



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 440

Дата: 23.06.2023 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 8 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 06.06.2023 г. по к. д. №8/2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането 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. ДВ, бр. 7 от 2018 г.)** и е конституирал като заинтересувана институция Висшия адвокатски съвет.

Пред вносителя на искането е висящо адм. дело № 8503/2022 г., което е спряно до произнасянето на Конституционния съд. Производството пред Върховния административен съд е образувано по частна жалба на „Монтажи“

ЕАД срещу Определение № 3827/13.05.2022 г. по адм. д. № 3802/2022 на Административен съд – София-град, с което като недопустима е оставена без разглеждане жалбата на заинтересуваното юридическо лице срещу „Окончателен одитен доклад за съответствието при сключване и изпълнение на договори по Закона за обществените поръчки в периода 01.01.2017 г. – 31.12.2020 г.“.

Отказът на първоинстанционния административен съд да се произнесе по съществуващата жалба се основава върху разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП, която е предмет на контрола за конституционност пред Конституционния съд. С тази разпоредба изрично се изключва обжалваемостта пред съд на окончателните одитни доклади.

Първият съществен въпрос е дали окончателният одитен доклад по ЗСМП се вменя в обхвата на понятието „административни актове“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Според Висшия адвокатски съвет отговорът следва да е положителен. В досегашната си практика Конституционният съд приема, че конституционното разбиране за „административен акт“ обхваща всички административни актове без оглед на тяхната правна или теоретична оценка (в този смисъл Решение № 21/1995 г. на КС по к.д. № 18/1995 г. и Решение № 8/2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г.). Следователно квалификацията, дадена от законодателя, съответно – от доктрината, за определен административен акт (например, определянето му като индивидуален, общ или нормативен), е без всякакво значение за приложението на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, т.е. не съставлява основание за изключването му от възприетата от основния закон обща клауза за обжалваемост. За да прецизира приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, Конституционният съд прави разграничение между административни актове в широк смисъл (всеобхватната съвкупност от различни, облечени в съответна форма волеизявления на административните органи) и административни актове в тесен смисъл, разбирани като правни актове, издадени при осъществяване на властнически правомощия, които засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица. Само административните актове в тесен смисъл, които пораждат негативни последици за трети лица, попадат в обхвата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

На горепосочената основа се извежда съдържанието на конституционното понятие за „административен акт“ – волеизявление на орган на публичната власт,

издадено в изпълнение на закона, което едностранно поражда негативни последици в правната сфера на трети лица. В мотивите на Решение № 2/2002 г. по к.д. № 2/2002 г. Конституционният съд, като се позовава на правната доктрина, утвърждава като задължителни следните елементи: „едностранно властническо волеизявление на административен или друг, овластен да действа като административен, орган, направено въз основа и в изпълнение на закон, пораждащо непосредствени правни последици, чието изпълнение е скрепено с държавна принуда“. Решението изрично акцентира върху пораждането на „непосредствени правни последици“, като с това цели да обоснове изключването от обхвата на общата клауза за обжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на всички подготвителни, несамостоятелни актове – части от сложен фактически състав, насочен към издаване на окончателен административен акт, от който произтича реалното засягане на правата и законните интереси на други правни субекти – граждани и/или юридически лица.

Окончателният одитен доклад по чл. 48, ал. 1 ЗСМП се приема от Сметната палата след провеждането на подробно регламентирана законова процедура и се адресира към одитираната организация. Докладът представлява крайно волеизявление на орган на държавно управление, който по силата на чл. 91 от Конституцията и чл. 1, ал. 2 ЗСМП контролира изпълнението на бюджета и законосъобразното изразходване на публичните средства. С неговото окончателно приемане Сметната палата упражнява нормативно установени властнически правомощия спрямо дейността на подлежащите на финансов одит субекти. Следователно не може да има съмнение, че окончателният одитен доклад представлява едностранно властническо волеизявление на изпълнително-разпоредителен орган, издавано по силата на закон.

По-сериозно внимание заслужава въпросът дали окончателният доклад действително засяга правната сфера на своя непосредствен адресат – одитирания правен субект или, без да го обвързва с някакви задължения, има единствено характера на съвет или пожелание. Действително, когато се изпраща на министъра на финансите с оглед прилагането на чл. 107 от Закона за публичните финанси, на Агенцията по обществени поръчки или на прокуратурата, окончателният доклад има характера на сигнал, от който не произтичат непосредствени правни последици за одитираното лице. В тези случаи одитираният няма да е лишен от възможността да оспорва пред съд законността на констатациите по доклада в

хода на евентуално последвалите санкционни процедури. Окончателният одитен доклад обаче налага и непосредствени задължения на своя основен адресат, като изпълнението на тези задължения е скрепено с държавна принуда. Основната част от неговото съдържание представляват препоръките, които ръководителят на одитираното юридическо лице е длъжен да изпълнява съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП. Изпълнението може да доведе до съответно накърняване на правото на собственост, правото на труд, свободната стопанска инициатива или инвестиционната политика – ценности, които се защитават от Основния закон. Изпълнението на препоръките е скрепено с държавна принуда (чл. 50, ал. 3 ЗСМП), която в някои случаи включва и налагане на административно наказание – при неуведомяване на председателя на Сметната палата за взетите мерки в хипотезите по чл. 66, ал. 1 и 2 във вр. с чл. 57, ал. 2 ЗСМП. Нещо повече, лицето, което носи управленска отговорност, може да бъде предложено за освобождаване от длъжност само защото формално не е изпълнило дадените от Сметната палата препоръки, дори и когато тези препоръки са били незаконосъобразни (чл. 52 ЗСМП). Налага се извод, че окончателният одитен доклад непосредствено засяга правата и законните интереси на своя основен адресат – одитираната организация.

Общата клауза за обжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не е всеобхватна. Основният закон допуска по изключение достъпът до съда да бъде ограничен в изрично посочени от закона случаи. В тази насока обаче законодателят не е оправомощен да решава произволно. Възможността за въвеждане на необжалваемост може да се проявява в рамки, зададени от Основния закон, изрично очертани със задължителното тълкуване, дадено по Решение № 14/2014 г. на КС по к.д. № 12/2014 г. Окончателният одитен доклад на Сметната палата се намира извън тези рамки за конституционно допустимо ограничаване, защото не решава въпроси, свързани с необходимостта за опазване на конституционния ред или други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяване на принципите и целите на нейната външна политика. Ето защо в конкретния случай въвеждането на необжалваемост поначало е несъвместимо с Конституцията, поради което не се налага допълнително изследване на въпроса дали са спазени и изискванията за съразмерност, произтичащи от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита.

С оглед на гореизложеното, Висшият адвокатски съвет счита, че ограничението на достъпа до съда по отношение на оспорването на законосъобразността на окончателния одитен доклад на Сметната палата противоречи на чл. 120, ал. 2 във вр. с чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Затова в качеството си на заинтересувана институция по к.д. № 8/2023 г. изразява становище, че Конституционният съд следва да уважи искането на тройния състав на Върховния административен съд по адм. д. № 8503/2022 г. като установи противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за сметната палата (обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г., посл. изм. ДВ, бр. 7 от 2018 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 440

Дата: 23.06.2023 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 8 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 06.06.2023 г. по к. д. №8/2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането 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. ДВ, бр. 7 от 2018 г.)** и е конституирал като заинтересувана институция Висшия адвокатски съвет.

Пред вносителя на искането е висящо адм. дело № 8503/2022 г., което е спряно до произнасянето на Конституционния съд. Производството пред Върховния административен съд е образувано по частна жалба на „Монтажи“

ЕАД срещу Определение № 3827/13.05.2022 г. по адм. д. № 3802/2022 на Административен съд – София-град, с което като недопустима е оставена без разглеждане жалбата на заинтересуваното юридическо лице срещу „Окончателен одитен доклад за съответствието при сключване и изпълнение на договори по Закона за обществените поръчки в периода 01.01.2017 г. – 31.12.2020 г.“.

Отказът на първоинстанционния административен съд да се произнесе по съществуващата жалба се основава върху разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСМП, която е предмет на контрола за конституционност пред Конституционния съд. С тази разпоредба изрично се изключва обжалваемостта пред съд на окончателните одитни доклади.

Първият съществен въпрос е дали окончателният одитен доклад по ЗСМП се вменя в обхвата на понятието „административни актове“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Според Висшия адвокатски съвет отговорът следва да е положителен. В досегашната си практика Конституционният съд приема, че конституционното разбиране за „административен акт“ обхваща всички административни актове без оглед на тяхната правна или теоретична оценка (в този смисъл Решение № 21/1995 г. на КС по к.д. № 18/1995 г. и Решение № 8/2018 г. на КС по к. д. № 13/2017 г.). Следователно квалификацията, дадена от законодателя, съответно – от доктрината, за определен административен акт (например, определянето му като индивидуален, общ или нормативен), е без всякакво значение за приложението на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, т.е. не съставлява основание за изключването му от възприетата от основния закон обща клауза за обжалваемост. За да прецизира приложното поле на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, Конституционният съд прави разграничение между административни актове в широк смисъл (всеобхватната съвкупност от различни, облечени в съответна форма волеизявления на административните органи) и административни актове в тесен смисъл, разбирани като правни актове, издадени при осъществяване на властнически правомощия, които засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица. Само административните актове в тесен смисъл, които пораждат негативни последици за трети лица, попадат в обхвата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

На горепосочената основа се извежда съдържанието на конституционното понятие за „административен акт“ – волеизявление на орган на публичната власт,

издадено в изпълнение на закона, което едностранно поражда негативни последици в правната сфера на трети лица. В мотивите на Решение № 2/2002 г. по к.д. № 2/2002 г. Конституционният съд, като се позовава на правната доктрина, утвърждава като задължителни следните елементи: „едностранно властническо волеизявление на административен или друг, овластен да действа като административен, орган, направено въз основа и в изпълнение на закон, пораждащо непосредствени правни последици, чието изпълнение е скрепено с държавна принуда“. Решението изрично акцентира върху пораждането на „непосредствени правни последици“, като с това цели да обоснове изключването от обхвата на общата клауза за обжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на всички подготвителни, несамостоятелни актове – части от сложен фактически състав, насочен към издаване на окончателен административен акт, от който произтича реалното засягане на правата и законните интереси на други правни субекти – граждани и/или юридически лица.

Окончателният одитен доклад по чл. 48, ал. 1 ЗСМП се приема от Сметната палата след провеждането на подробно регламентирана законова процедура и се адресира към одитираната организация. Докладът представлява крайно волеизявление на орган на държавно управление, който по силата на чл. 91 от Конституцията и чл. 1, ал. 2 ЗСМП контролира изпълнението на бюджета и законосъобразното изразходване на публичните средства. С неговото окончателно приемане Сметната палата упражнява нормативно установени властнически правомощия спрямо дейността на подлежащите на финансов одит субекти. Следователно не може да има съмнение, че окончателният одитен доклад представлява едностранно властническо волеизявление на изпълнително-разпоредителен орган, издавано по силата на закон.

По-сериозно внимание заслужава въпросът дали окончателният доклад действително засяга правната сфера на своя непосредствен адресат – одитирания правен субект или, без да го обвързва с някакви задължения, има единствено характера на съвет или пожелание. Действително, когато се изпраща на министъра на финансите с оглед прилагането на чл. 107 от Закона за публичните финанси, на Агенцията по обществени поръчки или на прокуратурата, окончателният доклад има характера на сигнал, от който не произтичат непосредствени правни последици за одитираното лице. В тези случаи одитираният няма да е лишен от възможността да оспорва пред съд законността на констатациите по доклада в

хода на евентуално последвалите санкционни процедури. Окончателният одитен доклад обаче налага и непосредствени задължения на своя основен адресат, като изпълнението на тези задължения е скрепено с държавна принуда. Основната част от неговото съдържание представляват препоръките, които ръководителят на одитираното юридическо лице е длъжен да изпълнява съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСМП. Изпълнението може да доведе до съответно накърняване на правото на собственост, правото на труд, свободната стопанска инициатива или инвестиционната политика – ценности, които се защитават от Основния закон. Изпълнението на препоръките е скрепено с държавна принуда (чл. 50, ал. 3 ЗСМП), която в някои случаи включва и налагане на административно наказание – при неуведомяване на председателя на Сметната палата за взетите мерки в хипотезите по чл. 66, ал. 1 и 2 във вр. с чл. 57, ал. 2 ЗСМП. Нещо повече, лицето, което носи управленска отговорност, може да бъде предложено за освобождаване от длъжност само защото формално не е изпълнило дадените от Сметната палата препоръки, дори и когато тези препоръки са били незаконосъобразни (чл. 52 ЗСМП). Налага се извод, че окончателният одитен доклад непосредствено засяга правата и законните интереси на своя основен адресат – одитираната организация.

Общата клауза за обжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията не е всеобхватна. Основният закон допуска по изключение достъпът до съда да бъде ограничен в изрично посочени от закона случаи. В тази насока обаче законодателят не е оправомощен да решава произволно. Възможността за въвеждане на необжалваемост може да се проявява в рамки, зададени от Основния закон, изрично очертани със задължителното тълкуване, дадено по Решение № 14/2014 г. на КС по к.д. № 12/2014 г. Окончателният одитен доклад на Сметната палата се намира извън тези рамки за конституционно допустимо ограничаване, защото не решава въпроси, свързани с необходимостта за опазване на конституционния ред или други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяване на принципите и целите на нейната външна политика. Ето защо в конкретния случай въвеждането на необжалваемост поначало е несъвместимо с Конституцията, поради което не се налага допълнително изследване на въпроса дали са спазени и изискванията за съразмерност, произтичащи от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита.

С оглед на гореизложеното, Висшият адвокатски съвет счита, че ограничението на достъпа до съда по отношение на оспорването на законосъобразността на окончателния одитен доклад на Сметната палата противоречи на чл. 120, ал. 2 във вр. с чл. 56 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Затова в качеството си на заинтересувана институция по к.д. № 8/2023 г. изразява становище, че Конституционният съд следва да уважи искането на тройния състав на Върховния административен съд по адм. д. № 8503/2022 г. като установи противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за сметната палата (обн. ДВ, бр. 12 от 2015 г., посл. изм. ДВ, бр. 7 от 2018 г.).

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ