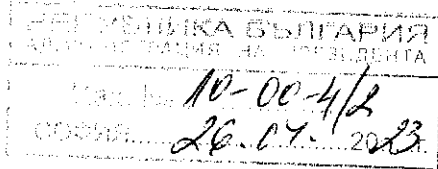




Република България
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 104 КИ
Дата 27.04.23г.



ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България г-н Румен Радев по конституционно дело № 5 от 2023 г.

С уважение,

Цвета Тимева

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР
НА ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Румен Радев
Президент на Република България
по конституционно дело № 5 от 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 7.03.2022 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 5 от 2023 г. Производството е образувано по искане на 71 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 20.01.2023 г. за освобождаване на председателя на Сметната палата (обн. ДВ, бр. 8/2023 г.)

Според вносителите Решението е в противоречие с правната сигурност, законността и предвидимостта и така то нарушава принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Счита се също, че така е засегнат и конституционният статус на Сметната палата като независим орган (чл. 91, ал. 1 от Конституцията). Твърди се и за нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.

В качеството ми на заинтересувана институция по делото излагам следното становище:

1. Изходни положения

Конституцията овластява Народното събрание да избира и освобождава ръководители на определени със закон институции (чл. 84, т. 8). Изборът на персоналният състав на Сметната палата от Народното събрание също е изрично определен, и то - с Конституцията (чл. 91, ал. 1 от Конституцията).

Назначавайки и освобождавайки определени длъжности, Народното събрание упражнява едно административно по характера си правомощие и действа като административен орган (Решение № 14 от 18.12.2013 г. по к.д. № 17/2013 г.). Това правомощие трябва да бъде осъществявано в рамките на определени правила и процедура (Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к.д. № 4/2022 г.). Тази правна рамка, в която се реализира правомощието по чл. 84, т. 8 от Конституцията, може да е в съответния специален закон и/или да е създадена от Народното събрание за конкретния случай.

По делото не е спорно обстоятелството, че 7-годишният срок, за който е избран председателят на Сметната палата, е изтекъл преди Народното събрание да се произнесе с Решението от 20.01.2023 г. (обн. ДВ, бр. 8/2023 г.). Определяйки това положение като *защитен конституционен механизъм*, Конституционният съд признава, че такива случаи на просрочване са необходимо „несъщинско удължаване“ на определения мандат, *което не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган* (Решение № 12 от 27.09.2022 г. по к.д. № 7/2022 г.). Именно предвид това разбиране на Конституционния съд, че в определени изключителни случаи може да бъде неглижирано цифровото изражение на мандата (неговият срок), считам, че в името на демократичния ред последната гаранция за този ред е спазването на основанията за прекратяване на мандата; представителното учреждение винаги е обвързано от наличните в действащото право основания за прекратяване на мандата. Те гарантират неговата съдържателна страна като елемент от правовата държава. Всеки акт на прекратяване на мандат извън законоустановените основания е равнозначен на произволно осъществяване на власт. Решението на Народното събрание се позовава на чл. 19, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП), който текст му позволява да определи заместник на предсрочно освободен председател на Сметната палата, но не съдържа право на Народното събрание да освободи председателя. Липсва и валидно основание това да бъде направено.

2. Нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията)

Народното събрание като държавен орган и всеки народен представител осъществяват правомощията си съобразно Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1, изр. второ, чл. 67, ал. 2, чл. 76, ал. 2 от Конституцията). Когато изпълняват правомощията на Народното събрание по чл. 84, т. 8 от Конституцията, народните представители са задължени да спазват съответния закон.

Когато преценява конституционосъобразността на решенията на Народното събрание, Конституционният съд системно отстоява задължението на народните представители да изпълняват приетите от тях закони и решения (Решение № 17 от 6.11.1997 г. по к. д. № 10/1997 г.; Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к. д. № 4/2022 г.).

Оспореното тук Решение на Народното събрание е взето в нарушение на чл. 67, ал. 2, на чл. 84, т. 8 от Конституцията и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1, изр. второ от Конституцията), защото в него изобщо не е посочено правно основание за освобождаване на председателя на Сметната палата.

В Решението като правно основание са посочени два текста от Конституцията и един от ЗСП. Разпоредбата на член 84, т. 8 от Конституцията дава право на Народното събрание да избира и да освобождава ръководители на институции, определени в закон, което означава, че за да бъде съобразено с Конституцията, Решението на Народното събрание трябва да се позове изрично и на специален закон, който му дава право да освободи председателя на Сметната палата.

Второто, цитирано в спорното Решение на Народното събрание, правно основание, а именно чл. 86, ал. 1 от Конституцията, дава право на Народното събрание да взима решения, но те не могат да бъдат произволни, а трябва да бъдат приети в изпълнение на законовоустановена процедура и при законовоустановени критерии.

ЗСП съдържа две различни процедури за освобождаване от длъжност на председателя – първата е уредена в чл. 17 и се развива във връзка с изтичане на мандата на председателя, а втората е процедура за предсрочно освобождаване от длъжност по чл. 19, ал. 1.

Решението на Народното събрание се позовава на чл. 19, ал. 2 от ЗСП, който му позволява да определи заместник на предсрочно освободен председател на Сметната палата, но не съдържа право на Народното събрание да освободи председателя.

Правното основание за предсрочно освобождаване на председателя на Сметната палата не може да бъде изведено и от анализ на мотивите на спорното Решение на Народното събрание, защото проектът за Решението не съдържа мотиви. Обсъжданията в Народното събрание по Решението от 20.01.2023 г. показват, че вносителите са имали различни мотиви – изтъкнат е както мотив, че мандатът на председателя е изтекъл, така и мотив, че той „недостатъчно полага грижи Сметната палата да функционира така, както го изисква законът“. Първият мотив предполага освобождаване по чл. 17 от ЗСП, а вторият изобщо не се съдържа в ЗСП - дори и като основание за предсрочно прекратяване на мандата. Също както при предишно конституционно дело № 4 от 2022 г., и тук е налична неяснота относно параметрите на това, коя законова процедура се следва. В настоящия случай обаче липсват каквито и да са правила и процедура, приети от самото Народно събрание, и преценката за съответствието им със законовоустановеното е невъзможна. Това положение, вече на самостоятелно основание, мотивира нарушение на принципа за правовата държава. Народните представители са допуснали и нарушение конкретно на чл. 67, ал. 2 и на чл. 84, т. 8 от Конституцията, защото посочените в спорното Решение разпоредби на Конституцията и на ЗСП не съдържат валидно правно основание за освобождаване от длъжност на председателя на Сметната палата.

3. Нарушение на принципа за независимост на Сметната палата (чл. 91 от Конституцията)

От стенографския протокол на заседанието на Народното събрание от 20.01.2023 г. става ясно, че Решението за освобождаване на председателя на Сметната палата е взето, след като той е бил изслушан в Комисията по бюджет и финанси на парламента във връзка с контрола върху финансирането на политическите партии. В рамките на заседанието на Комисията по бюджет и финанси са обсъждани редица слабости на Закона за политическите партии, които не позволява на Сметната палата да осъществява ефективен контрол върху разходите на политическите партии.

Проектът на спорното Решение за освобождаване на председателя на Сметната палата е внесен в Народното събрание на следващия ден и гласуван като извънредна нова точка в дневния ред.

Приемането на Решение за освобождаването на председателя на Сметната палата без законово основание и по процедура, която не е предвидена в ЗСП, превръща решението във функция на парламентарното мнозинство към момента. Сметната палата обаче е уредена в отделен член на Конституцията (чл. 91) и е натоварена със задачата „да осъществява контрол за изпълнението на бюджета“. Българската конституция, за разлика от други основни закони, не определя Сметната палата като орган на Народното събрание. Сметната палата е уредена в Главата за Народното събрание, защото обичайният обект на контролната дейност на Сметната палата е изпълнителната власт, която се оглавява от правителство, а то е отговорно именно пред Народното събрание. Както самостоятелната уредба на институцията, така и възложената ѝ задача, ясно указват към волята на конституционния създател Сметната палата да се ползва с независимост спрямо формираното в конкретното Народно събрание политическо мнозинство. В противен случай тя не би могла да изпълни конституционната си задача да осъществява контрол върху изпълнението на бюджета.

Политическото мнозинство в Народното събрание може да смени председателя на Сметната палата само в изпълнение на ЗСП и на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), които изискват провеждането на предварителна публична процедура и дават определени права във връзка с нея на всички народни представители (т.е. и на опозицията), както и на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза. Според чл. 90 от ПОДНС отделните народни представители могат да предлагат кандидати за всички органи, които се избират изцяло или частично от Народното събрание, а юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани за упражняване на дейност в обществена полза, могат да предлагат на Народното събрание становища по кандидатурите и да формулират въпроси към кандидатите.

Като приемат Решение за смяна на председателя на Сметната палата извън установения в ЗСП ред и без да спазват процедурата по чл. 90 от ПОДНС, народните представители са действали в нарушение на чл. 91 от Конституцията. Именно публичността на процедурата за избор на председател на Сметната палата, възможността за участие на опозицията и на юридически лица с нестопанска цел в нея гарантират, че това ще става при зачитане на конституционно установената самостоятелност на Сметната палата спрямо политическото мнозинство в Народното събрание.

С тези съображения поддържам, че Решението на Народното събрание от 20.01.2023 г. е прието в нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 67, ал. 2, чл. 84, т. 8 и чл. 91 от Конституцията и както предлагат вносителите на искането, следва да бъде обявено за противоконституционно в неговата цялост.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ