РЕШЕНИЕ

№ 8147
София, 16.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
ЧЛЕНОВЕ: ДЕСИСЛАВА СТОЕВА
ЯВОР КОЛЕВ

при секретар Светослава Огнянова и с
на прокурора Веселин Найденов изслуша док
от съдията Явор Колев
по административно дело № 5289/2025 г.

Производството е по реда на чл.208 и сл. от АПК.

Образувано е по касационна жалба на Н. А. Р. от гр. Горна Оряховица, чрез адв. Николов, срещу Решение № 560 от 18.02.2025 г., постановено по адм. дело № 600/2024 г. по описа на Административен съд – Велико Търново. Излагат се доводи за неправилност на решението, поради противоречие с материалния закон, допуснати съществени нарушения на процесуалните правила и поради необоснованост. Прави се искане за отмяната му и за постановяване на друго, с което да се отмени Решение № РС-120-24-048/10.06.2024 г. на Комисията за противодействие на корупцията /КПК/, алтернативно да бъде отменено решението на административния съд и делото да бъде върнато със задължителни указания за ново разглеждане от друг състав на съда. Претендира разноски.

Ответникът – Сметна палата на Република България, чрез юрк. Георгиева, оспорва така подадената касационна жалба и настоява за отхвърлянето ?. Претендира разноски.

Представителят на Върховната касационна прокуратура дава заключение за правилност на обжалваното решение.

Върховният административен съд, Шесто отделение, намира касационната жалба за процесуално допустима, като подадена от надлежни страни по смисъла на чл.210 ал.1 АПК и в срока по чл.211 ал.1 АПК.

Разгледана по същество за неоснователна.

С обжалваното решение първоинстанционният съд е отхвърлил оспорването по жалбата от Н. А. Р. срещу Решение № РС-120-24-048/10.06.2024 г. на КПК, с което е установен конфликт на интереси по отношение на Н. А. Р., кмет на Община Горна Оряховица и лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 32 от Закона за противодействие на корупцията /ЗПК/, затова, че по силата на Договор за покупко-продажба на недвижими имоти от 24.11.2023г. се е разпоредил с общинско имущество в интерес на „Мирвана“ ООД с ЕИК 104024583, в което е бил съдружник и управител до 16.11.2023 г., в нарушение на разпоредбата на чл.77, ал.3 от ЗПК; на основание чл.113, ал.1 от ЗПК е наложена глоба на Р. в размер на 5 000 лв. за осъществения конфликт на интереси; на основание чл.99, ал.1 от ЗПК е отнета в полза на общината сума в размер на 225,10 лв., представляваща нетното дневно възнаграждение, получено от лицето за 24.11.2023 г. – датата на извършеното нарушение по чл.77, ал.3 от ЗПК.

Настоящият касационен състав намира този извод за обоснован, постановен при липса на допуснати нарушения на съществени процесуални правила.

Първостепенният съд е установил от представената като пълна административна преписка, че с обжалваното Решение № РС-120-24-048/10.06.2024 г. Комисията за противодействие на корупцията е установила конфликт на интереси по отношение на Н. А. Р. – кмет на Община Горна Оряховица и лице, заемащо публична длъжност по чл.6, ал.1, т.32 ЗПК, като е приела, че на 24.11.2023 г. същият се е разпоредил с общинско имущество в интерес на „Мирвана“ ООД, дружество, в което до 16.11.2023 г. е бил съдружник и управител, с което е нарушил забраната по чл.77, ал.3 ЗПК. На основание чл.113, ал.1 ЗПК му е наложена глоба в размер на 5 000 лв., а на основание чл.99, ал.1 ЗПК е постановено отнемане в полза на общината на сумата 225,10 лв., представляваща нетното му дневно възнаграждение за датата на нарушението.

Административното производство е образувано по сигнал с вх. № С-120/16.02.2024 г., съдържащ данни за участие на „Мирвана“ ООД в процедура по продажба на общински имоти и за последващо сключване на договор между Община Горна Оряховица и дружеството след избирането на Н. Р. за кмет на общината.

С Решение № КИ-076/05.03.2024 г. КПК е образувала производство за установяване на конфликт на интереси. В хода на същото са събрани писмени доказателства от Община Горна Оряховица, Общински съвет – Горна Оряховица, ТРРЮЛНЦ, НБД „Население“ и други официални източници. На Р. е предоставена възможност да се запознае с материалите по преписката, същият е бил изслушан от комисията и е депозирал писмено възражение.

От събраните доказателства е установено, че Н. Р. е избран за кмет на Община Горна Оряховица с Решение № 218/06.11.2023 г. на ОИК – Горна Оряховица и е встъпил в длъжност на 10.11.2023 г.

Установено е още, че „Мирвана“ ООД е дружество, в което Р. е бил съдружник и управител заедно с Й. В.. С договор за покупко-продажба на дружествени дялове от 09.11.2023 г., нотариално заверен на 10.11.2023 г., Р. е прехвърлил дружествените си дялове на своята майка В. С. Д.. Промяната е вписана в ТРРЮЛНЦ на 16.11.2023 г., когато Р. е заличен като съдружник и управител, а на негово място е вписана В. Д.. От справка в НБД „Население“ е установено родственото отношение между двамата – майка и син.

По повод инвестиционно намерение, заявено от „Аполон-95“ ЕООД, Общински съвет – Горна Оряховица с Решение № 1107/29.06.2023 г. е дал съгласие за провеждане на публичен търг с тайно наддаване за продажба на осем поземлени имота – частна общинска собственост. Със Заповед № 2121/19.07.2023 г. на кмета на общината е открита тръжната процедура, а със Заповед № 2332/04.08.2023 г. е назначена комисия за провеждането ?.

В търга са участвали „Аполон-95“ ЕООД, „Мирвана“ ООД и „Плана Инвестмънт“ ЕООД, като комисията е класирала на първо място „Мирвана“ ООД. Със Заповед № 2371/09.08.2023 г. дружеството е обявено за спечелило търга.

На 24.11.2023 г., след заплащане на определената цена и дължимите публични вземания, между Община Горна Оряховица, представлявана от кмета Н. Р., и „Мирвана“ ООД, представлявано от В. Д., е сключен договор за покупко-продажба, по силата на който дружеството е придобило собствеността върху осемте поземлени имота с идентификатори 16359.515.412, 16359.515.413, 16359.515.414, 16359.515.417, 16359.515.418, 16359.515.500, 16359.515.501 и 16359.515.5681 по КККР на гр. Горна Оряховица, с обща площ 8 785 кв. м.

Въз основа на тези факти КПК е приела, че към датата на разпореждането с общинското имущество е била налице хипотезата на чл.77, ал.3 ЗПК, тъй като Р. е упражнил правомощията си като кмет в интерес на търговско дружество, в което до непосредствено преди това е бил съдружник и управител. Поради това е направен извод за осъществен конфликт на интереси по смисъла на чл.70 ЗПК и са приложени предвидените в закона последици.

Решението е връчено на Р. на 17.07.2024 г., а срещу него е подадена жалба чрез административния орган на 29.07.2024 г., по която е образувано производството пред Административен съд – Велико Търново.

За да отхвърли жалбата на Н. Р. срещу акта на КПК от 10.06.2024 г., първостепенният съд е приел, че решението е издадено от компетентен орган. Съдът е счел, че административното производство е проведено законосъобразно, без съществени процесуални нарушения, като жалбоподателят е бил надлежно уведомен, а липсата на отделен акт за започване на проверка не опорочава производството. По същество съдът е приел, че са налице всички елементи на конфликт на интереси по ЗПК, тъй като Р., в качеството си на кмет на Община Горна Оряховица, е подписал договор за продажба на общински имот с „Мирвана“ ООД, дружество, в което е бил управител и съдружник.

Според съда е без значение дали е настъпила реална облага или вреда за общината, тъй като законът санкционира и самата възможност частният интерес да повлияе върху безпристрастното упражняване на публичните правомощия. Съдът е подчертал, че за установяване на конфликт на интереси не е необходимо да се доказва действително влияние на частния интерес върху взетото решение или настъпването на вредни последици, а е достатъчно наличието на обективна възможност такъв интерес да повлияе върху безпристрастното изпълнение на публичните функции. Прието е още, че подписването на договора представлява съществен и завършващ елемент от разпореждането с общинско имущество и попада в приложното поле на забраните по закона.

Съдът е отхвърлил доводите, че сделката е била неизбежна или продиктувана от обществен интерес, както и възражението, че кметът е действал при предварително определени условия, тъй като конфликтът на интереси възниква независимо от това дали лицето разполага с оперативна самостоятелност. Поради това съдът е счел за законосъобразни както установяването на конфликта на интереси, така и наложената глоба и отнемането на полученото възнаграждение

Настоящият състав на касационната инстанция намира, че безспорно се установява наличието на предпоставките, за да е налице конфликт на интереси.

На първо място във връзка с компетентността на административния орган, следва да се отбележи, че първоинстанционният административен съд правилно е преценил настъпилата промяна в нормативната уредба, с която е влязъл в сила нов Закон за противодействие на корупцията (обн. ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г., в сила от 06.10.2023 г.), с § 3 от ПЗР на който са направени редица изменения и допълнения и са отменени множество разпоредби на ЗПКОНПИ (понастоящем Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество (загл. изм. - ДВ, бр. 84 от 2023 г., в сила от 06.10.2023 г.), като материята е преуредена в новия Закон за противодействие на корупцията, понастоящем също отменен с § 25 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за Сметната палата (ДВ, бр. 16 от 10 февруари 2026 г., в сила от 14.02.2026 г.). Заварените при влизането в сила на Закона за противодействие на корупцията членове на КПКОНПИ изпълняват функциите на членове на съответните комисии (КПК и КОНПИ) до избирането на състав на Комисията за противодействие на корупцията.

На основание чл. 70 от ЗПК, конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Според приложимата разпоредба на закона, фактическият състав на конфликта на интереси изисква кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки: 1/лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.6 от ЗПК /отм./, съответно лице по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПК; 2/ частен интерес за това лице по смисъла на чл. 71, във вр. с чл. 72 от ЗПК, или за свързано с него лице 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 която и да било от трите кумулативни предпоставки препятства осъществяването на състава за конфликт на интереси.

Съгласно чл.71 ЗПК, частен интерес 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. Съгласно чл.72 ЗПК, 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.

Конфликт на интереси е налице 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.

В своите решения Върховният административен съд неднократно, при тълкуване на разпоредбите на закона, е посочвал, че законодателят не изисква дори доказване на обстоятелството дали в действителност и как упражнените властнически правомощия са повлияни от установения частен интерес. 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. За съставомерността на деянието по чл.70 от ЗПК(отм. от 14.02.2026г.) е достатъчно да е налице формално нарушение на посочената разпоредба, водещо до съмнение в начина, по който се осъществяват съответните публични длъжности. Не е необходимо да бъде доказано резултатно деяние с реални негативни последици. Целта на закона е предотвратяването на съмнения, че лицата, заемащи публични длъжности, осъществяват правомощията си на база на лични и роднински отношения, а не на база законоустановените критерии (В този смисъл са: Решение № 12130/30.09.2020 г. на ВАС по адм. д. № 2277/2020 г., VI отд., Решение № 17114 от 13.12.2019 г. на ВАС по адм. д. № 9250/2019 г., VI отд., Решение № 115 от 6.01.2016 г. на ВАС по адм. д. № 1439/2015 г., VII отд., Решение № 6945 от 23.05.2014 г. на ВАС по адм. д. № 1791/2014 г., VII отд. и мн. др.).

За избягване и преодоляване потенциалната възможност лицето, заемащо публична длъжност, да бъде поставено в ситуация, в която упражняването на правомощията му да бъде повлияно от частен интерес, е въведена забраната за действие в такива ситуации – лицето, заемащо публична длъжност, няма право да извършва дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията си. Поведението на настоящия касатор правилно е квалифицирано от органа осъществен конфликт на интереси по смисъла на чл.70 ЗПК, който в нарушение на чл.77, ал.3 ЗПК е сключил договор за продажба на недвижими имоти от 24.11.2023 г. с „Мирвана“ ООД – търговско дружество, в което самият той е бил управител и съсобственик на капитала до 16.11.2023 г., в качеството си на кмет на община Горна Оряховица.

Относно възраженията на касатора за това, че действията му са в изпълнение на решение на общинския съвет, който е фактически органът по разпореждане със собствеността, същите са неоснователни. За осъществяване състава на чл.77, ал.3 ЗПК е без значение дали лицето, заемащо публична длъжност, действа в условията на оперативна самостоятелност или при условията на обвързана компетентност. 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, ведомство и пр.

Във връзка с направеното възражение за липса на облага за търговското дружество, следва да се посочи, че не е необходимо деянието да е довело до реални негативни последици

при разпореждане с общинското имущество. Единствено изискване е действието да е извършено в интерес на юридическото лице, което е безспорен факт в настоящия казус.

Не се споделя развитата в касационната жалба теза за наличен съществен порок на процесното решение на КПК, поради липса на материална компетентност.

Съобразно разпоредбата на § 7, ал. 1 от ПРЗ на ЗПК, Народното събрание избира членовете на Комисията за противодействие на корупцията в тримесечен срок от влизането в сила на закона. Този срок е изтекъл на 06.01.2024 година. Безспорно, в определения от закона срок и към датата на издаване на спорния административен акт, съставът на Комисия за противодействие на корупцията, не е бил избран по реда и при условията, установени в закона. Това обаче не означава, че органът не следва да функционира. В разпоредбата на § 7, ал. 2 от ПЗР на ЗПК е предвидено до избирането на състав на Комисия за противодействие на корупцията, заварените при влизането в сила на закона членове на КПКОНПИ изпълняват функциите на членове на съответните комисии (КПК и КОНПИ), като след избора на нови членове продължават мандата си като членове на КОНПИ. По ясен и недвусмислен начин разпоредбата сочи, че до избирането на състав на КПК членовете на КПКОНПИ осъществяват правомощията на КПК, което е гаранция за непрекъснатост на държавната дейност по превенция и противодействие на корупцията и установяване на конфликт на интереси.

Неоснователна е и тезата, че касационният жалбоподател не е извършил разпореждане с общинско имущество, тъй като не той е органът, който може да направи това.

В тази връзка следва да се посочи, че самият Закон за общинската собственост(ЗОС), сочи в чл.34 ал.4, че „Общината се разпорежда с имоти и вещи - частна общинска собственост, чрез продажба, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права или по друг начин, определен в закон“. Последващо, законът предвижда, че продажба на имоти и вещи - частна общинска собственост, се извършва след решение на общинския съвет от кмета на общината, чрез посочен способ за това(търг, конкурс или без търг или конкурс), като кметът на общината приключва процедурата, като издава заповед и сключва договор.

В тази връзка стройно правната доктрина приема, че в случая е налице един смесен(хетерогенен) фактически състав, осъществяващ се сукцесивно(последователно) по прехвърляне правото на собственост, включващ административни и граждански елементи (административен акт на кмета, след решение на органа на местно самоуправление и правна сделка). В трайната си практика ВКС на РБ по дела относно спорове за валидността на сделки с общинско имущество приема, че когато изискваното от закона решение на общинския съвет, като елемент от фактическия състав на атакуваната сделка, е взето и е налице към момента на предявяване на иска, макар и да било обективирано след като търгът е бил вече проведен и договорът с купувача вече сключен, то позволява сделката да прояви желаното при сключването и правно действие(така напр. Определение № 444 от 15.08.2019 г. на ВКС по т. д. № 3197/2018 г., I т. о., ТК,). Или в случая сделката се приема за „висящо“ недействителна, т.е. фактическият състав не е осъществен изцяло, за да се породят преследваните от страните по нея правни последици – преминаване правото на собственост от патромониума на общината в този на частноправния субект.

Това изложение се прави, за да се отбележи, че не може кметът да се игнорира като орган, който участва в процеса на разпореждане с общинско имущество. Самата община извършва това чрез актове както на общинския съвет, който дава разрешение за това със свой нарочен акт, но приключването на процеса е възложено от законодателя на кмета на общината, който чрез свой акт(заповед) и последващо подписан от него договор, осъществява преминаването на общинското имущество в патримониума на частноправния субект. В този смисъл договорът е condition sine qua non(условие, без което не може), респ. нито едно имуществено благо не би могло да „напусне“ общинския патримониум само с акт на съответния съвет, без разпоредителното действие на кмета, свързано както с издаване на заповед, така и със сключването на договор.

С оглед на това не може да се сподели тезата на защитата на касатора, че само общинският съвет е орган по разпореждане с общинското имущество. В този смисъл за всеки един от задължителните елементи, обуславящи извършване на разпореждане от страна на общината, следва да не е налице съобразяване със забраната по чл.77 ал.3, във вр. с ал.1 от отменения, но приложим в казуса ЗПК.

Поради изложеното, решението на първоинстанционния съд, като правилно, следва да бъде оставено в сила.

Предвид изхода на спора и своевременно направеното искане за присъждане на разноски от страна на ответника, на основание чл. 143, ал. 4 във вр. чл. 144 АПК, във връзка с чл. 78, ал. 8 от ГПК в съответствие с чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ, Н. Р. следва да бъде осъден да заплати на Сметна палата на Република България съдебни разноски, представляващи юрисконсултско възнаграждение, в размер на 100 евро.

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

Р Е Ш И :

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 560 от 18.02.2025 г., постановено по адм. дело № 600/2024 г. по описа на Административен съд – Велико Търново.

ОСЪЖДА Н. А. Р. от гр. Горна Оряховица да заплати на Сметна палата на Република България съдебни разноски, представляващи юрисконсултско възнаграждение, в размер на 100 (сто) евро.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала, **ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/ ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ

секретар: **ЧЛЕНОВЕ:** /п/ ДЕСИСЛАВА СТОЕВА

/п/ ЯВОР КОЛЕВ