

при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 06.02.2024 г. конституционно дело №8/2023 г., докладвано от съдия Надежда Желепова.

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

Делото е образувано на 19.04.2023 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСМП; обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 06.10.2023 г.).

В искането са изложени аргументи в подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на чл. 55, ал. 2 ЗСМП. Съдебният състав обосновава противоречие на оспорената разпоредба с чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията. Посочва, че забраната за оспорване по съдебен ред на окончателните одитни доклади на Сметната палата лишава техните адресати от възможността за осъществяване на съдебен контрол върху административен акт, който непосредствено засяга техни права и интереси. Вносителят приема също, че това законодателно разрешение не позволява извършване на съдебна проверка за материалната законосъобразност на доклада и за спазването на административнопроизводствените правила по неговото издаване. Според съдебния състав чл. 55, ал. 2 ЗСМП нарушава правото на защита на одитираните субекти, като неоправдано ги лишава от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади. В искането е изложен и аргументът, че тъй като с тези административни актове се нарушават или застрашават правата или законните интереси на одитираните лица, те са „засегнати“ от тях по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, което е материалноправно основание за включването им в кръга на съдебнообжалваемите актове и легитимира процесуалноправния интерес от тяхното оспорване по съдебен ред. В искането е направен и извод за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, като се посочва, че изключването на възможността за съдебно оспорване не е обусловено от висша конституционна ценност, поради което се нарушава материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава.

С определение от 06.06.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за

разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на финансите, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Сметната палата, Съюзът на юристите в България, Сдружението на одиторите в публичния сектор – СОПС, проф. д-р Валери Димитров, проф. д-р Иван Стоянов и доц. д-р Евелина Димитрова.

Становищата на Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет и Съюза на юристите в България със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Поддържат направения от вносителя извод, че окончателните одитни доклади, издавани по реда на Закона за Сметната палата, представляват индивидуални административни актове, които непосредствено засягат права и законни интереси на своите адресати. В становищата се посочва, че изключването на тези доклади от обхвата на съдебния контрол излиза извън рамките на конституционно допустимото ограничаване – не е обусловено от защитата на висш, признат от Конституцията публичен интерес при спазване на изискването за съразмерност, поради което противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Министърът на финансите, Сметната палата, Сдружението на одиторите в публичния сектор – СОПС, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Евелина Димитрова поддържат, че искането е неоснователно, и привеждат доводи за конституционносъобразност на чл. 55, ал. 2 ЗСМП.

В представените от тях становища и правни мнения е обоснован извод, че окончателните одитни доклади не са индивидуални административни актове. Изтъква се, че при осъществяването на одитната дейност на Сметната палата не се издават конкретни властнически разпореждания, които засягат правата или законните интереси на техните адресати. Посочва се, че с окончателните одитни доклади се изразява независимо одитно мнение, предоставя се информация и се отправят препоръки за подобрене на управлението на публичните средства. Подчертава се, че препоръките не са насочени към търсене на отговорност или засягане на права или законни интереси, тъй като тяхното евентуално неизпълнение не поражда самостоятелно юридически резултат, а е свързано единствено с правомощието на Сметната палата да изпрати доклад с предложения до компетентните органи за предприемане на съответните действия.

В правното мнение на проф. д-р Иван Стоянов не е направен изричен извод за неоснователност на искането, но е посочено, че на одитираното лице е предоставено право да направи възражения срещу съдържащите се в одитните доклади констатации, като при установени данни за вреди и за нарушения одитният доклад се изпраща на съответния компетентен орган за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност, за които са предвидени достатъчно гаранции, сред които и съдебен контрол.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

По отношение на статуса и правомощията на Сметната палата в практиката на Конституционния съд е прието, че тя е конституционно установен държавен орган, като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени най-общо с разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от Основния закон, според която Сметната палата се избира от Народното събрание като орган, който контролира изпълнението на държавния бюджет (Решение №5/2011 г. по к.д. №1/2011 г.). Функцията ѝ на одитор на публичните финанси според Съда предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ да бъде предвидено на конституционно равнище. В същото време Съдът подчертава, че значимостта ѝ не е от порядъка на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт, което „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“. Конституционното възлагане с разпоредбата на чл. 91, ал. 2 от Конституцията предоставя голямо пространство за законодателна целесъобразност, упражнявана в параметрите, установени от чл. 91, ал. 1 от Конституцията, изискващи възлагането на правомощия със закон да бъде свързано с одитирането на публичните финанси.

Сметната палата е върховната одитна институция на Република България, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. С разпоредбата на чл. 2 ЗСМП е определена основната ѝ задача да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните

организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.

Сметната палата не е административен или приравнен на него орган. Тя не упражнява правомощия в сферата на изпълнителната (административната) дейност на държавата. Сметната палата е независим орган с конституционен статус, извън системата на изпълнителната власт – конституционната разпоредба, която я урежда, е в Глава трета – „Народно събрание“. По своя конституционно установен правен статус тя е парламентарен вид одитна институция, която чрез възложения ѝ от Конституцията контрол за изпълнението на бюджета способства за реализацията на парламентарния контрол – функция на Народното събрание, установена в чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита само пред Народното събрание (чл. 3 ЗСмП).

Като независим орган с конституционен статус, който упражнява контрол над актовете и действията на правните субекти, разходващи публични средства, на Сметната палата са предоставени конкретни контролни правомощия. Одитната дейност, която тя осъществява, е правнорегламентирана контролна дейност, като съгласно §1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗСмП одитът включва действия по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел тяхното подобряване. В своята съвкупност и последователност предвидените в чл. 38 – 54 ЗСмП действия изграждат самостоятелно производство със специфично предназначение. То започва на основание заповед на председателя или заместник-председателя на Сметната палата, преминава през установителна фаза и изготвяне на проект на одитен доклад и приключва с решение за приемане на окончателен одитен доклад.

Предмет на настоящото конституционно дело е конституционособразността на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСмП, която гласи, че окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред. Нейното систематично място е в Глава пета от Закона за Сметната палата, озаглавена „Одитна дейност. Правомощия и задължения на ръководните органи, директорите на дирекции, ръководителите на структурни звена и одиторите“. В искането и в част от становищата, представени от заинтересуваните страни, като основен аргумент за противоконституционност на

атакуваната разпоредба се посочва противоречието на разпоредбата с чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията. Приведени са и примери от практиката на Конституционния съд главно с възприетите положения по отношение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на обжалване пред съдилищата подлежат всички административни актове, които засягат граждани и юридически лица.

В редица свои решения Конституционният съд е подчертавал, че осъществяваният от съдилищата по силата на чл. 120 от Конституцията контрол за законност на актовете и действията на административните органи е присъща характеристика на правовата държава, чрез която се проявява нейната правозащитна функция, и конкретен израз на принципа на разделение на властите и подчинението на държавната власт на нормите на правото (Тълкувателно решение №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.; Тълкувателно решение №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г.; Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г.; Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.; Решение №4/2019 г. по к.д. №15/2018 г. и др.). Възприетата с чл. 120, ал. 2 от Основния закон обща клауза за обжалване от гражданите и от юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, е израз на правовата държава, тъй като с нея е предвидено осъществяването на пряк съдебен контрол за законосъобразност от административните съдилища над всички административни актове, когато с тях се засягат или се застрашават права и свободи на адресатите им – граждани и юридически лица.

Понятието „засягане“ е било предмет на обсъждане от конституционната юрисдикция, която с Решение №21/1995 г. по к.д. №18/1995 г. е посочила, че административният акт „засяга“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси, като обективното нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове.

Поради значимостта на тази разпоредба Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията (Решение №8/1999 г. по к.д. №4/1999 г.; Решение №3/2002 г. по к.д. №11/2002 г.), и е

подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно. При неговото упражняване Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права (Решение №18/1997 г. по к.д. №12/1997 г.). Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се ограничава, законодателната целесъобразност не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение №5/1997 г. по к.д. №25/1996 г.; Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.; Решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г. и др.).

Както искането, така и част от становищата по делото търсят аргументи в тази практика на Конституционния съд по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, за да обосноват тезите си относно противоконституционността на чл. 55, ал. 2 ЗСмП. Поради това Конституционният съд приема, че основния въпрос, свързан с предмета на настоящото производство, на който следва да бъде отговорено, е дали окончателният одитен доклад притежава белезите на административен акт, по отношение на който да се прилага разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Българското законодателство не съдържа легална дефиниция за административен акт. Доколкото обаче са налице дефиниции за индивидуален административен акт (чл. 21, ал. 1 – 4 от Административнопроцесуалния кодекс; АПК), за общ административен акт (чл. 65, ал. 1 АПК) и за нормативен административен акт (чл. 75, ал. 1 АПК), то могат да бъдат изведени и основните характеристики на родовия термин. Административният акт е правна форма, чрез която се осъществява държавната (в частта изпълнителна, административна) власт. Той е волеизявление на административен или приравнен на него орган, направено въз основа на закона, което предизвиква едностранно и пряко правните последици, към които е насочен, и е скрепен с възможността за пряко изпълнение от издалия го орган.

Приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади (в своите три разновидности – одит за съответствие, одит за изпълнение и финансов одит) са юридически актове на независим висш държавен орган с изключителна, конституционно определена, контролна компетентност. Както приема

Конституционният съд в Тълкувателно решение №9/2014 г. по к.д. №3/2014 г., „Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особената юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия“.

Съгласно чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗСМП окончателният одитен доклад съдържа констатации, изводи, оценки и препоръки във връзка с одитираната дейност. Констатациите, изводите и оценките са становища на одитния орган за съответствието на одитираната дейност с изискванията на закона, международно признатите стандарти и актовете на Сметната палата (чл. 45 ЗСМП). За да се подобри управлението на публичните средства, в окончателните одитни доклади, приемани въз основа на оценката на дейността на одитираната организация, Сметната палата може да отправя препоръки. Препоръките са насочени към одитирания субект, като съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП за ръководителя на одитираната организация възниква задължение да предприеме мерки за тяхното изпълнение и да уведоми писмено председателя на Сметната палата в определен в доклада срок.

Отправените с приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади препоръки във връзка с одитираната дейност не са волеизявление, изпълнението на което издалият го орган може самостоятелно и принудително да наложи на адресата. Неизпълнението от одитирания субект на отправените до него с окончателен одитен доклад препоръки води до правна последица, различна от тази, която законодателят е предвидил за неизпълнението на административен акт – принудителното изпълнение. За Сметната палата законодателят не е предвидил да бъде и орган по изпълнението по смисъла на чл. 271 АПК. Единственото, което е предвидил, е правомощието по чл. 50, ал. 3 ЗСМП – да изпрати на Народното събрание, съответно на Министерския съвет или на общински съвет, доклад с предложения за предприемане на действия. По този начин на Сметната палата е предоставена единствено сезираща функция спрямо други органи, които могат да реализират съответния вид юридическа отговорност.

Сезираните от Сметната палата в изпълнение на правомощието ѝ по чл. 50, ал. 3 ЗСМП органи обаче не са нормативно обвързани с предложението по задължителен

начин. В дискрецията на всеки от сезираните органи е преценката за предприемане на действия, които пряко да предизвикат правни последици в правната сфера на одитирания субект. Именно действията на тези компетентни органи могат да засегнат одитираните лица по начин, който да категоризира волеизявлението им като административен акт, подлежащ на съдебен контрол по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предприемането на действия от съответния сезиран компетентен орган в съответствие с препоръките на Сметната палата, извършено с нарочен акт, за който е предвиден съдебен контрол, гарантира правото на защита на лицата в случай на засягане на техни права и законни интереси. Поради това изключването на окончателните одитни доклади от съдебен контрол съгласно чл. 55, ал. 2 ЗСмП не следва да се разглежда като отклонение от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Изложеното позволява да се направи извод, че по своето естество окончателните одитни доклади на Сметната палата не са административни актове, поради което разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е неотносима към предмета на настоящото дело и от нея не следва да се черпят аргументи за противоконституционност на чл. 55, ал. 2 ЗСмП. Както вече беше посочено, специфичната правна същност на окончателните одитни доклади е предопределена от конституционно установената функция на Сметната палата да осъществява контрол за изпълнението на бюджета, като по този начин подпомага осъществяването на конституционните правомощия на Народното събрание.

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

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп. ДВ, бр. 84 от 06.10.2023 г.).