РЕШЕНИЕ

№ 2602

София, 10.03.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на двадесет и девети януари две хиляди двадесет и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ХАЙГУХИ БОДИКЯН
ЧЛЕНОВЕ: ЮЛИЯ ТОДОРОВА
СЛАВ БАКАЛОВ

при секретар Мариана Салджиева и с участието
на прокурора Илиана Стойкова изслуша докладваното
от съдията Юлия Тодорова
по административно дело № 11017/2025 г.

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на Г. И. Ц. срещу решение № 22962/03.07.2025 г., постановено по адм. дело № 10456/2024 г. по описа на Административен съд – София- град, с което е отхвърлена жалбата й против Решение № РС-КПК-1-128-23-062/01.07.2024 г. на Комисията за противодействие на корупцията (КПК), в частта, с която: се установява конфликт на интереси по отношение на Г. И. Ц. – член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“ и в това й качество лице, заемащо публична длъжност, по чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, за това, че в качеството си на член на УС на ДП [заличен текст], е гласувала на заседание на УС на ДП [заличен текст], проведено на 14.12.2021 г., обективирано в Протокол № РД 03- 6/14.12.2021 г., „за“ приемане на решения по т.4.1. и т.4.2. за допълнително материално стимулиране, в свой частен интерес, в нарушение на разпоредбата на чл. 56 ЗПКОНПИ (отм.), се налага: глоба в размер на 5000 (пет хиляди) лв. на Г. И. Ц., член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, на основание чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.), за извършено нарушение на разпоредбата на чл. 56 ЗПКОНПИ (отм.), в качеството й на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, се отнема, в полза на държавата, от Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, сума в размер на 22,73 лв.(двадесет и два лева и седемдесет и три стотинки), представляващо дневното й възнаграждение като член на УС, за 14.12.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси, на основание чл. 81, ал.1 ЗПКОНПИ (отм.), се установява конфликт на интереси по отношение на Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, и в това й качество лице, заемащо публична длъжност, по чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, за това, че в качеството си на директор

на УС на ДП [заличен текст], е издала Заповед № РД 05-17/16.12.2021 г. и Заповед № РД 05-18/16.12.2021 г., в свой частен интерес, в нарушение на разпоредбата на чл.58, изр. първо, предл. четвърто ЗПКОНПИ (отм.), се налага глоба в размер на 5000 (пет хиляди) лв. на Г. И. Ц. член на Управителния съвет и Директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, на основание чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.), за извършено нарушение на разпоредбата на чл.58, изр. първо, предл. четвърто от ЗПКОНПИ (отм.), в качеството й на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1,т. 50 ЗПК, се отнема в полза на държавата, от Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, сума в размер на 52,91 лв. (петдесет и два лева и деветдесет и една стотинки), представляващо дневното й възнаграждение като директор за 16.12.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси, на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), се установява конфликт на интереси по отношение на Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, и в това й качество лице, заемащо публична длъжност, по чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, за това, че в качеството си на директор на УС на ДП [заличен текст], е сключила сама със себе си Граждански договор № 0011/01.01.2021 г. и Граждански договор № 003/04.01.2021 г., в свой частен интерес, в нарушение на разпоредбата на чл. 58, изр. второ, предл. първо ЗПКОНПИ (отм.), се налага: глоба в размер на 5000 (пет хиляди) лв. на Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, с постоянен адрес в на основание чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.), за извършено нарушение на разпоредбата, на чл. 58, изр. второ, предл. първо ЗПКОНПИ (отм.), в качеството й на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, се отнема, в полза на държавата, от Г. И. Ц., член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, сума в размер на 116,40 лв. (сто и шестнадесет лева и четиридесет стотинки), представляващо дневните й възнаграждения като директор за 01.01.2021 г. и за 04.01.2021 г., получени от деянието, породило конфликт на интереси, на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) се установява конфликт на интереси по отношение на Г. И. Ц. с член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, и в това й качество лице, заемащо публична длъжност, по чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, за това, че в качеството си на директор на УС на ДП [заличен текст], е подписала Отчет за изпълнена работа по Граждански договор № 0011/01.01.2021 г. от 15.12.2021 г. и Приемо - предавателен протокол от 15.12.2021 г. и Отчет за изпълнена работа по Граждански договор № 003/04.01.2021 г. от 30.11.2021 г. и Приемо - предавателен протокол от 30.11.2021 г., в свой частен интерес, в нарушение на разпоредбата на чл.58, изр. първо, предл. трето ЗПКОНПИ (отм.), налага: глоба в размер на 5000 (пет хиляди) лв. на Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, на основание чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), за осъществен конфликт на интереси по чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.), за извършено нарушение на разпоредбата на чл. 58, изр. първо, предл. трето ЗПКОНПИ (отм.), в качеството й на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1,т. 50 ЗПК, отнема в полза на държавата, от Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор, на Държавно предприятие „[заличен текст]“, сума в размер на 105,82 лв. (сто и пет лева и осемдесет и две стотинки), представляващо дневните й възнаграждения като директор за 30.11.2021 г. и 15.12.2021 г.; получени от деянието, породило конфликт на интереси, на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), отнема: на основание чл. 81, ал. 2 ЗПКОНПИ (отм.), в полза на държавата от Г. И. Ц. член на Управителния съвет и директор на Държавно предприятие „[заличен текст]“, сума в размер на 6650,00 лв. (шест хиляди шестстотин и петдесет лева), представляваща получената материална облага от Г. И. Ц., в резултат на установения конфликт на интереси, както и осъжда Г. И. Ц., да заплати на основание чл. 143, ал. 3 АПК, на Комисия за противодействие на корупцията, сумата от 200 лева – юрисконсултско възнаграждение.

В касационната жалба се поддържат оплаквания за неправилност на първоинстанционното решение поради нарушение на материалния закон, съществено

нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост - касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Твърди, че първоинстанционният съд допуснал съществено нарушение на съдопроизводствените правила, като не обсъдил представените по делото доказателства и не изложил собствени мотиви относно наличие на установените в административния акт нарушения.

Съдът неправилно не приложил разпоредбата на чл. 28 ЗАНН, съответно при индивидуализация на наказанието не съобразил личността на лицето, общия и незначителен с оглед на постигнатите резултати, размера на изплатеното възнаграждение. Счита, че не е било налице конфликт на интереси спрямо нея, поради което съдът неправилно се позовал на чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.).

По подробно изложени съображения в жалбата си касаторът иска отмяна на оспореното решение и вместо него постановяването на друго по съществото на спора, с което да се отмени издадения административен акт. Формулирано е искане за отправяне на преюдициално запитване по конкретно развити с молбата въпроси. Претендира адвокатско възнаграждение на осн. чл. 38, ал. 2 от Закон за адвокатурата.

Ответникът – Комисия за противодействие на корупцията, въз основа на приетия и влязъл в сила Закон за противодействие на корупцията, чрез процесуален представител Е. Динекова, оспорва основателността на касационната жалба. Намира първоинстанционното решение за правилно и иска оставянето му в сила. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Върховна касационна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост, но неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, състав на шесто отделение, намира касационната жалба за процесуално допустима, като подадена в преклузивния 14- дневен срок по чл. 211, ал. 1 АПК, от страна с правен интерес по смисъла на чл. 210, ал. 1 АПК, за която решението е неблагоприятно и срещу подлежащ на касационно оспорване съдебен акт.

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 АПК, касационната жалба е неоснователна.

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност в първоинстанционното производство е Решение №РС-КПК-1-128-23-062/01.07.2024 г. на КПК, в частта, с която на основание чл. 74, във връзка с чл. 171 от ЗПКОНПИ и чл. 81, ал. 1 и ал. 2 ЗПКОНПИ (отм.) е установен конфликт на интереси по смисъла на чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.) по отношение на Г. И. Ц. - член на УС на ДП [заличен текст] и Директор на ДП [заличен текст], като заемаща висша публична длъжност по чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК, за това, че:

1. в качеството си на член на УС на ДП [заличен текст] /Държавно предприятие - [заличен текст]/ е гласувала на заседание на УС, обективирано в Протокол № РД 03-6/14.12.2021 г., „за“ приемане на решения по т. 4.1. и т. 4.2. за допълнително материално стимулиране, включително в нейн частен интерес, с което е нарушила разпоредбата на чл. 56 ЗПКОНПИ (отм.) и на осн. чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) й е наложена глоба в размер 5 000 лв.; на осн. чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) е постановено отнемане от Г. Ц. на сума в размер на 22,73 лв., представляваща дневното й възнаграждение като член на УС за 14.12.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси;

2. за това, че в качеството си на член на УС на ДП [заличен текст] и Директор на ДП [заличен текст] е издала Заповед № РД 05-17/16.12.2021 г. и Заповед № РД 05-18/16.12.2021 г., с които е наредила заплащането на ДМС, гласувани на заседанието на УС по т. 4.1 и 4.2, с което действие е нарушила разпоредбата на чл. 58, изр. първо, предл. четвърто от ЗПКОНПИ (отм.) и на осн. чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) й е наложена глоба в размер 5 000 лв. за твърдяното нарушение по т. 4 от Протокол № РД 03-6/14.12.2021 г.; на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) е постановено отнемане от Г. Ц. на сума в размер на 52,91 лв., представляваща дневното й възнаграждение като Директор на УС на ДП [заличен текст] за 16.12.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси;

3. за това, че в качеството си на член на УС на ДП [заличен текст] и Директор на ДП [заличен текст] е сключила сама със себе си Граждански договор № 0011/01.01.2021 г. и Граждански договор № 003/04.01.2021 г. като й е заплатена сумата от 2 200 лв., с което е нарушила разпоредбата на чл. 58, изр. второ, предл. първо ЗПКОНПИ (отм.) и на осн. чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) й е наложена глоба в размер 5000 лв.; на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) е постановено отнемане от Г. Ц. на сума в размер на 116,49 лв., представляваща дневното й възнаграждение като Директор на ДП [заличен текст] за 01.01.2021 г. и 04.01.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси;

4. за това, че в качеството й на член на УС на ДП [заличен текст] и директор на ДП [заличен текст] е подписала Отчет за изпълнена работа по Граждански договор № 0011/01.01.2021 г. от 15.12.2021 г. и Приемо - предавателен протокол от 15.12.2021 г., и Отчет за изпълнена работа по Граждански договор № 003/04.01.2021 г. от 30.11.2021 г. и Приемо - предавателен протокол от 30.11.2021 г. с което е нарушила разпоредбата на чл. 58, изр. второ ЗПКОНПИ (отм.) и на осн. чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) й е наложена глоба в размер 5000 лв.; на основание чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.) е постановено отнемане от Г. Ц. на сума в размер на 105,82 лв., представляваща дневното й възнаграждение като Директор на ДП [заличен текст] за 30.11.2021 г. и 15.12.2021 г., получено от деянието, породило конфликт на интереси.

С административния акт е постановено отнемане на основание чл. 81, ал. ЗПКОНПИ (отм.) в полза на държавата от Г. И. Ц. в качеството й на член на УС на ДП [заличен текст] и директор на ДП [заличен текст], сумата от 6650 лева представляваща получената материална облага от нея в резултат на установения конфликт на интереси.

Административният орган е приел, че във връзка със събраните по преписката доказателства за изплатени възнаграждения на Г. Ц., в качеството й на член на УС на ДП [заличен текст] и в качеството й на директор на основание чл. 81, ал. 1 от ЗПКОНПИ (отм.), на отнемане в полза на държавата подлежи нетното дневно възнаграждение, получено от лицето на 01.01.2021 г., 04.01.2021 г., 14.12.2021 г., 16.12.2021 г., 30.11.2021 г. и 15.12.2021 г. - датите, на които същата е упражнила гореописаните правомощия в свой частен интерес, при наличието на конфликт на интереси, общо в размер на 297,86 лв.

Съобразно чл. 81, ал. 2 ЗПКОНПИ (отм.) органът е заключил, че на отнемане в полза на държавата подлежат сумите, представляващи материална облага, реализирана в резултат на конфликта на интереси, с оглед осъществените от Г. Ц. правомощия, чрез които тя се е обогатила неправомерно, а именно: допълнително материално стимулиране в качеството й на директор на „Опитна станция по зърнени, технически и фуражни култури - [населено място]“ в размер на 2 200 лв., допълнително материално стимулиране в качеството й на председател на УС на ДП [заличен текст] в размер на 2 250 лв., получената сума по Граждански договор №, 003/04.01.2021 г. в размер на 2 200 лв., или общо сума в размер на 6 650 лв.

За да отхвърли сезиралата го жалба, първоинстанционният съд е достигнал до извод, че оспореният акт е издаден от компетентен по смисъла на чл. 92, ал. 1 ЗПК орган, в изискуемата писмена форма, при липса на съществени нарушения на административнопроизводствените правила и при съобразяване с материалния закон. С оглед фактите по делото и установеното, че на заседание на УС от 14.12.2021 г., при изпълнение на задълженията си като член на органа на управление на държавно предприятия, Г. Ц. е гласувала в свой частен интерес да получи доход в пари, както и, че в качеството си на директор на ДП [заличен текст] е издала заповеди за изплащане на процесното ДМС, съдът е приел за доказани трите елемента от фактическия състав на конфликта на интереси по смисъла на чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.).

Развити са съображения, че конфликт на интереси е налице, ако съответният частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързаното с него лице, е във връзка с упражняването на неговите властнически правомощия като за съставомерността на деянието е достатъчно да е налице формално нарушение на посочената разпоредба, водещо до съмнение в начина, по който се осъществяват съответните публични длъжности. Административният съд е обосновал извод, че заеманата от Ц. длъжност - директор на ДП [заличен текст], предпоставя спрямо нея приложимостта на забраните и ограниченията, въведени с чл. 56, респ. чл. 58 ЗПКОНПИ (отм.). Мотивирано е отхвърлил възраженията на жалбоподателя, касаещи сключените граждански договори. Съдът е потвърдил акта на КПКОНПИ и в частта на постановеното по силата на чл. 81, ал. 1 и 2 ЗПКОНПИ (отм.) отнемане в полза на държавата на сумата от 297,86 лева, представляваща нетното дневно възнаграждение за датите, на които Ц. е упражнила правомощия в свой частен интерес, както и на сумата в размер на 6 650 лв. представляващи материална облага, реализирана в резултат на конфликта на интереси.

В първоинстанционното производство, за изясняване на релевантните по делото обстоятелства, е назначена съдебно- счетоводна експертиза, заключението по която е кредитирано от съда като компетентно и обективно дадено.

Настоящият съдебен състав е сезиран с искане по чл. 267 б. “а“ от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) във връзка с чл. 19, параграф 3, б.“б“ от Договора за Европейски съюз (ДЕС) във връзка с чл. 94 от Процедурния правилник на Съда на Европейския съюз, отправено от касационния жалбоподател Г. И. Ц., което е с правно основание чл. 628 и сл. от ГПК във връзка с чл. 144 АПК.

В искането си касаторът посочва, че от 01.08.2020 г. до 07.08.2024 г. е Председател и член по право на Управителния съвет на Държавно предприятие „[заличен текст]“ (само „Предприятието“, или „ДП [заличен текст]“), като през 2012 г. е наградена за успешната й работа от Министъра на земеделието на Република България. ДП [заличен текст] е юридическо лице, регистрирано по чл. 62. ал. 3 от Търговския закон. Средствата и операциите на предприятието се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от Закона за публичните финанси и са част от държавния бюджет.

В чл. 11 от Договора за управление и контрол, сключен между Г. Ц. и Председателя на Селскостопанската академия е предвидено, че Председателят на Академията не гарантира размера на възнаграждението на директора и не го компенсира при липса на средства в предприятието. Уговореното в договора възнаграждение на Г. Ц. е размер на 1500 лв. или 751.16 евро и се заплаща само тогава, когато Предприятието си осигури само средства. Съгласно този договор жалбоподателката Г. Ц. следва да извършва цялостно оперативно ръководство на Предприятието и опитните станции, което включва регулярното им физическо посещение; да определя кадровата политика па Централното управление; да сключва договорите за управление и контрол на директорите на опитните станции; да изготвя проект и

да осигурява изпълнението на годишния план за управление на Предприятието както и на годишния му финансов отчет. Същата носи отговорност и упражнява контрол по спазването па нормативните актове, финансовата дисциплина и опазване имуществото на предприятието.

Изтъква, че съгласно Вътрешни правила за работната заплата в Централното управление на Държавното предприятие, утвърдени със Заповед № РД 04/01.12.2018 г. на И. Н. - предходен директор на ДП [заличен текст] („Вътрешните правила“) е предвидена възможност за изплащане на целеви награди и допълнително материално стимулиране (ДМС) на Управителния съвет и служителите на Предприятието, в случай, че такива средства са налични.

Съгласно чл. 20, ал. 1 от Вътрешните правила ДМС на Управителния съвет се определя при взето решение на Управителния съвет след индивидуална оценка за изпълнение на допълнително поставените задачи на всеки един член на УС и се утвърждава от Директора на ДП [заличен текст]. На базата на тези Вътрешни правила и финансовите резултати на Предприятието жалбоподателката е направила предложение вх. №320/13.12.2021 г. за изплащане на допълнително материално стимулиране на членовете на Управителния съвет, вкл. и за себе си. Прието е решение за изплащане на допълнителните възнаграждения на членовете на Управителния съвет в размер на 2250 лв. или 1,126.74 евро.

В качеството си на директор , предвид приложимата нормативна уредба, тя може да бъде заместана единствено от служител на Централното управление – към тогавашния момент от счетоводител и технически сътрудник.

Жалбоподателката твърди, че приложимият ЗПКОНПИ към възникналите спорни правоотношения, понастоящем отменен и сега действащият Закон за противодействие на корупцията, въвеждат строги фискални наказания (глоби) в размер близък до 5 (пет) минимални работни заплати в Република България, без отчитане на спецификите и несъвършенствата на приложимата нормативна уредба, конкретните фактически обстоятелства по делото, личността на дееца и поведението му, т.е. без индивидуализация на наказанието.

Освен изложението на фактическите обстоятелства, касаторката изтъква и подробни съображения по допустимостта на искането, като поставя следните въпроси:

1.Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (Принцип на пропорционалност) и член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието) допускат ли национална правна уредба, като разглежданата в главното производство, която установява строго фиксирани минимални наказания в размери равняващи се на близо 5 (пет) пъти минималната работна заплата в страна- членка без отчитане на спецификите и несъвършенствата на приложимата нормативна уредба, конкретните фактически обстоятелства по делото, личността на дееца и поведението му т.е. без каквато и да е индивидуализация на налаганите наказания?

2.Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз (Принцип на пропорционалност) и член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието) допускат ли национална правна уредба, като разглежданата в главното производство, която предвижда налагането на строго фиксирано минимално наказание без индивидуализация дори тогава, когато деецът е спазвал стриктно приложимата нормативна уредба, която го поставя или в хипотеза на неизбежен конфликт на интереси или пред невъзможност да му бъде заплатено безспорно

дължимо допълнително възнаграждение, обвързано с огромно по размерите си подобрение във финансовите показатели на управляваното държавно предприятие, което не разполага със собствен делегиран бюджет, не разходва публични средства и осигурява само издръжката си, вкл. възнагражденията на работници, служители и управителни органи?

3.Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Право на добра администрация) допуска ли административен орган като разглеждания в главното производство да не се произнесе по ключово мотивирано искане на страна по административнонаказателно производство, а именно прилагането на разпоредба от националната правна уредба, която допуска при маловажни случаи и при отчитане на конкретните обстоятелства в разглеждания случай да не се наложи наказание?

4.Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес) допуска ли национален съд да не се произнесе по ключово мотивирано искане на страна по дело, а именно прилагането на разпоредба от националната правна уредба, която допуска при маловажни случаи и при отчитане на конкретните обстоятелства по делото да не се наложи наказание?

За да се произнесе по отправеното искане, настоящият касационен състав намира следното:

В чл. 628 ГПК е предвидено, че когато тълкуването на разпоредба от правото на Европейския съюз или тълкуването и валидността на акт на органите на Европейския съюз е от значение за правилното решаване на делото, българският съд прави запитване до Съда на Европейския съюз.

Съгласно чл. 629, ал. 3 ГПК съдът, чието решение не подлежи на обжалване, винаги отправя запитване за тълкуване, освен когато отговорът на въпроса произтича ясно и недвусмислено от предишно решение на Съда на Европейския съюз или значението и смисълът на разпоредбата или акта са толкова ясни, че не будят никакво съмнение.

В настоящия случай касационният състав намира, че не са налице основания за отправяне на преюдициално запитване на основание чл. 267, първи параграф, буква "а" от ДФЕС и чл. 629, ал. 3 от ГПК.

В решението си от 6 октомври 2021 г. по дело C-561/19 Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi SpA срещу Rete Ferroviaria Italiana SpA. (ECLI identifier: ECLI:EU:C:2021:799) Съдът на Европейския съюз в т. 33 посочва, че национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, би могла да бъде освободена от това задължение само ако установи, че повдигнатият въпрос е ирелевантен или че разглежданата разпоредба от правото на Съюза вече е била предмет на тълкуване от Съда, или че правилното тълкуване на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 21, от 15 септември 2005 г., Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, т. 33 и от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удръжка върху доходи от капитали), C-416/17, EU:C:2018:811, т. 110).

От мотивите на цитираното решение следва, че тази юрисдикция има право на преценка дали да отправи преюдициално запитване. Анализът на чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз, вр. с чл. 628 и чл. 629 ГПК налага извода, че преюдициалното запитване трябва да има за предмет било установяване валидността на вторичен акт на правото на ЕС, било тълкуване на конкретна общностноправна норма в контекста на определена

националноправна уредба, за да се установи въз основа на това тълкуване наличие или липса на противоречие на националното право с норми на правото на ЕС. Разпоредбите на правото на ЕС, чието тълкуване се иска, следва да са относими към конкретния правен спор, разглеждан от националната юрисдикция, като смисълът и значението им следва да пораждат неяснота относно тяхното правилно тълкуване. Съдът на Европейския съюз в т. 34 от горецитираното решение по дело C-561/19, изрично посочва, че юрисдикциите имат същото право на преценка, както всяка друга национална юрисдикция, да определят дали е необходимо решение по въпрос на правото на Съюза, за да могат да се произнесат със съдебен акт. Тези юрисдикции не са длъжни да отправят въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, повдигнат пред тях, ако въпросът е ирелевантен, т.е. ако отговорът му, независимо от това какъв е той, не би могъл по никакъв начин да повлияе на решаването на спора (решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 10, от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, т. 26 и от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 43).

В това отношение от системата, въведена с член 267 ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз, следва, че когато национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, счита, че е освободена от предвиденото в член 267, трета алинея ДФЕС задължение да сезира Съда с преюдициално запитване, тъй като се намира в някоя от трите хипотези, посочени в точка 33 от решение по дело C-561/19, от мотивите на решението ѝ трябва да става ясно, било че повдигнатият въпрос относно правото на Съюза е ирелевантен за решаването на спора, било че тълкуването на съответната разпоредба от правото на Съюза се основава на практиката на Съда, било — ако такава практика липсва — че тълкуването на правото на Съюза е толкова очевидно за националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, че не оставя място за никакво основателно съмнение..

В конкретната хипотеза с оглед на формулираните от касаторката въпроси, които не следва да бъдат преформулирани от настоящия касационен състав, е необходимо да се посочи съобразно разясненията дадени в т. 23 от решение от 11.01.2024 г. на Съда на Европейския съюз по дело C-755/22 Národuj s.r.o. срещу EC Financial Services, a.s. (ECLI:EU:C:2024:10), че в рамките на процедурата, предвидена в член 267 ДФЕС, Съдът не е компетентен да се произнася по тълкуването на националното право и да преценява дали тълкуването, дадено от отнасящия се съд, е правилно, тъй като в рамките на тази процедура, основана на ясно разграничаване на функциите между националните съдилища и Съда, всяка преценка на фактите и националното право е от компетентността единствено на националния съд (този смисъл, решения от 16 март 2023 г., Caixabank (комисия за отпускане на заем), C-565/21, EU:C:2023:212, точка 37 и цитираната съдебна практика, както и от 4 май 2023 г., Bundesrepublik Deutschland (Съдебна електронна пощенска кутия), C-60/22, EU:C:2023:373, точка 40 и цитираната съдебна практика).

От съдържанието на формулираните от касатора въпроси е очевидно, че искането тълкуване на чл. 5, параграф 4 от Договора за Европейски съюз, чл. 41, чл. 47 и чл. 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз, няма връзка с реалността, респ. с предмета на спора по главното производство, както, и че тези въпроси не са хипотетични по смисъла на съдебната практика на СЕС (в този смисъл, решения от 14 юли 2022 г., Volkswagen, C-134/20, EU:C:2022:571, съображение 57 и цитираната съдебна практика, както и от 31 януари 2023 г., Puig Gordi и др., C-158/21, EU:C:2023:57, съображение 51 и цитираната съдебна практика).

Формулираните въпроси от касатора не сочат на конкретни разпоредби от общностното право, за които да се твърди неяснота относно техния смисъл и значение и не сочат конкретно

противоречие между норми на националното право и норми на правото на ЕС. При извършване на проверката за материалната законосъобразност на административния акт, дължима от националния съд, същият следва да определи приложимото право, като подведе установените в процеса правнорелевантни факти под хипотезиса на относимите материалноправни норми.

Затова, след като зададените с молбата за отправяне на преюдициално запитване въпроси не отговарят на изискванията на чл. 267 ДФЕС, искането следва да се остави без уважение.

Обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно.

Административният съд вярно и обективно е установил относимата фактическа обстановка по делото. Обосновани са правните изводи, обективирани в оспореното решение, че при издаване на административния акт не са допуснати нарушения с оглед основанията по чл. 146 АПК, които да налагат неговата отмяна.

Първоинстанционният съд е събрал и коментирал относимите към казуса доказателства, надлежно и аргументирано е обсъдил и анализирал всички релевантни за спора факти и обстоятелства, правнозначимите доводи и възражения на страните, и е проверил изцяло законосъобразността на оспорения административен акт съобразно очертаните предели на предмета на съдебната проверка в чл. 168, ал. 1 АПК по критериите в чл. 146 АПК.

Въз основа на съвкупната преценка на събраните по делото доказателства и при анализа им във връзка с приложимата за казуса нормативна уредба е направен обоснован краен извод за неоснователност на жалбата срещу процесното решение на КПК, като убедително са опровергани релевираните, включително и пред настоящата инстанция, доводи за неговата незаконосъобразност. Съдебният акт е надлежно мотивиран, като фактическите и правни изводи съответстват с установените по делото обстоятелства.

Неоснователни са развитите в касационната жалба съображения, релевиращи необоснованост на заключението на АССГ за установен конфликт на интереси по смисъла на чл. 52 във връзка с чл. 53 и чл. 58 ЗПКОНПИ (отм.).

Съгласно чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.) 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. Фактическият състав на конфликта на интереси по чл. 52 ЗПКОНПИ (отм.) предполага кумулативно наличие на три предпоставки: 1. лице, което заема висша публична длъжност; 2. наличие на частен интерес и 3. възможност този частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията по служба на лицето, заемащо публичната длъжност.

Според чл. 53 ЗПКОНПИ (отм.) частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение. Видно от чл. 54 ЗПКОНПИ (отм.) облага е всеки доход в пари 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, 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.

Видно от приложимата към процесния случай разпоредба на чл. 58 ЗПКОНПИ (отм.) лице, заемащо висша публична длъжност, няма право да участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции или да налага санкции в частен интерес. Такова лице няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба.

Със сключването на Граждански договори № 0011/01.01.2021 г. и № 003/04.01.2021 г. касаторката като лице, заемащо висша публична длъжност е нарушила забраната по чл. 58, изр. 2- ро, предл. първо ЗПКОНПИ (отм.) да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба, което съгласно чл. 53 ЗПКОНПИ (отм.) води до облага от материален или нематериален характер, включително всяко поето задължение. Изложените в касационната жалба възражения, че поради липса на кадрови ресурс в „Опитна станция по зърнени, технически и фуражни култури - [населено място]“ гражданските договори не могат да бъдат подписани от друг, освен от директора, не променят извода за съществувал частен интерес за лицето, заемащо висша публична длъжност.

Настоящият касационен състав споделя изводите на административния съд, касаещи фиктивния характер на сключените от Ц. граждански договори. Данните по делото потвърждават установеното от АДФИ в Заключение по Доклад № ДИД2-СФ - 17/16.10.2023 г., че договорите са съставени с цел сумите по тях да се дублират със сумите, гласувани за ДМС, съответно същите да се изплатят от бюджета на ЦУ на ДП [заличен текст], а не от бюджета на съответното поделение.

Безспорно, Ц. е нарушил забраната на чл. 58 ЗПКОНПИ (отм.) и при подписването на Заповеди № РД 05-17/16.12.2021 г. и № РД 05-18/16.12.2021 г., тъй като упражнявайки правомощия по служба е разпоредила изплащане на ДМС при наличието на частен интерес.

Първоинстанционният съд е достигнал до правилен и обоснован извод за пряка връзка между доказания частен интерес на Г. Ц. в качеството ѝ на член на управителния съвет на ДП [заличен текст] и безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията ѝ като такъв при гласуването „за“ приемане на решение по т. 4.1. и т. 4.2. от Протокол № РД03-6/14.12.2021 г., за допълнително материално стимулиране в свой частен интерес, в нарушение на чл. 56 ЗПКОНПИ (отм.).

От значение за квалифициране на деянието като нарушение на посочената разпоредба е, че касаторът е гласувал при приемането на актове, които пораждат определени материалноправни последици. Ирелевантно е как е гласувала Ц. и дали са спазени изискванията на Вътрешните правила за работната заплата на ДП [заличен текст] и Устройствения правилник на ССА. Конфликт на интереси е налице и тогава, когато лицето, заемащо публична длъжност е упражнило правомощията си в съответствие с материалноправните предпоставки за тяхното прилагане, но това е станало в негов или на свързано с него лице интерес, тъй като конфликтът на интереси се обективира не в резултата - придобита облага, а във възможността частният интерес да повлияе на обективното и безпристрастно изпълнение на правомощията.

С гласуването в свой личен частен интерес като член на управителния съвет на ДП [заличен текст] Г. Ц. е допринесла за получаването на материална облага под формата на отделно, самостоятелно възнаграждение за работата ѝ като член на УС на дружеството, извън получаваното от нея като директор. Съгласно предвиденото в чл. 63, ал. 1 ЗКОНПИ (отм.)

правило, Ц. е следвало да се отведе от подготовката, обсъждането и гласуването на решенията на Управителния съвет на ДП [заличен текст], но не е сторила това.

В този смисъл не могат да бъдат възприети доводите на касатора, изложени и пред първоинстанционния съд, че конфликтът на интереси в случая произтича от двойнствената позиция на Г. Ц.: от една страна е член на УС на ДП [заличен текст], а от друга страна е неин директор по силата на договор за управление и контрол от 28.07.2020 г. Дали между двете позиции е налице несъвместимост не е предмет на настоящото производство и това обстоятелство не може да служи като оправдание за нарушаване на закона. Още повече, че в чл. 55 и 56 на Устройствения правилник на Селскостопанската академия (ССА), свързани с права и задълженията на УС, не е предвидена възможност членовете сами за себе си да гласуват ДМС.

Следва да се отбележи, че в съдебната практика е застъпено становището, че от значение за наличието или липсата на конфликт на интереси е облагата по смисъла на чл. 54 ЗПКОНПИ (отм.) да бъде само възможна, без да е необходимо същата да е постигната или реализирана. Върховният административен съд нееднократно се е произнасял, че дори само възможността съществуващият частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията, води до състояние, което е обществеоопасно, укоримо и като такова не следва да бъде допускано. Целта е предотвратяването на съмнения, че лицата, заемащи висши публични длъжности, осъществяват правомощията си на база на лични интереси и роднински отношения, а не на база законоустановените критерии.

Законът не изисква доказване на факта дали в действителност и как упражнените властнически правомощия са били повлияни от установения частен интерес. Не се допускат 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. Дори само възможността съществуващият частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията води до състояние, което е вредно за обществото и като такова не следва да бъде допускано.

Предвид събрания по делото доказателствен материал, съдът е достигнал до законосъобразен извод, че в резултат на упражнените правомощия Г. Ц. е реализирала материална облага - реално получаване на доход в пари под формата на допълнително възнаграждение в размер на 6 650 лв., които съгласно разпоредбата на чл. 81, ал. 2 ЗПКОНПИ (отм.), подлежат на отнемане в полза на държавата. Правилно са определени и размерът на наложената глоба в рамките на минимума, предвиден по чл. 171, ал. 1 от ЗПКОНПИ (отм.), както и сумата, която следва да бъде отнета в полза на държавата по реда на чл. 81, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.).

Неотносимо към конкретния казус е искането на касатора за отмяна на административния акт по силата на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Глобите по чл. 171 ЗПКОНПИ (отм.) и отнемането по чл. 81 от същия закон се налагат с решението по чл. 74, ал. 1 и 2 от закона. Съгласно изричната разпоредба на чл. 74, ал. 4 ЗПКОНПИ (отм.), за налаганата административнонаказателна отговорност с решението по ал. 2 не се съставя акт за установяване на административно нарушение и не се издава наказателно постановление. На основание чл. 72, ал. 5 ЗПКОНПИ (отм.) в производството по установяване на конфликт на интереси се събират доказателства по реда на АПК, а съгласно чл. 79 ЗПКОНПИ (отм.) - за неуредените въпроси в Раздел V „Установяване на конфликт на интереси“, се прилага АПК. Административното производство по реда на специалния закон

не е с административно- наказателен характер, следователно при издаване на решение чл. 74 от ЗПКОНПИ (отм.) разпоредбите на ЗАНН не намират приложение.

Наложената на касаторката санкция – глоба по смисъла разпоредбата на чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ в относимата към датата на нарушението редакция ДВ. бр.104 от 30 декември 2022 г., изрично предвижда, че лице, заемащо висша публична длъжност, което наруши разпоредба на раздел II от глава осма, се наказва с глоба в размер от 5000 до 10 000 лв., т.е. глобата в случая е определена в минимален размер.

С оглед регулираните обществени отношения на закона, нейният минимален размер напълно отговаря на защитимия интерес посочен в чл. 2 от ЗПКОНПИ (отм.), касаещ процесните правоотношения в редакция ДВ. бр.104 от 30 декември 2022 г., а именно: ефективно противодействие на корупцията; създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите; предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

Наложената санкционна мярка по чл. 171, ал.1 ЗПКОНПИ в относимата към датата на нарушението редакция ДВ. бр.104 от 30 декември 2022 г. е и пропорционална. Принципът на пропорционалност е определен в член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз по принцип касае актовете на институциите на ЕС. Наложилата се съдебна практика на СЕС посочва, че за да е спазен този принцип мерките трябва да са подходящи и необходими за постигане на желаната цел, и не трябва да налагат на лицето тежест, която е прекомерна по отношение на целта, която се очаква да бъде постигната (пропорционалност в тесен смисъл). Този принцип е тясно свързан с принципа на субсидиарност, който изисква ЕС да предприема действия само ако те са по-ефективни от действията, предприети на национално, регионално или местно равнище. Критериите за прилагането на принципа са определени в протокол №2 относно прилагането на принципите за субсидиарност и пропорционалност към договорите (OB C 202, 7.6.2016 , pp. 206–209 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). Следователно, преценявайки критериите за пропорционалност на дадената национална мярка по чл. 171, ал. 1 ЗПКОНПИ (отм.), касационната инстанция намира, че наложените глоби на Ц. по вид и размер са съразмерни, ефективни и възпиращи. Същите кореспондират с тежестта на нарушението на касаторката. За индивидуализацията на санкцията преценката на личността на лицето, което заема висша публична длъжност е без правно значение, доколкото производството не е административно-наказателно и не се прилага чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, редакцията – ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г., относим за маловажен случай на административно нарушение.

Независимо от неприложимостта на ЗАНН за конкретните спорни правоотношения, следва да се посочи, че от данните по делото се установява, че жалбоподателката, напълно е съзнавала, характера на своите действия, както и, че е имала възможност да се отведе, защото чл. 63 ЗПКОНПИ (отм.), приложим за процесните правоотношения в редакция ДВ. бр.104 от 30 декември 2022 г., е предвиждал, че когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, то е длъжно да си направи самоотвод от изпълнението на конкретно правомощие или задължение по служба, като уведоми органа по избора или назначаването. Също така, когато на заседание на колективен държавен орган или на орган на местното самоуправление се обсъжда и решава въпрос, по който негов член е обявил частен интерес, последният не може да участва в обсъждането и да гласува. В тези случаи решенията се приемат с предвиденото мнозинство от членовете на органа, като се изключи лицето, което е обявило частен интерес. Обстоятелствата по тази алинея се отразяват в протокола от съответното заседание.

В чл. 64 от същия закон и редакция е предвидено органът по избора или назначаването да направи отвод на лице, заемащо висша публична длъжност, ако разполага с данни за негов частен интерес във връзка с конкретно правомощие или задължение по служба. Съгласно чл. 65 от същия закон самоотводите и отводите се правят незабавно след възникване или узнаване на данните за наличие на частен интерес. Самоотводите и отводите се мотивират, като се посочва частният интерес, който е причина за отстраняването от изпълнението на конкретното правомощие или задължение.

При така разписаните правила за поведение на лицата заемащи висши публични длъжности и при приложението на материалния закон, е ирелевантно, че касаторката не е могла обективно да бъде заместена от друго лице при вземане на процесните решения за изплащане на ДМС, нито, че Предприятието не разполага със свои собствен делегиран бюджет и не разходва публични средства.

Оспореният съдебен акт е постановен и в съответствие с целта на закона, формулирана в чл. 2, т. 1 ЗПКОНПИ (отм.), а именно да се защитят интересите на обществото чрез създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите.

С оглед изложеното не са налице сочените в касационната жалба отменителни основания по чл. 209, т. 3 АПК, поради което обжалваното решение като правилно, следва да се остави в сила.

При този изход на спора основателно е своевременно заявеното искане на ответника по касация за присъждане на юрисконсултско възнаграждение. На основание 143, ал. 3, във връзка с чл. 228 АПК в полза на Комисията за противодействие на корупцията следва да се присъдят претендираните разноски в размер на 102, 26 евро.

Така мотивиран и на основание чл. 221, ал. 2, изр. първо, АПК, Върховният административен съд, шесто отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането на Г. И. Ц. за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 22962/03.07.2025 г., постановено по адм. дело № 10456/2024 г. по описа на Административен съд – София- град.

ОСЪЖДА Г. И. Ц. с [ЕГН] с адрес гр. София, [жк], [адрес] да заплати в полза на Комисията за противодействие на корупцията, гр. София сумата в размер на 102, 26 евро (сто и две евро и двадесет и шест цента), представляваща юрисконсултско възнаграждение за касационна инстанция.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ХАЙГУХИ БОДИКЯН

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ЮЛИЯ ТОДОРОВА

/п/ СЛАВ БАКАЛОВ