



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 15

София, 24 септември 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Константин Пенчев
Филип Димитров
Надежда Желепова
Атанас Семов
Красимир Влахов

Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков
Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 24.09.2024 г. конституционно дело №18/2024 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Производството е с основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Делото е образувано по искане на 53-ма народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.).

Вносителят поддържа, че оспореното решение е в противоречие с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и с принципа

на разделение на властите (чл.8 от Конституцията), тъй като е прието без валидно законово основание (което ограничава правомощията на Народното събрание по чл.84, т.8 от Конституцията) и в нарушение на мандатността. Изтъква се, че с оттеглянето на оставката преди приемането на решението не е налице валидна воля, която да послужи като основание за освобождаване от длъжност.

От поканените заинтересувани институции и лица, становище са представили министърът на здравеопазването и Станимир Боянов Михайлов.

Според министъра на здравеопазването искането е неоснователно във всички негови части и следва да бъде отхвърлено. Той поддържа, че е спазен Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и Законът за здравето осигуряване (ЗЗО), тъй като е налице подадена оставка и включването на приемането ѝ в дневния ред на 17.04.2024 г. Според министъра на здравеопазването веднъж включен в дневния ред, един въпрос се разглежда или отлага по формализирани правила на ПОДНС, което и народните представители са направили. В ПОДНС не се предвижда изслушване на подалия оставка. Според министъра мандатността е гарантирана по силата на закона чрез временното изпълняване на функциите на управител от подуправителя до избора на нов управител.

Заинтересуваното от изхода на делото лице, Станимир Боянов Михайлов, поддържа, че решението на Народното събрание е противоконституционно поради накърняване на правото му „на изразяване по чл. 39 от Конституцията“ и че условията, мотивирали оставката, са известни на народните представители и са отпаднали. Той твърди, че е оттеглил оставката поне час преди гласуването. Обръща внимание на факта, че не е бил уведомен за разглеждането на оставката. Станимир Михайлов не

счита, че Народното събрание може да замести с акта си волята на титуляря на правото на оставка при ясно и категорично оттегляне.

В качеството си на *amicus curiae* експертно мнение е представил доц. Константин Пехливанов. Според него искането е неоснователно. Основни аргументи са, че Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) не е конституционно установен орган, че Народното събрание разполага с широка дискреция за устройството, правомощията и мандатите на членовете на управителните органи на НЗОК. В обобщението на анализа си доц. Пехливанов приема, че парламентарното мнозинство е следвало да изхожда от два юридически равноценни акта - подаването на оставка и оттеглянето ѝ, като е избрал първия, което според него не противоречи на принципите на правовата държава и на разделение на властите.

По делото са поискани и постъпили от Народното събрание доказателства: писмо от управителя на НЗОК Станимир Михайлов, вх. № 49-339-00-18 от 16.44 ч. на 01.12.2023 г., за предсрочно прекратяване на мандата му; стенографски протокол от заседание на Четиридесет и деветото Народно събрание, открито в 09.03 ч. на 17.04.2024 г., на което се провежда обсъждане и гласуване на проекта за решение за предсрочно прекратяване мандата на управителя на НЗОК; писмо от Станимир Михайлов, вх. № 49-439-00-10 от 10.12 ч. на 17.04.2024 г., за оттегляне на подадената от него на 01.12.2023 г. оставка от длъжността управител на НЗОК, надлежно заведено в канцеларията на Народното събрание с посочен върху него час на внасянето.

Конституцията в чл.149, ал.1, т.2 не прави разграничение с оглед на компетентността на Конституционния съд между актове на Народното събрание с положително и с отрицателно съдържание спрямо едностранни волеизявления (напр. приемане или отказ да приеме оставка), както е видно от Решение № 3/2024 г. по к.д. № 13/2023 г., определение от 12.12.2017 г. по к.д. № 8/2017 г., определение от 27.10.1992 г. по к. д. № 22/1992 г.

В настоящото дело се оспорва решението, с което е приета оставката на г-н Станимир Боянов Михайлов като управител на Националната здравноосигурителна каса, без да бъде отчетено последвалото оттегляне на депозираната пред Народното събрание оставка.

Видно от представените от Народното събрание доказателства, писмото за оттегляне на оставката е депозирано след откриване на дебатите на заседанието, на което е прието оспореното решение, но очевидно (видно от протокола и отразената в него дадена почивка) преди самото гласуване на решението (стр.55 от стенографския протокол).

Оставката е едностранно волеизявление, чиито мотиви са без значение и затова разглеждането им не е задължителен елемент от процедурата по приемането ѝ. Когато оставката е отправена до съответния адресат, тя трябва да бъде приета (Решение № 1/2017 г. по к.д. № 6/2016 г., Решение № 14/2013 г. по к.д. № 13/2013 г.). Единствената задача на органа, пред който се депозира оставката, е да провери дали тя е израз на свободно формирана воля, а не е волеизявление, направено под въздействието на насилие, заплашване или измама, без при това да се обсъждат мотивите (Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г., Решение № 14/2013 г. к.д. № 17/2013 г., Решение № 11/1993 г. по к.д. № 15/1993 г.).

Същите изводи важат за оттеглянето на оставката преди тя да бъде приета. Мотивите за оттегляне са без значение. Органът, до който е адресирана оставката, единствено следва да провери дали в нея ясно и недвусмислено е обективизирано волеизявление, продукт на свободно формирана воля.

Включването на точка за разглеждането на оставката в дневния ред на Народното събрание не отменя качеството „бъдещо несигурно събитие“ на това разглеждане. Възможни са разнообразни причини, поради което то да не се състои.

Не е състоятелен и доводът, че Народното събрание има право на дискреция на кое изявление да даде приоритет. Ако би желало да отстрани от длъжност лицето, подало и оттеглило оставка, Народното събрание би трябвало да инициира друга процедура, чрез която да прекрати правомощията на веднъж избраното от него лице. В случая са налице две волеизявления, и двете на избраното лице. Второто действие (оттегляне) няма как да не отменя първото (подаване на оставката). В този смисъл е и Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г. От значение са единствено изразената свободна воля и момента на нейното достигане до адресата.

Оставката е акт на лична воля и се осъществява чрез едностранно волеизявление, но има свой адресат (Народното събрание). Тя се приема с решение (Решение № 14/2013 г. по к.д. № 17/2013 г.). Народното събрание преценява дали оставката е извършена със свободна воля. Моментът, към който се извършва тази преценка, е моментът на приключване на дебата по приемането.

Оттеглянето на оставката по своята правна природа и правна сила е еквивалентно на оставката, но с обратен смисъл. Оттеглянето е едностранно волеизявление, с което се анулира друго едностранно волеизявление преди първото да е породило правните си последици, чрез неговото приемане или неприемане от адресата.

В Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г. Конституционният съд изрично е посочил: „Парламентарната процедура по приемане на оставка е установена в интерес на подалия я народен представител, поради което продължаването ѝ е обвързано с неговата последна свободно изразена воля.“

Народното събрание прави своето волеизявление по приемането или неприемането на оставката чрез гласуване. До започването на гласуването със съответното обявление от председателя на Народното събрание оставката може да се оттегли, защото тя все още не е породила правни

последници и юридически факт на прекратяване на правомощията не е осъществен.

С оглед на това Конституционният съд приема, че с атакуваното решение Народното събрание се е произнесло по вече несъществуващ предмет - оттеглено волеизявление, което вече не присъства в правния мир. Според чл.19, ал.1 от ЗЗО във връзка с чл.84, т.8 от Конституцията Народното събрание освобождава управителя на НЗОК при подадена оставка. Като е приело решение за освобождаване от длъжност при оттеглена оставка, Народното събрание се е произнесло без правно основание и така е нарушило принципа на правовата държава, прогласен в чл.4, ал. 1 от Конституцията.

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

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционно Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса Станимир Боянов Михайлов на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.).

Председател:

Павлина Панова