеливото дефиниране на Сметната палата на конституционно ниво, предполага основната уредба на този орган в нейната пълнота да се осъществи на законово равнище. По тази причина с приетите след 1995 г. закони за Сметната палата са уредени първично съставът на този орган, мандатът на председателя и членовете му, както и правомощията им извън материята, която е традиционно предмет на уреждане от устройствен закон, отнасяща се до организацията и реда за дейност на конституционно установените държавни органи, в хипотезата когато техните основни характеристики са определени от Конституцията.

В този контекст следва да се отбележи, че независимо от уредбата на предхождащите два закона, действащият ЗСМП, избраният от тях вариант на Сметна палата като колективен орган не предопределя, че той е задължителният и съобразен с чл.91, ал.1 от Конституцията модел на орган за одитиране на публичните финанси. Щом като на законодателя е предоставено по овластяване от Конституцията определяне на състава, мандатността на членовете и техния брой, структурата на Сметната палата и правомощията ѝ, въпрос на управленска концепция е да се избере и различен от съществуващия според отменените закони за Сметната палата, модел на нейната организация и дейност. Тази концепция намира израз в определена законодателна целесъобразност, която сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност.

Позицията на вносителя на искането, че новият ЗСМП след като изоставя концепцията за Сметната палата като колегиален орган, фактически я ликвидира като я замества с едноличния и безконтролен председател, който притежава основните правомощия от типа на тези на „генералния одитор”, не може да аргументира противоконституционност на оспорените разпоредби, тъй като последните се намират на плоскостта и в рамките на посочената управленска и законодателна целесъобразност. По тази причина на същата плоскост може да се развият аргументи в подкрепа

165
на противната позиция, които също са от концептуален характер, неотносим към конституционнoсьобразността на оспорения закон. Така според концепцията на ЗСМП, централизацията на правомощията на одитния орган в лицето на неговия председател не означава безконтролност на последния, а обратното, засилване на професионално-експертното начало. В тази насока са новите елементи в уредбата, които се изразяват в намаления по численост състав на институцията и времетраене на мандата на нейните членове, подпомагане на председателя от двама заместници, предложени от него /последното като израз на принципа на екипност е съществувало и при отменената уредба/, както и от предвидения с действащия закон Консултативен съвет, орган със съвещателна компетентност по професионалните аспекти на дейността на палатата, който информира Народното събрание за качеството на приключилите одити.

Въз основа на изложеното за възможността на различни в концептуално отношение варианти за уредба на материята на Сметната палата, които се намират извън пределите на конституционния дискурс, следва да се приеме, че оспорените с искането на групата народни представители текстове на чл.12, чл. 13, чл.14, чл.20, чл.46, чл.47 и чл.60 ЗСМП, не противоречат на чл.91, ал.1 от Конституцията.

2. Оспореният текст на § 3 от ПЗР на ЗСМП гласи следното:

ал.1 – „В срок от един месец от влизането в сила на закона Народното събрание избира председател и заместник-председатели на Сметната палата”;

ал.2 - „До избирането на председател и заместник-председатели по ал.1, избраните по реда на отменения Закон за Сметната палата председател и членове изпълняват задълженията си.”

Предвиденият кратък срок от влизане в сила на новия закон за избор на председател и заместник-председатели на Сметната палата, без да се изчака изтичане на мандата на избраните членове на този орган по

отменения закон, означава че последният се прекратява предсрочно. Това предсрочно прекратяване на мандата на членовете на Сметната палата по отменения закон е предмет на искането за установяване на противоконституционност като противоречащо на принципа на правовата държава – чл.4, ал.1 от Конституцията. Като основен аргумент в тази насока вносителят на искането се позовава на тълкуването, дадено от Конституционния съд в тълкувателно Решение №13 по к.д. № 12/2010 г. – т. 2, изр. 1 от диспозитива му, според което предсрочното прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. В случай, какъвто е настоящия, ако в нея не са предвидени такива, на основанията, визирани в закона, приет въз основа на овластяване от Конституцията, при което в разглежданата хипотеза според вносителя трябва да намери приложение чл.12 ЗСМП /отм./.

Цитираното в искането тълкуване на Конституционния съд, с което се аргументира позицията на вносителя, не само не е относимо към хипотезата на § 3 от ПЗР на ЗСМП, но е и използвано изолирано извън цялостния контекст на тълкувателното решение. Щом като мандатността на органа по чл.91, ал.1 от Конституцията се определя на законово равнище според овластяването на ал.2 от същия конституционен текст, със закон може да се определи срокът на мандата, както и възможността за неговото предсрочно прекратяване, като се разграничи мандата на колективния орган, в случая Сметната палата, от персоналният такъв на неговите членове, за които се отнасят основанията на чл.12 ЗСМП /отм./.

По отменения закон мандатът, както на членовете, така и на колективния орган е 9 години, на което указва обстоятелството, че при предсрочно прекратяване на персоналният мандат на някой от членовете на основанията в чл.12, ал.1 ЗСМП /отм./, новоизбраният на негово място довършва мандата на този, на чието място е избран – чл.12, ал.5 ЗСМП /отм./

Мандатът на колективния орган по отменения закон е предсрочно прекратен, което е основание за прекратяване и на персоналните мандати на неговите членове на основание на оспорения § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на новия закон, а не на чл.12 ЗСМП /отм./ (т.2, изр.4 от диспозитива на посоченото тълкувателно решение). Това е допустимо за мандатите, установени със закон, какъвто е настоящият случай, с оглед въведената промяна с новия ЗСМП в организацията, правомощията и реда за дейност на Сметната палата – т.2, изр.2 от диспозитива на същото решение. Тази промяна, както се посочи по-горе, се изразява в реструктуриране на Сметната палата и нейните органи, както и в преразпределение на правомощията между тях.

В случая са налице предпоставките за нейната реализация от законодателя – овластяване от чл.91, ал.2 на Конституцията за уреждане на мандатността на органа със закон. То е свързано със законова целесъобразност и съответно с възможност за извършване на промени в уредбата на мандата, включваща и тази за неговото предсрочно прекратяване. Тази целесъобразност е мотивирана от провеждането на реформи в държавните структури, в случая относно органа, който одитира публичните финанси. При очертаната по-горе концептуална несъвместимост между предходната и настоящата уредба относно компонентите на мандата и съотношението между правомощията на Сметната палата и нейното ръководство, не е възможно да се изчака изтичането на мандата на избраните при действието на отменения ЗСМП председател и членове на този орган, тъй като последният при запазване на статуквото, не би могъл да функционира в условията на новата организация, правомощия и ред за дейност, уредени с действащия закон. На практика това би означавало не само да се запази до изтичане на мандата действащият състав на Сметната палата, но и да се отложи прилагането на закона, който променя структурата и функционирането на

този орган до настъпването на посочения момент, както и реализацията на управленската концепция за неговото реформиране.

Интерпретирано по този начин, предсрочното прекратяване на мандата на предишната Сметна палата, не е произволна промяна, тъй като в разглежданата хипотеза тя е насочена към надлежното осъществяване на променените функции на този орган и постигане на ефективност на реформите в одита на публичните финанси. В този контекст предсрочното прекратяване на мандата на Сметната палата с оспорения § 3 от ПЗР на ЗСМП е съобразено с принципа на правовата държава и върховенството на правото.

3. Оспореният с искането текст на чл.50 ЗСМП гласи:

„С одитния доклад председателят може да поиска освобождаване от длъжност на лице, което носи управленска отговорност и вследствие на негово действие или бездействие са допуснати нарушения на закон или не са изпълнени дадени от Сметната палата препоръки”.

Посоченото правомощие на председателя е въведено за пръв път с новия закон за Сметната палата. Същото се намира в тясна връзка и придава ефективност на общо формулираната в чл.91, ал.1 от Конституцията компетентност на Сметната палата да упражнява контрол върху изпълнението на държавния бюджет. С това правомощие се дава възможност на одитния орган да предлага отстраняване на констатирани нарушения на закона или на неговите препоръки при извършените проверки чрез предоставената инициатива на председателя му да иска освобождаване на лицата, отговорни за тяхното допускане.

Това негово правомощие не надхвърля обема на предоставената с Конституцията компетентност на Сметната палата, тъй като от една страна е пряко свързано с възложената на този орган одитна дейност на публичните финанси, а от друга, председателят може всъщност само да сигнализира за извършени нарушения на определени длъжностни лица и да предлага тяхното освобождаване, а не и сам да ги освободи от

заеманите длъжности. Това може да се осъществи по реда на производство за освобождаване от длъжност на виновното длъжностно лице от компетентния орган, ако такава възможност е предвидена в специален закон, който урежда статуса на това длъжностно лице. Дори и в тази хипотеза органът не е обвързан от искането на председателя на Сметната палата, което е длъжен да разгледа, но не и да уважи.

За конституционно установените държавни органи, избирани чрез преки избори или от Народното събрание, притежаващи политически мандат, както и тези включени в системата на съдебната власт, такава възможност не е предвидена, както в Конституцията, така и в устройствените им закони, поради което по отношение на тях посоченото правомощие на председателя на Сметната палата е неприложимо. То може да се приложи само относно длъжностни лица, носещи управленска отговорност, които осъществяват професионални и експертни функции при управление на публичните финанси, по смисъла на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Самите те обаче не представляват част от органи, уредени на конституционно равнище, макар и да управляват публичните средства, необходими за финансовото обезпечаване на дейността на такива органи. Поради това оспореният текст на чл.50 ЗСМП не влиза в противоречие с принципа на правовата държава, тъй като той не установява нови, непредвидени в други актове основания за освобождаване, още повече на органи с конституционно установен статус, поради което и в тази част искането за установяване на противоконституционност следва да се отхвърли като неоснователно.

При това положение и установеното по конституционния спор трябва да се отхвърли искането и за установяване противоконституционност на целия закон, тъй като в тази част не са развити самостоятелни съображения, а вносителят се позовава само на връзката му с оспорените разпоредби, за които Конституционният съд приема, че не са противоконституционни.

По изложените съображения на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и чл.22, ал.1 ЗКС Конституционният съд

170

РЕШИ:

Отхвърля искането на 54 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността на чл.12, чл.13, чл.14, чл.20, чл.46, чл.47, чл.50, чл.60 от Закона за Сметната палата /обн., ДВ, бр.98/2010 г./ и § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон, както и искането за установяване противоконституционност на целия Закон за Сметната палата.

Председател:

Членове:

(