РЕШЕНИЕ

№ 7993

София, 19.07.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: РОСЕН ВАСИЛЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ВЕСЕЛА НИКОЛОВА
НИКОЛАЙ АНГЕЛОВ

при секретар Мариана Салджиева и с участието

на прокурора Емил Георгиев изслуша докладваното

от съдията Николай Ангелов

по административно дело № 11616 / 2022 г.

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 76, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество /ЗПКОНПИ/.

Образувано е по касационна жалба на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество /КПКОНПИ/ против Решение № 6630/09.11.2022 г., постановено по адм. д. № 767/2022 г. по описа на Административен съд – София град, с което е отменено Решение № РС-778-21-103 от 15.12.2021 г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество /КПКОНПИ/, в частта, с която е установен конфликт на интереси по отношение на И. Димитров , и в това му качество лице, заемащо висша публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 9 от ЗПКОНПИ за това, че с издаването на 11 броя заповеди в периода 2019-2021г и утвърждаването на поименни списъци,неразделна част от тези заповеди в свой частен интерес, с което е нарушил забраната на чл. 58, изр. 1, предложение четвърторо от ЗПКОНПИ, наложена му е глоба в размер на 5 000 лева,отнето е в полза на държавата на основание чл.81 ал.1 от ЗПКОНПИ сумата от 6434,34лв,представляваща полученото от Димитров нетно дневно трудово възнаграждение за дните,в които са издадени процесните заповеди, както и са отнети в полза на държавата от И. Димитров сума в размер на 69883,34 лв., представляваща получената материална облага, в резултат на установения конфликт на интереси, на основание чл.81, ал.2 от ЗПКОНПИ.

В жалбата пълномощникът юрисконсулт Трифонов навежда аргументи за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдо-производствените правила и необоснованост- отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК. Иска обжалваното съдебно решение да бъде отменено и да бъде постановено друго, с което да бъде отхвърлена жалбата против обжалвания административен акт. Претендира разноски за двете съдебни инстанции.

Ответникът по касация – И. Димитров, чрез процесуалния представител адв. Атанасов, изразява становище за неоснователност на касационната жалба. Счита обжалваното решение за правилно и законосъобразно. Иска отхвърляне на жалбата и оставяне на решението в сила. Претендира присъждане на адвокатско възнаграждение за касационната инстанция.

Прокурорът от Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на касационната жалба и неправилност на първоинстанционното решение.

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 разглеждането й и наличие на всички положителни процесуални предпоставки по възникване и упражняване правото на касационно оспорване, поради което се явява процесуално допустима.

Разгледана по същество на основанията, посочени в жалбата и след проверка на решението за валидност, допустимост и съответствие с материалния закон, съгласно чл. 218, ал. 2 АПК, касационната жалба се явява неоснователна.

С оспореното решение Административен съд – София град е отменил по жалбата на И. Димитров решение № РС-778-21-103/15.12.2021г на КПКОНПИ.

Въз основа на събраните по делото доказателства в производството пред Административен съд – София град е установена следната фактическа обстановка:

Производство пред КПКОНПИ е било образувано по повод сигнал вх. № ЦУ01/С-778/17.09.2021 г. от Агенция за държавна финансова инспекция. Същата е извършила финансова инспекция на КРС, при което е констатирала, че в периода 01.01.2019г. – 26.03.2021г. председателят на КРС – И. Димитров е утвърдил вътрешни правила за възнагражденията на членовете на КРС. Последните се определят за постигнати резултати, изплащат се 4 пъти годишно въз основа на заповед на председателя на КРС. Същата се издава въз основа на доклад на директора на дирекция „Финансово-административни дейности“ и протоколно решение на КРС. Такива са издадените

заповед № 004 от 25.01.2019г., заповед № 261 от 17.04.2019г.,заповед № 277 от 22.07.2019г., заповед № 289 от 18.10.2019г. - всички с приложени таблици с имената на членовете на КРС и начислените допълнителни възнаграждения.

За председателя на КРС за 2019г. те са в общ размер на 22 865лв. За 2020г. съответно председателят на КРС е подписал заповеди № РД-07-8 от 17.01.2020г., № РД-07-197 от 20.07.2020г. и № РД-07-283 от 16.10.2020г., въз основа на които са определени допълнителни възнаграждения на членовете на КРС, като за председателя на КРС те са в общ размер от 27701лв. За 2021г. председателят на КРС е подписал заповед № РД-07-14 от 21.01.2021г., въз основа на която е определено допълнително възнаграждение на членовете на КРС, като за председателя на КРС то е в размер от 6 206лв. Върху извършените плащания е осъществен предварителен контрол от финансов контрольор. АДФИ е приела, че при определяне на средствата за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати председателят на КРС еднолично е оценявал работата си и постигнатите резултати и със свои заповеди е определял сам на себе си размера на тези възнаграждения в нарушение на чл. 58 от ЗПКОНПИ.

Към сигнала са приложени: 1) решение № 835 от 22.11.2018г. за определяне на И. Димитров за председател на КРС за срок до 15.01.2023г.; 2) Вътрешни правила за възнагражденията на членовете на КРС, приети с протоколно решение №1 от 20.07.2012г. на КРС, изм. с Протоколно решение № 6 на КРС от 12.04.2018г.; 3) Вътрешни правила за възнагражденията на членовете на КРС, прието с протоколно решение №1 от 31.08.2021г. на КРС; 4) Вътрешни правила за заплатите на служителите от администрацията на КРС, приети с протоколно решение №1 от 23.07.2012г. на КРС с измененията към тях, в които на оценката на работата на всеки служител съответстват коефициенти, които се прилагат и за възнагражденията на членовете на комисията. Въз основа на тях по формула се изчислява конкретното възнаграждение; 5) становище на членовете на КРС по доклада на АДФИ от 27.07.2021г., допълнено на 09.08.2021г., в което се посочва, че размерът на възнагражденията на председателя на КРС се е определял на работно съвещание на комисията, на което всеки член е предлагал своята оценка за работата му, и четирима членове без председателя са определяли окончателната оценка, която се включва в общия формуляр за оценките на членовете на КРС. Въз основа на тях директора на дирекция Финанси извършва изчисления на възнагражденията съобразно заложените във Вътрешните правила за възнагражденията на служителите формули. Директорът предлага списък, който чрез главния секретар на КРС се представя за утвърждаване от председателя на КРС; 6) доклади на директора на дирекция „Финансови и административни дейности“ на КРС за определяне на размера на сумата за съответната година, които да се разпределят на членовете и служителите на КРС съобразно постигнатите резултати, протоколи от заседания на КРС, на които посочените доклади са приети, и посочените по-горе заповеди на председателя на КРС за изплащане на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати с приложени таблици с поименното им определяне. Освен това са приложени аналогични документи и за изплатените допълнителни възнаграждения за постигнати резултати, разпоредени със заповеди № РД-07-125 от 19.04.2021г., № РД-07-255 от 23.07.2021г. и № РД-07-402 от 15.10.2021г. Общият размер на полученото от И. Димитров допълнително възнаграждение за постигнати резултати през 2021г. е 22 553лв.

Във връзка с изложените в сигнала данни с Решение № КИ-171 от 06.10.2021г. КПКОНПИ е образувала производство по установяване на конфликт на интереси срещу И. Димитров като председател на КРС и лице, заемащо публична длъжност по чл.6, ал.1, т.9 от ЗПКОНПИ. Лицето е поканено на изслушване с покана, получена на 22.11.2021г. На 01.12.2021г. е проведено заседание на комисията, като по т.2 от дневния ред е проведено изслушването. Същото е удостоверено с протокол № 1023.

Допълнително към преписката са приложени справки за основните заплати на членовете на КРС, оценката на резултатите, коефициентите за определяне на допълнителните възнаграждения и начина на изчисляването на последните.

Въз основа на събраните доказателства Комисията е издала процесното решение, в което е приела, че е установен конфликт на интереси по отношение на И. Димитров като председател на КРС, за това че е издал посочените по-горе заповеди и утвърдил поименните списъци към тях, с които е определил сам на себе си допълнително възнаграждение за постигнати резултати, т.е. е действал в свой частен интерес, изразяващ се в помощ и подкрепа лично за себе си, и е реализирал облага в размера на получените възнаграждения. Поради това е прието наличието на нарушение по смисъла на чл. 58, изр.1, пр.4 от ЗПКОНПИ, като е посочено, че при постановяване на процесните заповеди И. Димитров е следвало да се направи самоотвод от изпълнение на служебните се задължения по издаването им, след като с тях определя и собствените си допълнителни възнаграждения. На това основание е прието, че е налице нарушение на чл. 52 от ЗПКОНПИ, извършено от жалбоподателя като председател на КРС в периода 2019-2021г., тъй като е достатъчна само възможността частният интерес да повлияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на служебните задължения,за да се приеме, че е налице конфликт на интереси. За това нарушение е наложена глоба в минимален размер на основание чл. 171, ал.1 от ЗПКОНПИ, отнето е полученото дневно възнаграждение от жалбоподателя съгласно приложената справка (дните, в които са издадени цитираните по-горе заповеди), както и получените допълнителни възнаграждения съгласно посочените по-горе заповеди за постигнати резултати. Прието е още, че не се установява конфликт на интереси във връзка с определяне на неговата оценка за постигнати резултати, както и за това, че е гласувал приетите от КРС протоколни решения.

Първоинстанционният административен съд правилно е преценил, че оспореното решение е издадено от компетентен орган – КПКОНПИ, съгласно чл. 7, ал. 1, във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 74, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

Оспореният административен акт е издаден в предвидената в чл. 74, ал. 1 от ЗПКОНПИ форма, съдържа всички реквизити, изискуеми от чл. 74, ал. 2 и ал. 3 от ЗПКОНПИ, като в него са изложени конкретни съображения, мотивирали органа да го издаде, с подробно описание на възприетата фактическа обстановка и направените въз основа на нея правни изводи, а при издаването му са спазени всички административнопроизводствени правила. Правилно е приложен и материалният закон.

Обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно.

Фактите по делото са установени по безспорен начин.

Фактическият състав на конфликта на интереси по чл. 52 от ЗПКОНПИ предполага кумулативно наличие на три предпоставки: 1) лице, което заема висша публична длъжност; 2) частен интерес на това лице или на свързани с него лица и 3) възможност този частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията по служба на лицето, заемащо публичната длъжност. Частният интерес е повлиял върху обективното изпълнение на правомощията и задълженията по служба.

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 чл. 2 от ЗПУКИ (отм.) и чл.52 ЗПКОНПИ 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 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. 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. / решение №2229/02.03.2023г по адм. дело № 2728/2022г на ВАС/. Проверката,която е дължима както от специализирания държавен орган за предотвратяването на конфликта на интереси ,така и от съда ,изисква неминуемо да се извърши преценка на всички факти,обективирани по време на административното и съдебното производство и тяхното тълкуване да стане в светлината на изложеното по горе досежно заеманата от лицето позиция и упражняваните от него правомощия по отношение на служителите в администрацията,а в това число и за себе си като част от нея.

С нормата на чл. 58 от закона е въведена забрана лице, заемащо висша публична длъжност, 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. Забраната за участие на тези лица в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове в частен интерес цели предотвратяването на обосновани съмнения, че в качеството си на лица по §2, ал. 1, т. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, ще осъществяват своите правомощия на база на лични или икономически отношения, а не на законоустановените критерии.Истинската цел на съдебният контрол върху актовете на административните органи е да се извърши проверка за тяхното съответствие със закона,правилата за издаването им и преследваната цел.Безспорно предотвратяването на конфликт на интереси и злоупотребата с публични средства в частен интерес е цел,която следва да бъде адмирирана в демократичното общество.От друга страна ,за да се гарантира върховенството на закона следва да се извърши предварителна оценъчна дейност от страна на административния орган дали в конкретния проверяван случай е налице конфликт на интереси или не.Без да се извърши подобна преценка предотвратяването и установяването на конфликта на интереси би се оказало без практически смисъл.Именно поради тази причина в цитираните от страните в производствата съдебни актове на ВАС ясно е направено разграничението с кои конкретно действия или бездействия и то в хипотези различни от настоящата едно лице е допуснало конфликт на интереси,действайки в своя или на лице,посочено в закона ,полза. Със своя акт Комисията / понастоящем касатор/ е приела,че И. Димитров като председател на КРС не е бил в конфликт на интереси,когато е участвал в гласуването на вътрешни правила за определяне на възнаграждения,когато е участвал в заседание на КРС при определяне на собствената си оценка за постигнати резултати / при което гласуване най-ярко би проличал субективния елемент на лицето от вземане на решение в частен интерес/ и когато е участвал при гласуването на доклада за разпределение на икономиите и изплащане на възнаграждения.От друга страна касаторът приема,че подписвайки заповедите, с които е определен единствено размерът на допълнителното възнаграждение на служителите в администрацията,включително и за себе си Председателят на КРС е допуснал конфликт на интереси и е действал в свой частен интерес.В настоящата хипотеза следва се провери и възможността 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.За тази цел трябва да се прецени поведението на ответника по касация,по времето,докато е изпълнявал длъжността Председател на КРС в процесните периоди.Нормативните условия- чл.5 ал.1 т.7 от Устройствения правилник на КРС показва,че освен в случаите на отсъствие поради служебна ангажираност или временна нетрудоспособност не е предвидена възможност функцията на Председателя на КРС да организира и отговаря за изпълнението на бюджета на комисията да бъде делегирана на друго лице.Идентично е съдържанието на разпоредбата на чл.10 и чл.25а от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация,която възлага тази дейност върху органа по назначаването.Очевидно е,че по време на подписване на процесните заповеди за определяне на размера на допълнителното възнаграждение ответникът по касация е изпълнявал своите служебни задължения като Председател на КРС и не е бил служебно възпрепятстван да упражнява правомощията си.Доколкото съгласно ЗЕС КРС е специализиран,независим държавен орган,а председателят на КРС се назначава от Министерския съвет,то на практика изискването на отвод,което е застъпено от касатора в оспореното пред първоинстанционния съд решение изисква досежно това лице допълнителните възнаграждения да се определят именно от органа по назначаването,доколкото определянето на възнагражденията от заместник-председателя на КРС би поставило по аналогия и последния в хипотеза на конфликт на интереси досежно собствените му възнаграждения.

По делото се установява, че жалбоподателят е лице,заемащо публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т.9 от ЗПКОНПИ. Същият е подписал заповеди, в които е наредил изплащане на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати на всички членове и служители на КРС, вкл. и на себе си. Тези заповеди са издадени въз основа на вътрешни правила за определяне на цитираните възнаграждения, в които се съдържат критериите и механизма за определянето им. Съгласно чл. 24 от правилата, тези допълнителни възнаграждения се определят въз основа на оценка на работата, която включва: изпълнение на целите, използваните ресурси, други. Оценките съгласно приложение № 2 към правилата, се дават по степени от „приемливи“ до „много добри“, на които съответстват определени коефициенти. В т.15- 26 от Приложение № 2 е посочен алгоритъмът, по който се изчисляват възнагражденията, съобразно посочените коефициенти, постигнати резултати от звеното, разпределената работа и т.н. В рамките на първоинстанционното производство разпитаните свидетели установяват,че този алгоритъм е зададен в компютърна програма, като след нанасяне на изходните данни, програмата извършва изчислението. Полученото в табличен вид е списъка, приложен към заповедта на председателя на КРС за определяне на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати. Правилно преценената от първоинстанционния съд фактическа обстановка обуславя извода,че липсва човешка намеса при аритметичното определяне на допълнителните възнаграждения,а същите се извършват по предварително определен алгоритъм след взето решение на всички от членовете на комсията,т.е от значение за определяне на възнагражденията са изходните данни и утвърденият механизъм. Ето защо и обоснован е извода на АССГ,че при тези изходни данни и при

този алгоритъм е без значение кой ще подпише заповедите за определяне на възнагражденията и таблиците към тях, защото те винаги ще имат едно и също съдържание и поради тази причина липсва субективно отношение на ответника по касация досежно размерите на тези възнаграждения/получената облага/.В този смисъл е неоснователно приетото от касатора, че конфликтът на интереси е по отношение на подписаните заповеди, защото в предходните документи не е определен конкретният размер на възнаграждението за всяко лице. Напротив, правилни са изводите на първоинстанционния съд,че именно в оценките на работата е субективният елемент, в който участието на заинтересованото лице може да доведе до реализиране на облага, която не му се следва изобщо или не му се следва в степента, в която е определена. Именно от тези оценки се определя размера на възнаграждението, доколкото от тях се определя коефициента във формулата за определяне на възнаграждението. В тази част обаче КПКОНПИ е приела, че липсва конфликт на интереси икато стабилен административен акт същият влияе и върху законосъобразността на оспореното пред съда решение.Ето защо и правилни са изводите на АССГ,че при подписването на процесните заповеди не е налице конфликт на интереси у И. Димитров в качеството му на Председател на КРС.Напротив с акта на подписването им ответника по касация не е повлиял върху размера на получаваното възнаграждение,който предварително е бил определен въз основа на нормативно установен алгоритъм.След като касаторът не е установил наличието на кофликт на интереси при Димитров по време на сложния фактически състав по време на гласуване на вътрешните правила и на субективната оценка за изпълнението на длъжността,то финалният елемент от фактическия състав на изплащането на възнагражденията не би могъл да обуслови извода за наличието на честен интерес при осъществявето на публичните правомощия у Димитров. В този смисъл неоснователни се явяват всички възражения на касатора КПКОНПИ за противоречие на решението на административния съд с материалния закон.

Горните фактически и правни съображения водят до извод за издаване на оспореното решение от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, в нарушение с материалния закон и неговата цел. Като е уважил жалбата срещу оспорения акт, първоинстанционният съд е постановил правилно решение, което следва да бъде оставено в сила.

С оглед изхода на спора на ответника по касация следва да бъдат присъдени разноски в размер на 7968,78 лева за настоящата инстанция, представляващи адвокатско възнаграждение съгласно представения списък на разноски и доказателства за плащането им.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2, предл. първо от АПК, Върховният административен съд, шесто отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 6630/09.11.2022 г., постановено по адм. д. № 767/2022 г. по описа на Административен съд – София град.

ОСЪЖДА Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество да заплати на И. Димитров,[ЕГН] от гр.София сумата от 7968,78 лева разноски, представляваща адвокатско възнаграждение за касационната инстанция.

РЕШЕНИЕТО е окончателно и не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ РОСЕН ВАСИЛЕВ

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ВЕСЕЛА НИКОЛОВА

/п/ НИКОЛАЙ АНГЕЛОВ