

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

На Ваш изх. № 518 ОК от 16.09.2025 г.

СТАНОВИЩЕ

от

**Силвия Русанова Къдрева, заместник-председател на Сметната палата на
Република България**

Относно: искане на 58 народни представители от 51-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избиране на Силвия Русанова Къдрева за заместник-председател на Сметната палата на Република България (обн., ДВ, бр. 42/23.05.2025 г.)

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с получено в качеството ми на заместник-председател на Сметната палата и заинтересувана страна искане вх. № 11-01-8#1/ 16.09.2025 г. на 58 народни представители от 51-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избирането ми за заместник-председател на Сметната палата (обн., ДВ, бр. 42/23.05.2025 г.) и постановено Определение № 5 от 16.09.2025 г. по конституционно дело № 10/2025 г. по описа на Конституционния съд, моля да приемете следното становище:

С Решение от 16.05.2025 г. на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 42/23.05.2025 г.) съм избрана за заместник-председател на Сметната палата за срок от 7 години. Решението влиза в сила от приемането му. Решението е прието на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 12 и чл. 14, ал. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСП).

Със свое искане от 17.07.2025 г. 58 народни представители от 51-то Народно събрание пледират за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избора ми за заместник-председател на Сметната палата. В подкрепа на искането си излагат мотиви, съгласно които приетото от Народното събрание решение е противоконституционно, поради противоречие с принципите на правовата държава и върховенството на правото, заложили в чл. 4 и чл. 5 от Конституцията на Република България. Според вносителите, кандидатурата ми не отговаря на изискванията за професионален опит и компетентност, предвидени в чл. 6 и 7 от ЗСП, а избора ми за заместник-председател на Сметната палата е в несъответствие с принципа на ефективност на контролните органи (чл. 91, във връзка с чл. 4).

Оспорвам като неоснователно, необосновано и недоказано отправеното искане за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избора ми за заместник-председател на Сметната палата (обн., ДВ, бр. 42/23.05.2025 г.), като моля да оставите същото без уважение. Моля да приемете следните мотиви:

I. Относно твърдението за противоречие с принципа на правовата държава и върховенството на правото, както и принципа на ефективност на контролните органи

В искането се извежда твърдение за нарушение на текстовете на чл. 4 и чл. 5 от Конституцията.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Алинея втора и трета от законовата разпоредба визират обществени отношения, които са неотносими към предмета на спора.

Съгласно чл. 5, ал. 1 и 2 от Конституцията, Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие. Текстовете на алинеи трета, четвърта и пета от посочената разпоредба са неотносими към предмета на спора.

Съгласно нормите на чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията, Народното събрание избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон и в рамките на предоставените му правомощия приема закони, решения, декларации и обръщения.

На основание чл. 91, ал. 1 от Конституцията Народното събрание избира Сметна палата, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета. Алинея втора на посочената разпоредба указва, че организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със закон. Предвид текста на посочената нормативна разпоредба, може да се направи несъмнен извод, че същата урежда на конституционно ниво основната функция на Сметната палата като орган за контрол на изпълнение на бюджета, като изрично се указва, че организацията, правомощията и редът за дейност на Сметната палата се уреждат със специален устройствен закон, в случая ЗСП.

В изпълнение на посочената конституционна норма, в ЗСП (обн., ДВ, бр. 12/13.02.2015 г.) са уредени устройството, функциите, организацията и дейността на Сметната палата, както и правомощията на нейните органи.

Предвид това, считам за необосновано и в противоречие с текста на чл. 91 от Конституцията твърдението, че избора ми е в несъответствие с принципа за ефективност на контролните органи, доколкото цитираната норма на чл. 91 от Конституцията не дава основание за подобно тълкуване и не визира нито един от принципите на ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, посочени в чл. 2 от ЗСП.

Съгласно чл. 12 от ЗСП, Сметната палата се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание. Председателят, заместник-председателите и членовете се избират за срок 7 години.

Разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗСП указва, че заместник-председателите се избират от Народното събрание по предложение на председателя на Сметната палата.

Със свое решение (обн., ДВ., бр. 14/18.02.2025 г.) Народното събрание приема 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 (Процедурни правила).

В изпълнение на цитираните по-горе правни норми и Процедурни правила, г-н Димитър Главчев, в качеството си на председател на Сметната палата, със свое писмо вх. № 51-524-00-2/20.02.2025 г. на Народното събрание, отправя предложение за избор на двама заместник-председатели и двама членове на Сметната палата, ведно с подробни мотиви и изискуеми документи, обосноваващи номинираните лица и съответствието на кандидатурите им с приложимите нормативни изисквания. Към предложението си председателят на Сметната палата прилага писмени мотиви за кандидатурата ми за

заместник-председател на Сметната палата, ведно с приложимите за това документи, както следва: Декларация (Приложение № 1), Автобиография (Приложение № 2), копие от Диплома за висше образование № 132754 от 25.11.1997 г., издадена от Софийски университет „Св. Св. Климент Охридски“, копие на Удостоверение за придобито висше образование с образователна степен „Магистър“, издадено от Софийски университет „Св. Св. Климент Охридски“, копие от трудова книжка на Силвия Русанова Къдрева, два броя декларации (Приложение № 3 и 4).

В допълнение, следва да отбележа, че на 03.04.2025 г., в качеството ми на кандидат за заместник-председател на Сметната палата, в съответствие Процедурните правила, бях изслушана от Комисията по бюджет и финанси към 51-то Народно събрание. В рамките на изслушването представих своята концепция за дейността на институцията, с оглед длъжността, за която бях предложена.

Съгласно раздел IV „Изслушване на кандидатите“, т. 1 от Процедурните правила преди да изслуша предложеният кандидат, Комисията по бюджет и финанси проверява представените документи и дали кандидатът отговаря на изискванията за заемане на длъжността, за която е предложен. В този смисъл, спазвайки горепосочените Процедурни правила, процедурата по изслушване е извършена след като компетентният за това орган – Комисията по бюджет и финанси, в рамките на предоставените й процедурни правомощия, е установила съответствието на кандидатурата ми с поставените нормативни изисквания за заемане на длъжността. В тази връзка, бих искала да посоча Решение № 12 на Конституционния съд от 09.07.2024 г., постановено по к. д. № 3/2024 г., както и Решение № 11/20.10.1994 г., постановено по к. д. / 16/1994 г., в които съдът излага мотиви, съгласно които: изборът на посочените две лица е произведен в съответствие с приетите процедурни правила и изискванията на чл. 91б от Конституцията, както и че преценката за избор или назначаване, включително и за притежаването на високи нравствени качества принадлежи единствено на органа, оправомощен да я прави. Тя не подлежи на конституционен контрол, защото е лична и суверенна. Личностната преценка за професионалните и нравствени качества е единствено право на избиращия, респективно назначаващия орган.

В процедурата по избора ми за заместник-председател на Сметната палата са спазени всички стъпки и етапи, указани в Процедурните правила, приети от Народното събрание и обхващащи действията по предлагане на кандидат за заместник-председател на Сметната палата и представяне на изискуемите документи; публично оповестяване на документите; извършване на предварителна проверка по 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; проверка на представените документи и дали кандидатът отговаря на изискванията за заемане на длъжността, и изслушване на кандидата; избор на заместник-председател на Сметната палата от Народното събрание и задължение за деклариране на несъвместимост по чл. 49, ал. 1, т. 1 и на промяна в декларираните обстоятелства по чл. 49, ал. 1, т. 3 от Закона за противодействие на корупцията (ЗПК).

Изложените факти подкрепят извода, че при прилагане на посочената процедура за избор са спазени изискванията на чл. 4 и чл. 5 от Конституцията. Извършените правни и фактически действия са в пълно съответствие с правните норми на чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 12 и чл. 14, ал. 1 от ЗСП, посочени като правно основание за приемане на решението на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избора ми заместник-председател на Сметната палата.

Отчитайки изложеното, считам че решението на Народното събрание от 16.05.2025 г. е в съответствие с приложимите нормативни изисквания, налице е валидно правно основание за приемането му, поради което същото е правилно и законосъобразно.

Изискванията за заемане на длъжностите председател, заместник-председател и член на Сметната палата са уредени на законово ниво в чл. 16, ал. 1 – 3 от ЗСП, и са както следва:

Съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗСП 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;

2. 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;

3. 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.

Съгласно чл. 16, ал. 2 от ЗСП председателят, заместник-председателите и членовете не могат да бъдат свързани лица по смисъла на Закона за противодействие на корупцията и да осъществяват дейност, която е в противоречие със същия закон.

Съгласно чл. 16, ал. 3 от ЗСП председателят и заместник-председателите не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност, освен ако са назначени за служебен министър-председател по реда на чл. 99, ал. 5 от Конституцията на Република България, както и по международни проекти и програми, свързани с дейността на Сметната палата, научна, преподавателска или дейност, регламентирана в Закона за авторското право и сродните му права.

В искането за обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16.05.2025 г., се коментират единствено обстоятелствата по чл. 16, ал. 1 от ЗСП, поради което изложените по-долу мотиви касаят само въпросната разпоредба. В искането се отбелязва, че от представените документи на кандидата става ясно, че лицето има завършено полувисше образование в специалност „Библиотечно-информационни науки“, докато изискването за заемане на въпросната ръководна позиция е лицето да има диплома еквивалентна на „магистър“, каквато не е представена в депозираните документи.

В тази връзка, следва да посоча, че неразделна част от документите, които са - представени с писмо вх. № 51-524-00-2/20.02.2025 г. на Народното събрание и които са публично оповестени на интернет страницата на институцията, са заверено копие на Диплома за придобито висше образование, серия А-95 СУ, № 132754, издадена на 25.11.1997 г., от Софийски университет „Св. Климент Охридски“ на Силвия Русанова Къдрева, за завършен пълен курс на Факултет „Философски“ по специалност „Библиотечно-информационни науки“. Никъде в документа не се сочи завършено полувисше образование, каквото твърдение се съдържа в подписаното искане на 58 народни представители. Напротив, към представените на Народното събрание документи, които са били на разположение на всичките 240 народни представители, е приложено и Удостоверение изх. № 347 от 13.04.2018 г., издадено отново от Софийски университет „Св. Климент Охридски“, с което за пореден път се удостоверява, че Силвия Русанова Къдрева, притежава диплома за висше образование серия А-95, СУ, № 132754 от 25.11.1997 г. за придобито висше образование по специалност „Библиотечно-информационни науки“, с професионална квалификация „Библиотекар-информатор“, с образователна степен „Магистър“.

Приложените документи са официални документи, издадени от акредитирано по надлежния законов ред висше учебно заведение и подписани от компетентен орган, в рамките на предоставените му от закона властнически правомощия. Същите

удостоверяват факти и обстоятелства, които са правно валидни и не са оспорени по надлежния за това ред.

В този смисъл, считам че представените официални документи удостоверяват по несъмнен начин, че придобитото от мен образование е в съответствие с поставеното в чл. 16, ал. 1 от ЗСП условие за заемане на длъжността „заместник-председател“ на Сметната палата, а именно: лицето да има висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“.

В постъпилото искане се разглеждат принципни постановки относно въпросите, касаещи независимостта на публичните институции, в т.ч. върховните одитни институции, както и изискванията за професионална компетентност и прозрачност при назначенията на лица, заемащи публични длъжности и необходимостта от независимост и въздържане на тези лица от всякакви действия, които биха да поставят под съмнение тяхната безпристрастност или могат да доведат до институционален конфликт на интереси. В подкрепа на мотивите е посочена съдебна практика и изискванията на чл. 16, ал. 1 от ЗСП. По отношение на цитираната практика на Конституционния съд, следва да отбележа, че – посочените номера на Решение № 11 от 2003 г. на Конституционния съд по к. д. № 5/2003 г., са неточни. Същото важи и за останалата цитирана съдебна практика, а именно: Решение № 5 на Конституционния съд от 1999 г., както и решение на СЕС по дело № С-407/98 г., които касаят коренно различни казуси и сфери на дейност.

Посочените дела взети по отделно, поради липсата на съвкупност, разглеждат казуси, които са неотносими към настоящия.

В искането също се сочи, че не е „публично удостоверено дали лицето Силвия Къдрева притежава магистърска степен в специалностите одит, финансово право, счетоводство или финанси“. Отбелязва се, че съществуват публично изразени съмнения относно придобитата от мен образователната степен, след което без никакви конкретни доказателства е формулирано заключение, че „кандидатът не покрива основно законово изискване“.

В тази връзка би искала да посоча, че не съществува законово или процедурно изискване да се удостоверява публично образователна степен за придобитата професионална квалификация от което и да е физическо лице, доколкото единственият правно валиден способ за това следва да бъде чрез представяне на официален документ, издаден от компетентен орган, в рамките на предоставените му властнически правомощия, каквото действие е изпълнено в рамките на процедурата по номинация на кандидатурата ми.

От приложените към писмо вх. № 51-524-00-2/20.02.2025 г. на Народното събрание документи (мотиви, автобиография и трудова книжка) е видно, че имам дългогодишен професионален опит в Сметната палата, където от постъпването ми на работа през 1999 г. до м. октомври 2006 г. съм заемала последователно длъжностите „експерт/старши експерт библиотекар и библиографски дейности“. През този период активно съм подпомагала одитната дейност чрез изготвяне на тематични справки и анализи, свързани с одитираните обекти и други. Участвах в процеса на полагане на основите на изготвяне на първите одитни доклади, одитни становища, прилагането на одитните стандарти, изготвянето на Наръчника на одитора, с подкрепата на два последователни туининг проекта със Сметната палата на Кралство Нидерландия, съответно със Сметната палата на Германия. Изпълнявала съм функции и задачи като служител за връзка по Глава 28 „Финансов контрол“ между ръководството на Сметната палата и Европейската комисия, по време на преговорите за членство.

В тази връзка бих искала да посоча, че 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, каквото твърдение се съдържа в подаденото искане. Подобно твърдение е в пряко противоречие с текста на чл. 22, ал. 1 от ЗСП, определящ законовите правомощия на заместник-председателите на Сметната палата в одитната дейност, а именно:

1. ръководят одитни дирекции;
2. планират и разпределят ресурсите, необходими за изпълнение на одитните задачи от обхвата на съответните одитни дирекции;
3. внасят за разглеждане и приемане на заседание на Сметната палата проекти на одитни доклади заедно с постъпилите по тях становища, изготвените заключения и препоръки, когато това е определено в закона;
4. упражняват и други правомощия, възложени им по силата на закон, по ред и начин, установени с вътрешен акт или със заповед на председателя на Сметната палата;
5. носят отговорност за организацията на одитната дейност и нейното качество.

Твърдението не отчита и факта, че за заемане на длъжностите председател, заместник-председател и член на Сметната палата не е въведено минимално изискване кандидатът да притежава сертификат за одитор.

За сведение на вносителите на искането, Законът за независимия финансов одит и изразяване на сигурност по устойчивостта (ЗНФОИСУ) урежда реда, условията и

принципите за извършване на независимия финансов одит, както и ангажиментите за изразяване на сигурност върху отчети за корпоративното устойчиво развитие, извършвани от регистрираните одитори, като последните могат да бъдат единствено физически и юридически лица, вписани в регистъра по чл. 20 от ЗНФОИСУ. Одиторите от Сметната палата не са регистрирани одитори по смисъла на чл. 7, във връзка с чл. 20 от ЗНФОИСУ, тъй като техният статут и обхват на дейност са уредени в ЗСП, който урежда дейността на Сметната палата като върховна одитна институция.

В допълнение, считам за неоснователно и в противоречие със законовото изискване на чл. 16, ал. 1, т. 1 от ЗСП твърдението, че е необходимо да притежавам магистърска степен в специалностите одит, финансово право, счетоводство или финанси.

Разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 от ЗСП ясно указва наличието на две самостоятелни предпоставки, чието изпълнение е част от условията за заемане на длъжността „заместник-председател“ на Сметната палата, от една страна лицето да има висше образование с образователно-квалификационна степен "магистър", а от друга страна да притежава професионален стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години.

По отношение на вторият елемент, касаещ стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години, моля да вземете предвид следното:

Съгласно § 1, т. 11 от Допълнителната разпоредба на ЗСП „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.

Съгласно § 1, т. 8 от Допълнителната разпоредба на ЗСП „публични средства“ са средствата по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор.

ЗСП не съдържа дефиниция на термина „публични дейности“.

В този смисъл, 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. Самата 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“.

В тази връзка, биха могли да бъдат посочени определени правни характеристики на контрола, като функция на управлението – в широк и тесен смисъл на думата, разглеждани в правната теория.

Корените на контрола са в теорията „*jus inspectionis*“ - събиране на сведения, наблюдения, дейност по обобщаване на факти.

Контролната функция трябва да бъде разглеждана като процес, в който се проявяват няколко елемента¹:

- Оценка на нормата за поведение на дадена система, вкл. и поведението на човека/на комплекс от взаимосвързани звена и системи;
- Определяне (прогнозиране) на очакваното състояние на системите;
- Измерване и установяване на фактическото състояние на системите;
- Анализ на факторите, предизвикали отклоненията;
- Съставяне на коригираща програма или установяване на възможностите за регулиране на поведението на системите.

Когато се говори за контрол, някои автори² считат, че водещо значение имат:

Контролът като обществено отношение – „критическо обществено отношение, основаващо се на зависимостта „господство-подчинение“ и възникващо по повод ограничаването на свободата на един социален субект във връзка с реализацията на интересите на друг социален субект“.

Контролът като функция на управлението – „съвкупност от действия, чрез които се осигурява единството на зададеното и фактическото състояние на управляваните на принципа на обратната връзка.“

Изводите, които прави проф. Балабанова от общите принципни постановки за контрола са в няколко аспекта³ :

¹ Динев, М. Контрол в социалното управление. Тракия-М, София 1999 г.

² Симсонов. О, Асенов. Е. Петрова-Въткова.Д, Дончев.Т.,Лечева.И., Динева. В., Ранчев. Г. Финансов контрол. Издателски комплекс - УНСС, София 2015г.

³ Балабанова. Х. Административен контрол, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2004, стр. 24-25

- Свързва се с властта, с ръководното положение на контролиращия; когато се разглежда контрола от позицията на държавата, тогава контролът има властнически характер и е проява на изпълнителната власт в държавата;

- Най-важно място в контролния процес заема регулирането чрез съответната коригираща програма, тъй като без регулирането контролът се превръща в регистрация на факти и събития.

Други възприятия за контрола в научните среди са, че:

- той е активна, целенасочена дейност⁴ - контролът представлява система за наблюдение и проверка за функционирането на проверяваните в съответствие с управленските решения (проф. Д. Костов);

- е част от самата изпълнително-разпоредителна дейност, състояща се от организация, ръководство и контрол (проф. Дерменджиев); целта на контролната дейност е да не се допусне действие в нарушение на закона⁵.

Отделно в сферата на публичната власт е и контрола, извършван от създадените със закон независими органи, които се избират с решение на Народното събрание, имат специфични правомощия по повод защита на публичния интерес и отчитат дейността си пред Парламента – като Сметната палата, Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), впоследствие - Комисията за противодействие на корупцията (КПК) и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ), Комисията за финансов надзор, Българска народна банка и други.

Контролът може да бъде осъществяван в различни форми. В този смисъл, проверката е, както самостоятелна форма на контрола, така и част от другите конкретни форми. Чрез нея се констатира факти, които имат отношение към спазването на нормата. В резултат на извършената проверка, се установява съответствие или отклонение от нормата на поведение. Тя се извършва след получаване на резултатите.

Изводът, който може да се направи е, че при разглеждане на различните форми на контрол, част от които е и финансовият контрол, следва да се търси волята на законодателя и да се имат предвид осъществяването им не само в тесен, а и в широк смисъл.

В тази връзка, бих искала да посоча, че обхвата и естеството на процедурите по проверка и анализ на имуществото и интереси, и по отнемане на незаконно придобито

⁴ Костов, Д. Важна функция на управлението. Правна мисъл, 1984, № 3, стр. 95-98

⁵ Дерменджиев, Ив. Проблеми на административното правораздаване. София, 1976, стр. 29 и сл.

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 придобитият от мен професионален опит, в рамките на изпълняваните от мен длъжности „старши/главен експерт“ в дирекция „Публичен регистър“ към Сметната палата, директор на дирекция „Публичен регистър“ в Сметната палата и в КППОНПИ, член на КПКОНПИ и член на КОНПИ, за периода от м. октомври 2006 г. до м. май 2025 г.

Този вид дейности имат сложен фактически състав, включващ и осъществяването на финансов контрол. Мотивите за това са следните:

По отношение проверка и анализ на декларациите за имущество и интереси

В продължителен период от време (18 години) от страна на Сметната палата са извършвани дейностите по деклариране на имущество и интереси, анализ и обобщаване на данните. Съгласно Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши публични длъжности (обн. ДВ, бр. 38 от 09.05.2000 г.), е създаден публичен регистър към председателя на Сметната палата, в който съм работила от месец октомври 2006 г. до м. януари 2018 г., когато, в резултат на проведена административна реформа, функциите на публичният регистър бяха предоставени в правомощията на друг -независим орган - КПКОНПИ, видно от приложеното извлечение на трудова и служебна книжка.

Съгласно приложимата нормативна уредба, лицата, заемащи висши публични длъжности декларират законоустановени факти и обстоятелства, част от които са:

- парични суми, вземания и задължения над 5 хиляди лева в местна или чуждестранна валута;
- ценни книги, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества, поименни акции в акционерни дружества, в това число придобити чрез участие в приватизационни сделки извън случаите на бонова (масова) приватизация;
- доходи, извън тези за заеманата длъжност, получени през предходната календарна година, когато са над 2000 лв., както и дадени обезпечения и направени разходи.

В 6-месечен срок след изтичане на срока за подаване на декларациите Сметната палата извършва проверка по документи за достоверността на декларираните факти, които подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване пред държавните и общинските органи, органите на съдебната власт и други институции.

За извършването на проверката на посочените по – горе приходи и разходи, както и финансови инструменти се осъществява финансов контрол.

Проверката се извършва чрез съпоставяне и анализ на декларираните факти и получената информация. Приключва със заключение за съответствие, когато не е установена разлика между тях, включително в случаите на несъответствие между декларираните факти и получената информация по отношение на парични суми, вземания и задължения над 5 хиляди лева в местна или чуждестранна валута в размер до 10 000 лв. В останалите случаи проверката приключва със заключение за несъответствие.

Декларирането на имущество, доходи и разходи на посочените лица към одитната институция е до началото на 2018 г., когато Народното събрание приема Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ)⁶.

Съгласно този нормативен акт, е създадената едноименната комисия, като колективен орган, който има и правомощие да извършва проверка и анализ на декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности. Впоследствие, с влизането в сила на Закона за противодействие на корупцията (ЗПК) от 6 октомври 2023 г., декларирането на имущество и интереси, както и установяване конфликт на интереси преминават към Комисията за противодействие на корупцията (КПК)⁷.

Съгласно ЗПК, наименованието на КПКОНПИ се променя на Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ)⁸.

44-то Народно събрание на 26 април 2018 г. приема решение за избирането ми за член на КПКОНПИ⁹.

С влизането в сила на ЗПК се създава КПК като орган за превенция и противодействие на корупцията и установяване на конфликт на интереси по смисъла на този закон¹⁰, а КПКОНПИ се преименува на КОНПИ¹¹.

До избирането на състав на КПК, заварените при влизането в сила на ЗПК членове на КПКОНПИ изпълняват функциите на членове на съответните комисии – КОНПИ и

⁶ обнародван в „Държавен вестник“, бр. 7 от 19.01.2018 г.

⁷ на основание § 7, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПК, до избирането на състав на Комисията за противодействие на корупцията, заварените при влизането в сила на закона членове на КПКОНПИ изпълняват функциите на членове на съответните комисии, като след избора на нови членове продължават мандата си като членове на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.

⁸ съгласно § 6, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПК

⁹ обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 37 от 04.05.2018 г., стр. 36

¹⁰ съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗПК

¹¹ съгласно § 6, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за противодействие на корупцията.

КПК, като след избора на нови членове на КПК продължават мандата си като членове на КОНПИ¹².

Предвид изложеното, до избирането ми с решение на 51-то НС за заместник-председател на Сметната палата съм била член на КПКОНПИ, а впоследствие – и на КПК и на КОНПИ.

По силата на законовите разпоредби на горепосочените нормативни актове, съответният колективен орган – КПКОНПИ, КПК, съответно КОНПИ, чийто член съм била, има компетенции, които включват и задължение да осъществява финансов контрол относно:

- извършваните проверки и анализ на декларации за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични/публични длъжности, както и
- да извършва проверки на имущественото състояние и образуване/отказ на производство за отнемане на незаконно придобито имущество, съобразно законовите изисквания.

Отново има изискване за деклариране, проверка и анализ на:

- парични суми, притежавани в брой или в банкови сметки, на обща стойност над 10 000 лв., платежни инструменти на приносител, съгласно § 1, т. 7 от допълнителните разпоредби на Валутния закон, независимо в каква валута;
- вземания на обща стойност над 10 000 лева, включително в чуждестранна валута;
- вложения в инвестиционни и пенсионни фондове, с изключение на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, и еквивалентни форми на спестявания и инвестиции, ако общата им стойност надвишава 10 000 лв.;
- налични ценни книги, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества и финансови инструменти по чл. 4 от Закона за пазарите на финансови инструменти, както и криптовалути;
- задължения и кредити, в т. ч. и по кредитни карти, на обща стойност над 10 000 лв., както и договорените лихвени проценти по тях;
- доходи извън тези за заеманата длъжност, получени през предходната календарна година, когато са над 10 000 лв.

¹² предвид § 7, ал. 2, във връзка с ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПК

По отношение отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество

Процедурата за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито по незаконен начин, е специфична и в значителна степен съдържа дейности от финансово характер и контрол.

КОНПИ образува производство за отнемане на незаконно придобито имущество, когато може да се направи обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито. Обосновано предположение е налице, когато след проверка се установи значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице.¹³

Конституционния съд по к. д. № 6/2012 г., посочва, че „на изследване подлежи имуществото, с което проверяваният е разполагал в началото и края на изследвания период, увеличението му през същия период от законни източници (трудова дейност, частно предприемачество, наследяване, сделки и пр.), направените през това време разходи и възникналите задължения“.

По смисъла на законодателството, се влага следния смисъл в имащите финансово изражение понятия¹⁴:

- „Доходи, приходи и източници на финансиране“ са: възнаграждение, получено от лице по трудово и по служебно правоотношение, доходи от извършени услуги с личен труд, доходи от упражняване на свободни професии, чистият доход от предприемаческа дейност, дивиденди и лихви, други доходи от движима и недвижима собственост, за придобиването на които е установен законен източник, доходи от селскостопанска дейност и търговия на дребно, други доходи от лотарийни и спортни залагания, лихви, лицензионни и комисионни възнаграждения, приходи от продажба на имущество, за придобиването на които е установен законен източник, от застраховка, от съдебни дела, отпуснати банкови кредити и заеми от физически лица.

- „Значително несъответствие“ е онзи размер на несъответствието между имуществото и нетния доход, който надвишава 150 000 лв. за целия проверяван период.

- „Имущество“ е всякакъв вид собственост, материална или нематериална, движима или недвижима, ограничени вещни права, както и юридически документи, доказващи правото на собственост или други права върху него.

¹³ чл. 107 от Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество.

¹⁴ съгласно § 1, т. 2, 3, 4, 8 и 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество

- „Нетни доходи“ са доходи, приходи или източници на финансиране, намалени с размера на извършените обичайни и извънредни разходи от проверяваното лице и членовете на семейството му.

- „Обичайни разходи“ са разходите за издръжка на лицето и на членовете на семейството му съобразно данните на Националния статистически институт.

След влизане в сила на съдебни решения за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, се предприемат действия по продажба. Съответното имущество се продава от Националната агенция за приходите по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

В допълнение, считам че посочените проверки/процедури притежават и характеристики на специфичен одит, съгласно § 1, т. 6 от Допълнителната разпоредба на ЗСП, където е посочено, че „специфични одити“ са одитите, извършвани при условията и по реда на специален закон.

Предвид изложеното, считам че придобития от мен професионален опит е в пълно съответствие със законовите изисквания по чл. 16, ал. 1 от ЗСП за стаж в областта на одита, административното и финансовото право, финансовия контрол, финансите или счетоводството не по-малко от 15 години.

II. Относно твърдението за противоречие с принципа на институционална независимост

В постъпилото искане се излагат твърдения за съществуващ потенциален риск от институционален конфликт на интереси, поради това, че в качеството ми на действащ член на КПКОНПИ, към момента на избора ми за заместник-председател на Сметната палата, съм дала положително становище относно правото на Димитър Главчев да заеме длъжността председател на Сметната палата. Излагат се неоснователни твърдения за наличието на реален, а не само хипотетичен конфликт на интереси, и се изразява мнение, че по смисъла на приложимата специална законова уредба е следвало да направя отвод при произнасянето по казуса.

Във връзка с изложеното, бих искала да заявя, че не отговарят на действителното фактическо и правно положение твърденията в искането до Конституционния съд за наличие на конфликт на интереси по отношение на Силвия Къдрева при приемане на Решение № РН-КПК-1024-25-007 от 17.03.2025 г. на КПК и впоследствие номинирането ми за заместник-председател на Сметната палата, поради следните мотиви:

Съгласно чл. 70 и следващите от ЗПК, конфликтът на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

Частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

Облагата е всеки доход в пари, парични средства или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас в полза на избор, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

В § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на ЗПК законодателят определя, че свързани лица са:

- съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, роднините по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и по сватовство - до втора степен включително; за целите на производството по установяване на незаконно придобитото имущество за свързано лице се счита и бивш съпруг, бракът с когото е прекратен до 5 години преди началото на проверката на Комисията;

- физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност.

При приемането на Решение № РН-КПК-1024-25-007 от 17.03.2025 г. на КПК не съм взела участие в гласуването, което е видно от публично оповестения акт – приет и подписан от изпълняващия длъжността „за председател“ на КПК и други двама членове на колективния орган.

Не прилагам Решение № РН-КПК-1024-25-007 от 17.03.2025 г. на КПК, доколкото същото е публично известно, както е отбелязано в Определение № 5 на Конституционния съд от 16.09.2025 г., по к. д. № 10/2025 г. по описа на Конституционния съд.

Не без значение е и факта, че председателят на Сметната палата депозира предложение вх. № 51-524-00-2/20.02.2025 г. на Народното събрание за избор на двама

заместник-председатели и членове на одитната институция преди датата на постъпване на сигнала в КПК (рег. № КПК-1024/25.02.2025 г.) за наличие на конфликт на интереси по отношение на г-н Димитър Главчев, председател на Сметната палата.

С оглед изложеното, считам за неоснователни, необосновани и недоказани твърденията за обвързаности и прикрити конфликти на интереси, както и нарушение на чл. 91 от Конституцията (относно независимостта на Сметната палата), съответно на принципите на чл. 4 (правова държава) и чл. 5 (върховенство на закона) от Основния закон.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание изложеното, моля да постановите решение, с което да отхвърлите искането на 58 народни представители от 51-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 16.05.2025 г. за избора ми за заместник-председател на Сметната палата (обн., ДВ, бр. 42/23.05.2025 г.).

Приложения:

1. заверено копие на диплома за висше образование, Серия А-95 СУ, № 132754/1997 г., издадена от СУ „Св. Климент Охридски“;
2. заверено копие на удостоверение изх. № 347/13.04.2018 г. на СУ „Св. Климент Охридски“;
3. заверено копие на трудова книжка № 802, серия Г, № 757238;
4. заверено копие на служебна книжка № 178/30.01.2018г., МФ, серия А-2016, № 001149;
5. копие на обнародвано в Държавен вестник, бр. 37/04.05.2018 г. Решение на Народното събрание за избора ми за член на КПКОНПИ.

С уважение,

10.10.2025 г.

.....
СИЛВИЯ КЪДРЕВА