

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 437 КЗ
Дата 17.07.2025

Възбудено № 9. № 10/2025г.
Определен съдия - докладчик:
съдия съз
Димитър
22.07.2025г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В

51-ото НАРОДНО СЪБРАНИЕ

За установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16 май 2025 г. за избор на заместник председател на Сметната палтата (обнародвано в ДВ, бр. 42/23.5.2025 г.) както и за обявяване на несъвместимост за лицето Димитър Главчев като председател на Сметната палтата

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

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С решение от 16 май 2025 г. (обнародвано в ДВ, бр. 42/23.5.2025 г.) 51-ото Народно събрание избра за заместник председател на Сметната палтата Силвия Къдрева (Решението на НС). Като правни основания на решението са посочени чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 12 и чл. 14, ал. 1 от Закона за Сметната палтата

Поддържаме становището, че приетото Решение на НС е противоконституционно поради противоречие с принципът на правовата държава и върховенството на правото, заложи в чл.4 и чл.5 от Конституцията на Р.България. Назначеното лице не отговаря на изискванията за професионален опит и компетентност, предвидени в чл. 6 и чл. 7 от Закона за сметната палата. На тази основа липсата на професионален опит в областта на публичните финанси, одит и контрол поставя под въпрос независимостта и ефективността на органа. С решението си за избор на Силвия Къдрева за заместник председател си 51-ото Народно събрание нарушава принципа на правовата държава (чл. 4 и чл. 5 от КРБ), както и задължението за компетентно упражняване на правомощията при избора на ръководни длъжности в независимите органи. Изборът на лицето Силвия Къдрева е и в несъответствие с принципа на ефективност на контролните органи (чл.91 във връзка с чл.4). От друга страна считаме, че е налице и несъвместимост за лицето Димитър Главчев като председател на Сметната палата съгласно императивните изисквания на чл.16, ал.1, т.2 от Закона за сметната палата, което считаме и това прави неговият избор незаконен и противоконституционен.

Искането за отмяна на Решението на НС е допустимо (т. I по-долу) и основателно (т. II по-долу) по подробно развитите съображения. Молим да упражните правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ и да постановите решение, с което да обявите Решение на Народното събрание за избор на заместник председател на Сметната палата Силвия Къдрева (Решението на НС), прието от 51-ото Народно събрание 16 май 2025 г. (обнародвано в ДВ, бр. 42/23.5.2025 г.) в неговата цялост за противоречащо на чл. 4 КРБ и на чл. 5 КРБ, във връзка с чл.91 КРБ, както и да обявите наличието на несъвместимост на лицето Димитър Главчев за председател на Сметната палата, поради нарушение на законовите изисквания на чл.16, ал.1, т.2 от Закона за сметната палата.

I. Допустимост на искането

Искането е за обявяване на противоконституционност на Решение на НС, което е обнародвано в ДВ, бр. 42/23.5.2025 г.

Предпоставки за допускане разглеждането на искането за обявяване на противоконституционност на оспореното решение са: **1.** отправяне на искането от

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

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

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

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

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

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

II. Основателност на искането

Представяме информация относно фактическото развитие на производството (т. 1 по-долу), както и съображения от правна страна досежно противоречие с принципите, заложи в чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от КРБ.

I. От фактическата страна

На 13.02.2025г. 51-ото Народно събрание на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 89, ал. 8 от Правилника за организацията и

дейността на Народното събрание във връзка с чл. 14, ал. 1 и чл.15, ал.1 от Закона за Сметната палата 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. На открито заседание, проведено на 3 април 2025 г. и излъчено в реално време в интернет страницата на Народното събрание, Комисията по бюджет и финанси проведе изслушване на предложените кандидати за заместник-председатели и членове на Сметната палата по реда на раздел IV от приетите 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 (ДВ, бр. 14 от 18.2.2025 г.). На заседанието кандидатът за заместник председател на Сметната палата Силвия Къдрева беше представена както следва:

- Силвия Русанова Къдрева има дългогодишен опит в Сметната палата. Тя работи в системата от 1999 г., като през този период активно подпомага одитната дейност чрез изготвяне на тематични справки и анализи, свързани с одитираните обекти, участва в процеса на полагане на основите за изготвяне на първите одитни доклади, одитни становища, прилагането на одитните стандарти, изготвянето на Наръчника на одитора и други. От 2006 г. е привлечена като експерт в новосъздадения Публичен регистър за деклариране на имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности към председателя на Сметната палата, от 2014 г. е директор на Публичния регистър, а след приемането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, работи в Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. През 2018 г. г-жа Къдрева е избрана от Народното събрание за член на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество с дейност в същата област. Г-жа Къдрева притежава международен опит по системата на деклариране и механизма на одит или проверка на имуществените декларации, както и по други теми в областта на прозрачността, превенцията, противодействието на корупцията и предотвратяването и

разкриването на конфликта на интереси. Доказано признат е приноса ѝ в редица авторски разработки, международни публикации, лекторски участия в международни конференции, работни срещи и семинари, организирани от Европейската комисия, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

От представените документи на кандидатът става ясно, че същата има завършено полувисше образование в специалност "Библиотечно-информационни науки". Обучението си по същото е придобила в периода от 1994 до 1997 или общо за период от три години. Изискването за заемането на такъв пост обаче е лицето да има диплома еквивалентна на "Магистър". В документите, внесени в Парламента, няма представяне на такава диплома за магистър.

По отношение на лицето Димитър Главчев следва да се представи следната фактическа обосновка: През пролетта на 2024 г. президентът на Р.България назначава служебен кабинет с министър-председател Димитър Главчев. Според официално обявения състав на Министерския съвет, Димитър Главчев пое и временното ръководство на Министерството на външните работи, т.е. изпълнявал е две функции едновременно. След приключване на служебния кабинет и назначаването на редовно правителство на 16 януари 2025 г., Димитър Главчев се върна на поста председател на Сметната палата.

2. Установяване на противоречие с принципа на правовата държава и върховенството на правото както и принципа на ефективност на контролните органи (чл. 4 КРБ и на чл. 5 КРБ, във връзка с чл.91 КРБ.)

В своята практика Конституционния съд не веднъж се е произнасял по въпросите, свързани с изисквания за професионален опит и квалификация на лицата, заемащи публични длъжности както и във връзка с утвърденият принцип за разделението на властите и независимостта на институциите. В тази връзка в своето Решение № 11 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г., Конституционният съд подчертава, че за заемането на определени публични длъжности е необходимо кандидатите да притежават съответната професионална квалификация и опит, предвидени в закона. Назначаването на лица, които не отговарят на тези изисквания, е в противоречие с Конституцията и принципите на правовата държава. От друга страна в друго свое - Решение № 10 от 2009 г. по к.д. №

12/2009 г., Конституционният съд разглежда въпроса за независимостта на публичните институции и подчертава, че всяка намеса, която би могла да компрометира тази независимост, е в противоречие с Конституцията. Това включва и назначения, които могат да доведат до институционален конфликт на интереси или да поставят под съмнение безпристрастността на съответната институция.

Значението на независимостта на одитните институции както и изисквания за професионална компетентност и прозрачност при назначения в същите се подчертава и в практиката на Съда на Европейския съюз. Така в делото C-130/19, СЕС разглежда въпроса за независимостта на членовете на Европейската сметна палата. Там съдът подчертава, че членовете на тази институция трябва да изпълняват задълженията си с пълна независимост и да се въздържат от всякакви действия, които биха могли да поставят под съмнение тяхната безпристрастност. Това включва и избягване на ситуации, които могат да доведат до конфликт на интереси. По делото C-407/98, СЕС разглежда въпроса за назначаването на кандидати на публични длъжности и подчертава, че при равни квалификации, назначаването трябва да се основава на обективни критерии, свързани с индивидуалните качества на кандидатите. Автоматичното предпочитане на определени кандидати без обективна оценка на техните квалификации е в противоречие с принципите на равнопоставеност и прозрачност.

Българският Закон за Сметната палата в своя текст на чл.16 поставя ясни изисквания към кандидатите за председател, заместник-председатели и членове на Сметната палата, а именно: 1. лицата да 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; 2. лицата да не са били орган на изпълнителната власт по чл. 19, ал. 2 - 4 от Закона за администрацията през последните три години, предхождащи избора, освен ако са назначавани като служебни министър-председатели по реда на чл. 99, ал. 5 от Конституцията на Република България; както и 3. лицата да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер или не са лишавани по съответния ред от правото да заемат определена длъжност или да упражняват определена професия. Назначаването на лица без нужната експертиза създава потенциална възможност за политически натиск и институционална зависимост. Това нарушава принципа на

институционална самостоятелност, който е присъщ на орган с контролни функции спрямо изпълнителната власт.

В конкретния случай не е публично удостоверено дали лицето Силвия Къдрева притежава магистърска степен в специалностите одит, финансово право, счетоводство или финанси. Съществуват публично изразени съмнения относно образователната ѝ степен и съответствието ѝ с изискванията в това число такива е имало и при предходния ѝ избор в Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Няма представени доказателства в доклада на Комисията по бюджет и финанси, че е извършена проверка за валидността, акредитацията и съдържанието на това образование. Това от своя страна безусловно нарушава изискванията на чл.16 от Закона за Сметната палата, който задължава кандидатите да притежават образователно-квалификационна степен „магистър“ със съответстваща професионална квалификация. Кандидатът не покрива основно законово изискване и следователно не може да бъде назначен законно на тази длъжност. Назначаването на лице, което не отговаря на ясно установени законови условия създава риск от правен произвол. В конкретния случай при липсата на доказана магистърска степен решението на 51-ото Народно събрание за избор на лицето Силвия Къдрева за заместник-председател на Сметната палата е в нарушение на принципа на законността и създава опасен прецедент, при който основни изисквания за заемане на публична длъжност могат да бъдат игнорирани. Съгласно европейските изисквания (напр. практиката по дело С-130/19) към лицата, които заемат одитни и контролни позиции, се изисква от една страна висока степен на професионализъм, а от друга - доказана образователна квалификация, съответстваща на характера на длъжността. Назначаването на лице без такава диплома нарушава и международно установените стандарти, което е в противоречие с чл. 5, ал. 4 КРБ. Практиката на СЕС също е показателна по отношение нуждата от наличие на съответното образование като императивно изискване за заемане на съответната длъжност. Така с решението си по делото С-407/98 съдът подчертава, че назначенията в публични органи не могат да се базират на целесъобразност при наличие на обективна правна пречка, каквато е липсата на съответно образование. Конституционния съд също се е произнасял по въпросът в посока на това, че в своето Решение № 11 от 2003 г. по к.д. № 5/2003 г. Конституционният съд приема, че при назначенията на висши публични длъжности не

може да се пренебрегват императивните законови критерии, защото това би подкопало институционалната легитимност и върховенството на закона. Императивно изискване на закона е и наличието на не по-малко от 15 години стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството. От данните, представени в биографичната справка на лицето Силвия Къдрева, става ясно, че същата в рамките на Сметната палата е заемала позиции не като одитор, а в дирекции, занимаващи се с административни, регистърни и контролно-декларационни функции. Правомощията ѝ в Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, са се съсредоточили в това да отговаря за имуществените декларации и конфликт на интереси — област, която попада в антикорупционната, а не финансовата или одитната сфера. Оттук може да се направи изводът, че дейността ѝ не покрива критерия за стаж в „одит, счетоводство, финанси, финансов контрол или финансово право“, което прави част от опита ѝ юридически ирелевантен за целите на чл. 16 от Закона за Сметната палата. Съдейки по данните от представените от кандидатът документи става ясно, че част от трудовата ѝ дейност е административна или политическа, а не експертна. Работата ѝ в Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество е предимно регулаторна – по деклариране на имущество, конфликт на интереси, етика, превенция на корупция – и не включва пряк финансов или одиторски анализ. Дори престоят ѝ в Сметната палата не е бил като одитор по смисъла на чл. 2 от Закона за независимия финансов одит. Оттук може да се заключи, че дори да е била назначена в институции с контролни функции, дейността ѝ не съвпада с функционалното съдържание на изискуемия стаж. Формален престой в институция обаче не може да замести реален професионален опит в одита или финансите. Това се подчертава и от практиката на Конституционния съд, който в Решение № 5 от 1999 г. подчертава, че „когато законодателят изисква определен професионален стаж в конкретна област, формалният трудов стаж не е достатъчен – необходимо е реално съдържание и съответствие между професията и длъжността.“ На тази основа считаме, че изборът на лицето Силвия Къдрева за заместник-председател на Сметната палата е незаконосъобразен и противоконституционен.

2. Установяване на противоречие с принципа на институционална независимост (чл. 91 от КРБ)

Съществува потенциален риск от институционален конфликт на интереси и опасна взаимозависимост, поради обстоятелството, че Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество – 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 (в тази връзка чл.16, ал.1, т.2 от Закона за Сметната палата). Това поставя под съмнение независимостта и добросъвестността на преценката на Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, и по-конкретно – на участието на Силвия Къдрева в този процес. При това положение се налага извод за институционален конфликт на интереси поради обстоятелството, че същият човек, чиято легитимност е защитавана от Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, каквото е лицето Димитър Главчев, е непосредствено свързан с назначаването на Силвия Къдрева за свой заместник. В този контекст, назначаването на Силвия Къдрева подкрепя институционална несъвместимост и прави нейната кандидатура необективно обоснована и политически зависима. Назначаването на Силвия Къдрева, пряко свързано с Димитър Главчев, установява взаимна институционална зависимост, която нарушава принципа на независимост на одитния орган и разколебава доверието в обективността на кадровите решения. В конкретния случай Силвия Къдрева е участвала във формиране на позиция, от която директно се е възползвала, тъй като Димитър Главчев я назначава (или ръководи нейното назначение) като свой заместник. Това създава реален, а не само хипотетичен конфликт на интереси поради обстоятелството, че тя има пряк интерес от легитимацията на Главчев. По смисъла на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (чл. 2 и чл. 5), Силвия Къдрева е трябвало да се отведе от произнасяне по случая. Назначаването на ръководство на Сметната палата, изградено върху взаимна зависимост, обвързаности и прикрити конфликти на интереси, е в противоречие със самата функция на този орган – да бъде външен, обективен и независим контролен субект, какъвто е

вложеният смисъл в текста на чл.91 КРБ. В този смисъл, решението на НС нарушава чл. 91 от Конституцията (относно независимостта на Сметната палата), както и принципите на чл. 4 (правова държава) и чл. 5 (върховенство на закона).

3. Наличие на несъвместимост за заемане на длъжността председател на Сметната палата, поради противоречие с чл.16, ал.1, т.2 от Закона за Сметната палата.

На следващо място считаме, че е налице и несъвместимост по отношение на лицето Димитър Главчев да бъде председател на Сметната палата. Димитър Главчев е бил служебен министър на външните работи в състава на служебен кабинет, който сам е оглавявал като служебен министър-председател през пролетта на 2024г., назначен от президента на Р.България. Текстът на чл.16, ал.1, т.2 от Закона за Сметната палата е категоричен в посока на това, че не могат да бъдат избирани за председател, заместник-председател и членове на Сметната палата лица, които са били орган на изпълнителната власт по чл. 19, ал. 2–4 от Закона за администрацията през последните три години, предхождащи избора, с изключение на служебни министър-председатели. Аргументите, че Димитър Главчев може да бъде назначен само защото е бил служебен премиер, не отменя факта, че той е бил и министър – тоест орган на изпълнителната власт по чл. 19 от Закона за администрацията. Съгласно основния принцип в публичната администрация изключението, визирано в закона трябва да се тълкува тясно в хипотези, когато същото засяга института на несъвместимост. Следователно, неговото назначаване не съответства на императивните изисквания на Закон за Сметната палата и със същото същият следва да бъде отстранен като лице, по отношение на което има установени несъвместимости

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложеното, молим да обявите Решение на Народното събрание за избор за заместник-председател на Сметната палата Силвия Къдрев, прието от 51-ото Народно събрание на 16 май 2025 г. и обнародвано в ДВ, бр. 42/23.5.2025 г. в неговата цялост за противоконституционно поради противоречие с принципите, заложиени в чл.91, чл. 4 КРБ и на чл. 5 КРБ, както и да обявите наличието на

несъвместимост за лицето Димитър Главчев като председател на Сметната палата поради нарушение на чл.16, ал.1, т.2 от Закона за Сметната палата.

С уважение,

1. Надежда Норданова
2. Богдан Богданов
3. Силена Николова
4. Анастас Савов
5. Мартин Димитров
6. Христо Орматов
7. Иван Въртевски
8. Петър Кочев
9. Стою Стоев
10. Богдан Богданов
11. Андрей Ченков
12. Богдан Петков
13. Венко Соброт
14. Радослав Рибарски
15. Митко Тейков
16. Александър Сидели
17. Иван Белчев
18. Кирил Петков
19. Тамяна Ангелова

20. Васил Пандев
21. Емилеве Радостин

22. Асен Василев

23. Даниел Малинов Лозев

24. Иванко Мирев

25. Стоиле Ирифанов

26. Деница Симеонова

27. Николай Денков

28. Иванко Шонев

29. Алин Нехливанов

30. Кристина Петрова

31. Любен Иванов

32. Юлиана Иванова

33. Стефан Иванов

34. Асен Ангелов

35. Димитр Димитров

36. Радко Радков

37. Мирин Ангелов Величкови

38. Александер Велиславов Тодоров

39. Венцислав Иванов Петков

40. Кристиан Димитров Димитров

- 41 Христо Цветанов Расташки
42 Радоштин Петев Василев
43 Иван Данаилов Иванов
44 Николкай Георгиев Радуров
45 Тламен Ангелов Тетков
46 Виолета Колева Коритова
47 Кристимир Цветков Манаев
48 Хайри Раджеев Сагдиев
49 Певент Орхан Мемит
50 Христо Асман Азев
51 Хасан Ахмед Ахмедов
52 Ахмед Ахмедов Вранцев
53 Мерхун Раджеев Салям
54 Павлит Павлов ~~Крестов~~
55 Себен Али
56 Кристимир Кристимир
57 Давид Ханданов
58 Танер Али