

РЕШЕНИЕ

№ 11169

София, 15.11.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на двадесет и седми септември две хиляди и двадесет и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТОДОР ТОДОРОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВЕСЕЛА НИКОЛОВА
НИКОЛАЙ АНГЕЛОВ

при секретар Мариана Салджиева

и с участието

на прокурора Малина Ачкаканова

изслуша докладваното

от председателя Тодор Тодоров

по административно дело № 3037/2023 г.

Производство по чл. 208 и сл. АПК.

Образувано е по касационна жалба на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ) против решение № 726 / 08.02.2023 г. по адм. дело № 7926 / 2022 г. на Административен съд София – град. Поддържат се оплаквания за неправилност поради нарушение на материалния закон във връзка с прилагането на чл.52, чл. 53, чл. 54 и чл. 58 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) и необоснованост – касационни основания по чл. 209, т.3 АПК.

Отвeтникът по касационната жалба, С. Кацаров, от гр. София, чрез адвокат Чобанова изразява становище за неоснователност на същата. Представя подробни писмени бележки и претендира разноски за касационната инстанция.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационното оспорване.

Върховният административен съд, състав на шесто отделение намира касационната жалба за подадена от надлежна страна по смисъла на чл. 210, ал.1 АПК, в срока по чл. 211, ал.1 АПК, при отсъствие на процесуални пречки за нейното разглеждане и наличие на всички положителни процесуални предпоставки по възникване и упражняване правото на касационно оспорване, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество на основанията посочени в нея и след проверка на решението за валидност, допустимост и съответствие с материалния закон, съгласно чл. 218, ал.2 от АПК е основателна.

С решение № 726 / 08.02.2023 г. по адм. дело № 7926 / 2022 г. Административен съд София – град е отменил Решение № РС – 2495 – 22 – 053 от 20.07.2022 г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в частта му, с която е установен конфликт на интереси по отношение на С. Кацаров за това, че на 18.05.2021 г. е подписал проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1 / 2014 г. за утвърждаване медицински стандарт „Клинична лаборатория“ (обн. ДВ, бр.13 / 2014 г.) в частен интерес на свързаното с него сдружение „ЦЗПЗ“ в нарушение на чл. 58 изр. първо, предложение първо от ЗПКОНПИ и е наложена глоба в размер на 5000,00 лева на основание чл. 171, ал.1 ЗПКОНПИ за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 от с.з. за извършено нарушение на чл. 58 изр. първо, предложение първо от ЗПКОНПИ и е отнел в полза на държавата сумата в размер на 309,30 лева, представляваща получено дневно възнаграждение за 18.05.2021 г. за деянието, породило конфликт на интереси на основание чл. 81, ал.1 ЗПКОНПИ. Присъдил е разноски.

и т.4 АПК. Съдът е приел, че оспореният административен акт е незаконосъобразен по смисъла на чл. 146, т.3

Решението е неправилно.

По делото е установено, че с Решение № РС – 2495 – 22 – 053 от 20.07.2022 г. КПКОНПИ е установила конфликт на интереси по отношение на С. Кацаров, служебен министър на здравеопазването в периода от 12.05.2021 г. до 13.12.2021 г., и в това му качество лице, заемащо висша публична длъжност, по чл. 6, ал.1, т.3 от ЗПКОНПИ, за това, че на 18.05.2021 г. е подписал проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 от 2014 г. за утвърждаване на медицински стандарт „Клинична лаборатория“ в частен интерес на свързаното с него Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“ (ЦЗПЗ), в нарушение чл. 58, изр.

първо, предл. първо от ЗПКОНПИ, във връзка с което му е наложена глоба в размер на 5000,00 лева и е постановено отнемане на сумата в размер на 309,30 лева в полза на държавата.

За лицата заемащи висша публична длъжност по смисъла на чл.6 ЗПКОНПИ са валидни забраните и ограниченията, разписани в конкретните разпоредби на чл. 55 до чл. 62 от закона. Съгласно чл. 58 изр. първо, предложението първо от ЗПКОНПИ лице, заемащо висша публична длъжност, няма право да участва в подготовката на актове в частен интерес. Акт по смисъла на закона е всяко волеизявление било по движение на административното производство било по финализирането при изпълнение на правомощията или задълженията по служба.

За да възникне "конфликт на интереси" следва на първо място да е налице установен по безспорен начин, съществуващ частен интерес, който от своя страна може (т. е. е възможно) да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията на лицето, заемащо публична длъжност. Законодателят е преценил, че дори само възможността съществуващият частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията, води до състояние, което е обществено опасно, укоримо и като такова не следва да бъде допускано.

С. Кацаров е член и председател на Управителния съвет на Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“ от неговото създаване 12.07.2018 г. до 10.06.2021 г., датата на която е заличен като председател и член на УС в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, във връзка с назначаването му за служебен министър на здравеопазването. След освобождаването му като министър той отново е член на УС на сдружението. Т.е. налице е трайна връзка между посочените субекти, налагаща дефинирането им като свързани лица по смисъла на §1, т.15 от ДР на ЗПКОНПИ.

Частният интерес от упражненото от Кацаров, в качеството му на служебен министър на здравеопазването и лице, заемащо висша публична длъжност правомощие се изразява във възможността да окаже помощ и подкрепа за свързаното с него юридическо лице – Сдружение ЦЗПЗ – нематериална облага по смисъла на чл. 54 от ЗПКОНПИ. Съгласно чл. 52 ЗПКОНПИ конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

Не случайно изискването за заемане на поста министър на здравеопазването е свързано с напускането на управителните органи на СНЦ.

Подписаният от министър Кацаров проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 от 2014 г. за утвърждаване на медицински стандарт „Клинична лаборатория“ е станало на 18.05.2021 г., т.е. когато все още не е било вписано в ТРРЮЛНЦ освобождаването му като председател и член на УС на Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“, но в същото време той е заемал и изпълнявал длъжността министър. Това е станало на заседание на ръководството на Министерството на здравеопазването, състояло се на 18.05.2021 г., обективизирано в протокол-решение № 33 с рег. индекс РР-33/18.05.2021 г. на ведомството, на което е взето решение за приемане на горепосочения проект на подзаконов нормативен акт и публикуване на същия на интернет страницата на министерството и на Портала за обществени консултации.

Конфликт на интереси може да има единствено, ако съответният частен интерес на лицето или на свързаното с него сдружение ЦЗПЗ е във връзка с упражняването на неговите властнически правомощия. Конфликтът на интереси се обективира не в резултата - придобита лична облага, а във възможността частният интерес да повлияе на обективното и безпристрастно изпълнение на правомощията. Облагата по смисъла на чл.54 от ЗПКОНПИ може да не е настъпила, постигната или реализирана, а да бъде само възможна.

В своята практика Върховният административен съд нееднократно е посочвал, че за съставомерността на деянието по ЗПКОНПИ е достатъчно да е налице формално нарушение на императивната законова разпоредба, водещо до възникване на съмнение в начина, по който се осъществяват съответните публични длъжности. Не е необходимо да бъде доказано резултатно деяние с реални негативни последици. Законът не допуска фактически ситуации, в които дадено лице, заемащо публична длъжност, би могло да повлияе в частен интерес, като по този начин компрометира публичната длъжност, реда и начина, по който се осъществяват функциите, възложени на съответното учреждение или ведомство. Целта е предотвратяването на съмнения, че лицата, заемащи висши публични длъжности, осъществяват правомощията си на база на лични и роднински отношения, а не на база законоустановените критерии. Именно с оглед избягването на горепосочените съмнения законодателят е въвел забраната по чл.58 ЗПКОНПИ лице, заемащо висша публична длъжност, съответно лице по §2, ал.1, т.1 от ДР на ЗПКОНПИ, да участва в подготовката на актове или да извършва други действия от визираните в чл.58 ЗПКОНПИ в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба.

Достигайки до различни от направените изводи, административният съд е постановил неправилно решение, което следва да бъде отменено.

Релевантните факти по спора са изяснени и вместо отмененото решение следва да се постанови друго, с което да се отхвърли оспорването срещу Решение № РС – 2495 – 22 – 053 от 20.07.2022 г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в частта му, с която е установен конфликт на интереси по отношение на С. Кацаров за това, че на 18.05.2021 г. е подписал проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1 / 2014 г. за утвърждаване медицински стандарт „Клинична лаборатория“ (обн. ДВ, бр.13 / 2014 г.) в частен интерес на свързаното с него сдружение „ЦЗПЗ“ в нарушение на чл. 58 изр. първо, предложението първо от ЗПКОНПИ и му е наложена глоба в размер на 5000,00 лева на основание чл. 171, ал.1 ЗПКОНПИ за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 от с.з. за извършено нарушение на чл. 58 изр. първо, предложението първо от ЗПКОНПИ и му е отнета в полза на държавата сумата в размер на 309,30 лева,

представляваща получено дневно възнаграждение за 18.05.2021 г. за деянието, породило конфликт на интереси на основание чл. 81, ал.1 ЗПКОНПИ.

Предвид изхода на спора касаторът има право на заявените по делото разноски, които на основание чл. 78, ал.8 ГПК, вр. с чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ и чл. 144 АПК съдът определя в размер на 200,00 лева за всяка съдебна инстанция и внесената за производството пред Върховния административен съд ДТ от 70,00 лева.

Водим от горното и на основание чл. 222, ал.1 АПК, Върховният административен съд, шесто отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 726 / 08.02.2023 г. по адм. дело № 7926 / 2022 г. на Административен съд София – град, като вместо него ПОСТАНОВЯВА:

ОТХВЪРЛЯ оспорването по жалба на С. Кацаров, от гр. София срещу Решение № РС – 2495 – 22 – 053 от 20.07.2022 г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в частта му, с която е установен конфликт на интереси по отношение на С. Кацаров за това, че на 18.05.2021 г. е подписал проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1 / 2014 г. за утвърждаване медицински стандарт „Клинична лаборатория“ (обн. ДВ, бр.13 / 2014 г.) в частен интерес на свързаното с него сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“ в нарушение на чл. 58 изр. първо, предложение първо от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество и му е наложена глоба в размер на 5000,00 лева на основание чл. 171, ал.1 ЗПКОНПИ за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 от с.з. за извършено нарушение на чл. 58 изр. първо, предложение първо от ЗПКОНПИ и му е отнета в полза на държавата сумата в размер на 309,30 лева, представляваща получено дневно възнаграждение за 18.05.2021 г. за деянието, породило конфликт на интереси на основание чл. 81, ал.1 ЗПКОНПИ.

ОСЪЖДА С. Кацаров, от гр. София да заплати на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, гр. София сумата от 470,00 (четирисотин и седемдесет) лева, разноски по делото.

РЕШЕНИЕТО е окончателно.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ТОДОР ТОДОРОВ

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ВЕСЕЛА НИКОЛОВА

/п/ НИКОЛАЙ АНГЕЛОВ

Особено мнение на докладчика по делото Тодор Тодоров

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Тодор Тодоров по адм. дело № 3037 / 2023 г. по описа на Върховния административен съд.

Съгласно чл. 52 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Уреденият от правната норма сложен фактически състав изисква кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки, а именно: 1. лице, което заема висша публична длъжност по см. на чл.6 ЗПКОНПИ, респ. лице по §2, ал.1 от ДР на ЗПКОНПИ; 2. частен интерес на това лице по смисъла на чл.53 във връзка с чл. 54 ЗПКОНПИ и 3. възможност този частен интерес да повлияе на безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията на лицето или на задълженията му по служба. Липсата на една от трите кумулативни предпоставки е основание за приемане на липса на конфликт на интереси.

С участието на Стойчо Кацаров в подготовката за приемане на проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 1 / 2014 г. за утвърждаване медицински стандарт „Клинична лаборатория“ (обн. ДВ, бр.13 / 2014 г.) не са създадени предпоставки, които да имат за пряка последица престиране на облага за свързаното с жалбоподателя Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“.

Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество не е изяснила по какъв начин са създадени права или са били облагодетелствани конкретни физически или юридически лица с подписването на процесния проект за Наредба.

Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“ е координатор на система за външна оценка на качеството на клиничните лаборатории и първоинстанционният съд правилно е съобразил, че получаването на възнаграждения в това му качество е обусловено от сключване договори и не произтича директно от проекта на нормативния акт, а и в същия не е предвидено никакво изменение или допълнение на текстове, свързани с външния контрол на качеството.

Процесният проект на Наредбата, подписан от Кацаров на 18.05.2021 г. не предпоставя произтичането на никакви благоприятни последици в неговата правна сфера или на Сдружение „Център за защита правата в здравеопазването“, чийто председател на УС е той.

Качеството на "свързани лица", не е достатъчно основание за възникване на конфликт на интереси, с оглед на обстоятелството, че това качество е само един от елементите на фактическия състав за осъществяване на "конфликт на интереси".

При тези данни законосъобразно първоинстанционният съд е приел, че не са налице всички кумулативно изискуеми елементи от фактическия състав по чл.52 от ЗПКОНПИ, а именно на частен интерес, който да повлияе на безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или на задълженията по служба.

Съдия:

(Тодор Тодоров)