

РЕШЕНИЕ

№ 3853

гр. София, 10.06.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 29 състав,
в публично заседание на 28.11.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Петя Кръстева, като разгледа дело номер **9806** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на К. Б. Н. против решение № 116/11.09.2012г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ). Ответникът чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на оспорването.

След като обсъди доводите на страните и приетите по делото доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок срещу акт, подлежащ на съдебен контрол и от заинтересовано лице. Разгледана по същество, тя е основателна.

Производството е образувано по искане на жалбоподателката за установяване на наличие или липса на конфликт на интереси по повод на едновременно заемани от нея длъжности, като финансов контролор в район „О.“ на Столична община (СО) и финансов контролор по чл. 111 от Кодекса на труда /КТ/ в училища и детски градини, които са второстепенни разпоредители на същия район и третостепенни разпоредители на СО. Ответникът не е представил съдържанието на мотивите си към процесното решение и тези на особеното мнение в цялост. Независимо от това, не е налице пречка за упражняване на инициирания с жалбата съдебен контрол, тъй като оспореното решение е обективизирано в цялост в приложения в преписката протокол № 110 от заседание на КПУКИ, проведено на 11.09.2012г. (л.172-178 от приложение № 6

към делото). Преценката за законосъобразност следва да бъде извършена с оглед представената част от мотивите към решението и към особеното мнение, както и приложените в преписката писмени доказателства.

Въз основа на последните комисията е приела от фактическа страна, че жалбоподателката първоначално е заемала длъжността „младши счетоводител” съгласно трудов договор № РД-15-80/01.03.2004г., сключен с кмета на район „О.” на СО. С допълнително споразумение от 25.05.2004г. към този договор жалбоподателката е преназначена на длъжността „главен експерт, той и финансов контролор” в дирекция „Финанси и управление на общинската собственост” в района О., Столична община. С последващи допълнителни споразумения от 01.07.2004г. и 03.10.2005г. е удължен срокът на договора и жалбоподателката е преназначена на длъжност финансов контролор в район „О.” за неопределено време. Впоследствие е променян размерът на получаваното основно месечно трудово възнаграждение. Със заповед № РД-15-422/25.06.2012г. на кмета на района на основание чл.327, ал.1, т.9 от КТ и считано от 27.06.2012г., трудовото правоотношение е прекратено, поради постъпване на служителя държавна служба.

На жалбоподателката са връчени длъжностни характеристики за длъжността „финансов контролор” на 25.05.2004г. и 02.04.2009г. Съгласно характеристиката, длъжността е пряко подчинена на кмета на район „О.”. Основната ѝ цел е изпълнение разпоредбите на чл. 19, чл.19а и чл. 19б от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (отм. ДВ бр.33/2006г., с § 2 от Преходните и заключителни разпоредби /ПЗР/ на Закона за държавната финансова инспекция /ЗДФИ/, считано от 21.04.2006г.), с области на дейност - системи за финансово управление и контрол на района. В преките задължения на заеманата длъжност влизат: осъществяване функциите по предварителен контрол - проверка наличието условията за: съответствие на размера и характера на задълженията с утвърдения годишен размер на бюджетния кредит по съответния бюджетен параграф, функция и дейност; компетентността на лицето, което предстои да поеме задължението - има ли право да представлява организацията и да управлява и се разпорежда с имуществото; правилното изчисление на количествата и сумите, както и спазването на тръжните процедури и други нормативни изисквания, свързани със задължението, което предстои да се поеме и удостоверяване извършения предварителен контрол преди поемане на задължението с попълването на контролен лист за извършване на предварителен контрол - одобрението се изразява чрез поставяне на подпис и дата върху документа за поемане на задължението /контролен лист/, а отказът - с мотивирано писмено становище до разпоредителя с бюджетни кредити.

В преките задължения преди извършването на разход влизат: проверка съответствието на разхода с поетото задължение — съвпадат ли размерът и видът на разхода с поетото задължение: верността на първичните счетоводни документи, в т.ч. правилното изчисление на количествата и сумите в тях и удостоверяване извършения предварителен контрол пред извършване на разхода с попълване на контролен лист за проверки - одобрението се изразява в поставянето на подпис и дата върху контролния лист, а отказът — с мотивирано становище до разпоредителя с бюджетни кредити; За изпълнение на задълженията си, финансовият контролор има право да изисква и получава всички данни и документи, които са му необходими за произнасянето му. Има право да откаже да се произнесе, когато не му се предостави исканата информация/документи от разпоредителя или същите са непълни и непълнотата им не

е била отстранена след направено вече искане за допълването им. При отказ да одобри поемането на задължение или извършването на разход, финансовия контролор е длъжен да се запознае със становището на разпоредителя, ако последния се е възползвал от това си право. Той е длъжен да изрази мнение за одобрение или отказ, за което своевременно докладва на делегирания вътрешен одитор.

Финансовият контролор дава указания и контролира изпълнението на коригиращите мерки по осъществяване на предварителния финансов контрол. Води регистър на проверените от него разходи, приходи и документи за района и извършва контрол на дейността по разходването на бюджетни кредити, събираните приходи и др. на учебните и детски заведения третостепенни разпоредители с бюджетни кредити на територията на района (т. 5.9 и т. 5.10 от длъжностната характеристика);

Видно от удостоверение рег. индекс АУ-92-00-3/21.02.2012г. на район „О.“, жалбоподателката като лице, заемащо публична длъжност не е подавала декларации по чл. 12 от ЗПУКИ. Съгласно представени трудови договори, считано от 15.09.2008г., тя е назначена на длъжността финансов контролор в 129 ОУ "А. I" и СМГ „П. Х.“, [населено място]; считано от 01.04.2009г. - в Обединено детско заведение (ОДЗ) № 60, ЦДГ № 100 „Академик П. Р.“ и ЦДГ № 151, [населено място]; считано от 03.10.2008г. - в ГПИЕ „М. де С.“, [населено място]. Трудовите договори са сключени на основание чл. 111 и чл. 67, ал.1, т. 1 от КТ и към тях са приложени длъжностни характеристики с идентично съдържание. Установява се от тях, че основните функции и задължения произтичат от Закона за вътрешния държавен финансов контрол /ЗВДФК, отм./ и включват: участие в системата за финансово управление и контрол на училището, участие в разработването на правила, инструкции и указания за въвеждане системата за финансово управление и контрол в училището; осъществява стриктен финансов контрол, съгласно действащите нормативни документи и спазва издадените от директора, вътрешни документи. Финансовият контролор на училището осъществява функциите по предварителния контрол, като проверява наличието на: вида на задължението - какво е, на каква сума и на кой бюджетен параграф съответства; извършва проверка за съответствие — компетентността на лицето, което предстои да поеме задължението, съответствие на характера и размера му с утвърдения годишен размер на бюджетния кредит по съответния бюджетен параграф, функция и дейност; проверка на аритметичната вярност; спазени ли са тръжните процедури и другите нормативни изисквания, свързани със задължението; удостоверява извършения предварителен контрол преди поемане на задължението с изразяване на мнение по проверената заявка - за поемане на задължението като одобрението се изразява в поставяне на подпис и дата върху документа за поемане на задължението /заявка/. Преките задължения преди извършване на разход се извършват с попълване на искане за извършване на разход, като се проверява: вида на искането /изпълнител, доставчик, първичен документ, сумата, бюджетния параграф/; проверка за съответствието - съответствие на разхода с поетото задължение, има ли средства по съответния бюджетен параграф, компетентно ли е лицето, наредило разхода; верността на първичните счетоводни документи и спазени ли са изискванията на нормативните актове. Удостоверява извършения предварителен контрол преди извършване на разхода с изразяване на мнение в резултат на извършения предварителен контрол, като поставя подпис и дата върху искането за извършване на разход. Финансовият контролор в училището е пряко подчинен на директора, но е функционално независим. Външните му функционални

връзки са с първостепенния разпоредител с бюджетни кредити - общинската и районна администрация и с други контролни органи по финансовата дейност.

В представените длъжности характеристики от ЦДГ № 100, ЦДГ № 151 и ОДЗ № 62 е допълнено, че финансовият контролор е йерархически пряко подчинен на директора на детското заведение и кмета на района; взема самостоятелни решения и уведомява директора на детското заведение и кмета на района; спазва правилата за финансово управление и контрол утвърдени от кмета на района и в процеса на работа се отчита за извършената работа пред директора на детското заведение и кмета на района. Всички представени длъжностни характеристики са съставени на основание ЗВДФК /отм./.

Представени са документи /контролни листове и регистри/, съставяни в изпълнение на дейността на финансовия контролор. Със свое писмо рег. индекс ПО-91-00-7/30.12.2011г. кмета нар-н „О.“, СО, е дал указания във връзка с приложението на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), изм. ДВ бр. 98/13.12.2011г. до директорите на Целодневни детски градини 100, 104, 150, 151 и обединени детски заведения 60 и 62. В тези указания е изложено становище, че законът предоставя възможност предварителният контрол да се извършва от назначени за целта финансови контролори или от други служители в организацията, определени по преценка на съответния ръководител, но длъжностните лица не могат да бъдат назначавани по граждански договори. Длъжностните лица, извършващи предварителен контрол трябва да се определят с писмен акт, а назначаването им да отговаря на забраната един служител да съвместява едновременно дейностите по одобряване, изпълнение, осчетоводяване и контрол. Изразено е становище, че осъществяването на предварителния контрол от лица, на които това е възложено по граждански или трудов договор или от служители, назначени при разпоредител от по-висока степен не съответства на действащите изисквания в областта на предварителния контрол, поради противоречие с разпоредбите на ЗПУКИ. Препоръчано е на адресатите, ако в поверените им организации има назначени лица на длъжност „финансов контролор“, които не отговарят на изискванията на ЗПУКИ и ЗФУКПС, да се прекратят сключените с тях граждански и трудови договори, в срок до 28.02.2012г. Същото писмо е изпратено и до директорите на 121 ОУ „С. З.“, 1-ва английска езикова гимназия, 129 ОУ „А. Г“, 164 ГПИЕ „М. де С.“, СМГ „П. хилендарски“, 1-во СОУ „П. С.“ и 4-та С.-вечерна гимназия „Отец П.“. Наред с това, кметът на района е изразил и становище, че за жалбоподателката е налице конфликт на интереси, който произтича от заеманата от нея длъжност в общинската администрация - второстепенен разпоредител с бюджетни кредити и същата такава в общинско училище - третостепенен разпоредител.

Със заповед № РД-09-367/13.02.2007г. (т. I и т. II) на кмета на СО, район „О.“ е определен за второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Регламентирани са правата и задълженията на районните кметове - участват в съставянето на бюджета на СО в частта му за района; изпълняват го и се разпореждат със средствата, като подписват договори и платежни документи; отговарят за изготвянето и подписват отчета за касово изпълнение на бюджета, подписват оборотните ведомости на счетоводния отчет, в сроковете, определени от Министерство на финансите /МФ/; отговарят за точното и вярно изготвяне на декларациите по ЗКПО, ЗДДС, ЗОДФЛ и ги подписват; отговарят за съставянето на актовете за общинска собственост и своевременното им записване в счетоводните регистри на района.

С решение № 322/19.04.2007г. на Столичния общински съвет /СОС/ - т. I, със статут на третостепенни разпоредители с бюджетни кредити, за бюджетната 2007г. са определени следните общински училища и детски градини от район „О.“: целодневни детски градини № 100, 104, 150 и 151; Обединени детски заведения № 60 и 62; 112 ОУ „Ст. 3.“; 129 ОУ „А. Г.“; 1 СОУ „П. С.“, 164 ГИЕГ „М. де С.“, Първа английска езикова гимназия, СМГ „П. Х.“ и Четвърта сменно-вечерна гимназия.

Кметовете на районите определят бюджета по пълна бюджетна класификация за всички училища и детски градини в района в едно месечен срок от приемането на бюджета на СО. Разпределянето на кредитите за издръжката им се извършва от второстепенните разпоредители на база критерии, в съответствие с Наредбата за държавното образователно изискване за едногодишната издръжка на децата и учениците в държавните и общински училища, детските градини и заведения.

Третостепенните разпоредители разкриват самостоятелни бюджетни сметки, чрез които се извършва финансирането им. Разпоредители с кредитите са директорите на съответните учебни заведения и полагат първи подпис а втори - се полага от отговорния счетоводител на района/ учебното заведение. Счетоводното обслужване се извършва от отговорен счетоводител, назначен в училището/ детската градина или от отговорен счетоводител от счетоводството на функция „Образование“ в района. Един счетоводител може да обслужва едно или няколко училища/ детски градини в зависимост от обема на работата. Отговорността при изпълнението на бюджета се носи от директорите -третостепенни разпоредители и обслужващия ги счетоводител. Решението е издадено на основание чл. 36, ал. 1, т. 4 до 6 от Закона за народната просвета /ЗНП/ и чл. 21 ,ал. 1, т. 23 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/.

Със заповед № РД-09-3186/23.04.08г. на кмета на СО е предоставен статут на третостепенни разпоредители с бюджетни кредити на училища/ детски градини, за бюджетната 2008г. на: 112 ОУ „Ст. 3.“; 129 ОУ „А. Г.“; 1 СОУ „П. С.“, 164 ГИЕГ „М. де С.“; Първа английска езикова гимназия, СМГ „П. хилендарски“ и Четвърта сменно-вечерна гимназия. С т. 3 от нея на кмета на района е възложено да разпределя между училищата 100% от средствата по бюджета предоставени му за тях като приложи утвърдените формули и правила. С т. 5 -директорите са задължени да предоставят в района: план на бюджета, разпределен по пълна бюджетна класификация; 3-месечни отчети; справки за извършени компенсирани промени по плана на приходите и разходите и числеността на персонала; ежемесечни отчети за касовото изпълнение на бюджета. Контролът по разходването на средствата по бюджета и обобщаването на плана и отчета по пълна бюджетна класификация се извършва в района от главния счетоводител във функция „Образование“ - местна отговорност.

Със заповед № РД-09-238/18.02.2009г. на кмета на СО е разпоредено въвеждането на система за делегирани бюджети в общинските детски градини, считано от 01.01.2009г. - в т. 1 от нея не фигурират такива от район „О.“. На директорите, като разпоредители с бюджетни кредити, са делегирани правомощията на третостепенни разпоредители за общините с районно деление. На районните администрации е възложено извършването на контрола по целесъобразността и ефективността при разпределение на разходите на средствата по бюджетите; ежемесечното уведомяване на дирекция „Образование“ за наличие на просрочени задължения на училищата/ детските градини от района, прилагащи делегирани бюджети; изготвяне и представянето на тримесечни

отчети, както и да контролират и изготвят на тримесечие отчет за изразходването на предоставените целеви средства от СО по училища и детски градини.

Със заповед № РД-09-306/19.02.2010г. на кмета на СО е разпоредено прилагането на система за делегирани бюджети в общинските детски градини, считано от 01.01.2010г. - в т. 1 за р-н О. са посочени: ЦДГ №№ 100, 104, 150, 151 и ОДЗ № № 60 и 62. Утвърдени са формулите и правилата за разпределение на бюджета по дейности. Районната администрация упражнява контрол по целесъобразност и ефективност при разпределението и разходването на средствата по бюджета на у-щата и детските градини; представят 3-месечни справки в дирекция „Образование“ за изпълнението му параграфи и контролират и изготвят всяко тримесечие отчет за разходването на предоставените целеви средства от СО по училища и детски градини /т. 6 от заповедта/. С т. 5 от последната е възложено на кмета на района разпределението на средствата по бюджета между училищата и детските градини, които прилагат делегираните бюджети.

Директорите на учебни заведения са задължени да предоставят в района: плана на бюджета, разпределен по бюджетни класификации и представят 3-месечни отчети в района; ежемесечни отчети за касовото му изпълнение, заповедите за извършване на компенсирани промени по него, ежемесечно да се отчитат за касовото изпълнение на плана и да уведомяват дирекция „Образование“ за наличие на просрочени задължения (т. 5.1 до 5.7 вкл.). Заповедта е издадена на основание, чл. 44, ал.1, т. 1 и ал. 2 от ЗМСМА и на осн. § 52, ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република Б. /ЗДБРБ/ за 2010г.

Със заповед № РД-09-278/17.02.2011г. на кмета на СО е разпоредено въвеждането на система за делегирани бюджети в общинските детски градини, считано от 01.01.2011г., като определените за район „О.“, посочени в т. 1, са: ЦДГ №№ 100, 104, 150, 151 и ОДЗ №№ 60 и 62. На кмета на района е възложено разпределянето на средствата от бюджета между училищата и детските градини, които ще прилагат делегирани бюджети по утвърдените формули и правила за разпределение на бюджета по дейности. На директорите на учебни заведения, прилагащи системата на делегирания бюджет е предоставено правото на третостепенни разпоредители с бюджетни кредити за общините с районно деление.

С писмо изх. № 9107-18/26.01.2012г. на Министерство на образованието, младежта и науката /М./, изх. № 91-00-90/16.02.2012г. на МФ (л.42-47 от приложение № 1 към делото) и са дадени разяснения и указания относно прилагането на системата за делегираните бюджети през 2012г. Съгласно т.35 от дадените указания, при разпореждане със средства за училищата (§48, ал.1 и 3 от ПЗР на ЗДБРБ 2012г.) в условията на делегиран бюджет се прилага системата на двоен подпис и предварителен контрол за законосъобразност, като редът и начина за прилагането на двете системи се урежда с вътрешни правила в съответствие със Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор /ЗФУКПС/. Препоръчано е вторият подпис да се полага от счетоводителя на училището. Указано е предварителният контрол за законосъобразност върху задълженията и разходите да се възлага от директора на училището на служител от

училището или на външно лице, добре познаващо спецификата на дейността. Възможно е това лице да бъде служител на ПРБК (първостепенен ръководител с бюджетни средства).

Въз основа на така възприетата фактическа обстановка, комисията от правна страна е приела, че искането по чл. 23, ал.1, предл. 3 от ЗПУКИ е допустимо, като подадено от идентифицирано по смисъла на чл. 17, ал. 3, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на КПУКИ лице. Искането е направено до компетентния за това орган, съгласно разпоредбата на чл. 22а, ал. 1 от ЗПУКИ. Жалбоподателката като финансов контролор в район „О.“ на СО, за времето от 25.05.2004г. до 27.06.2012г. е лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т. 25 от ЗПУКИ и по отношение на нея същият е приложим, в т. ч. отговорността за неподдаването на декларации по чл. 12 от ЗПУКИ.

Съгласно разпоредбите на ЗДВФК /отм./ държавния вътрешен финансов контрол включва: системи за финансово управление, вътрешен одит и превантивен контрол. Системите за предварителен контрол са контрол по законосъобразност и действия, свързани с финансовата дейност се извършват чрез проверки и преди вземане на решение за поемане на задължение и извършване на разход. Предварителният контрол е функция и отговорност на ръководителя и се осъществява от финансов контролор, който одобрява или отхвърля предложенията на ръководителя за извършване на разход. Системата за двоен подпис е задължителна процедура, при която поемането на финансовото задължение и извършването на всеки разход не може да се осъществи без подписите на ръководителя и главния счетоводител или на друго лице, съставител на годишния финансов отчет по Закона за счетоводството.

За финансови контролори се назначават дееспособни български граждани, които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер и не са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност. Те изпълняват функциите си по служебно или по трудово правоотношение, съгласно чл.19б, ал.1 и ал. 3 от ЗДВФК /отм./. С разпоредбата на чл.19в, ал.2 от закона и чл.12а, ал.2 от Правилника за прилагането му /отм./ е въведена забрана по отношение на финансовите контролори да съвместяват контролни функции с функции на разпоредител с бюджетни кредити и счетоводител. Законодателят е дал възможност при разпоредителите, в които няма назначени финансови контролори, предварителният контрол да се осъществява от финансовия контролор на горестоящия разпоредител с бюджетни кредити - чл.12а, ал.3 от ППЗДВФК /отм./.

С действащия Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор /ЗФУКПС/, (обн. ДВ бр.21/10.03.2006г., в сила от 13.03.2006г.) се уреждат обхватът и осъществяването на финансовото управление и контрол, както и принципите и изискванията към системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор. Разпоредбите му се прилагат в организациите от публичния сектор, изброени в чл. 2, ал. 2, в т. ч. и организации, разпореждащи се със средства от общинските бюджети и фондове и организациите, разпореждащи се със самостоятелни и/или автономни бюджети. Ръководителите на организациите по чл. 2 отговарят за

осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност. Те отговарят и се отчитат пред горестоящия ръководител за своята дейност по отношение на финансовото управление и контрол в структурите и звената, които ръководят.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите по чл.2 въвеждат контролни дейности, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска. Създаваните и прилагани от тях контролни дейности, трябва да включват най-малко изброените в чл. 13, ал. 2 политики и процедури; процедури за разрешаване и одобряване от назначени за целта финансови контрольори или други лица, определени от ръководителя на организацията; процедури за пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на всички операции; докладване и проверка на дейностите - оценка на ефикасността и ефективността на операциите; процедури за наблюдение; правила за управление на човешките ресурси; правила за документиране на всички операции и действия, свързани с дейността на организацията; правила за спазване на лична почтеност и професионална етика. Редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол се определят от ръководителите на организациите по чл. 2 в съответствие с указанията на министъра на финансите.

Съгласно Указания за осъществяване на предварителен контрол на МФ, дирекция „Вътрешен контрол“, издадени на основание чл.13, ал.4 от ЗФУКПС и предназначени за ръководителите, финансовите контрольори (където има назначени) и служителите на организациите в публичния сектор, съобразно специфичните им роли и отговорности за изграждането и функционирането на ефективен предварителен контрол, въведените във всяка организация вътрешни правила за предварителен контрол, издадени на база ЗДВФК /отм./ може да продължат да се прилагат, до колкото не противоречат на действащия ЗФУКПС. Законът предоставя възможността предварителният контрол да се извършва както от назначените за целта финансови контрольори, така и от други служители в организацията, определени по преценка на съответния ръководител. Обект на предварителния контрол за законосъобразност е цялостната дейност на организацията и основните дейности: процедури по ЗОП; по придобиване на активи/услуги; командировки в страната и чужбина; отдаване под наем и продажба на движимо и недвижимо имущество; провеждане на конкурси за назначаване на нови служители и др.

Общинските училища и детски градини се финансират от общинските бюджети. Съгласно чл. 36, ал. 1, т. 3 и т. 4 от Закона за народната просвета (ЗНП) общините осигуряват и контролират: средства за издръжката, изграждането, обзавеждането и основния ремонт на училищата, детските градини и обслужващите звена; средствата за изпълнение на държавните образователни изисквания по чл. 16, т. 17 и 18, както и за финансовото осигуряване на всички раздели на учебния план за общинските детски

градини, училища и обслужващи звена и др.

Съгласно Закона за общинските бюджети (ЗОББ), общината има самостоятелен бюджет, който е самостоятелна финансова сметка за приходите и разходите ѝ за една бюджетна година. С него се финансират местни и делегирани от държавата дейности. Бюджетът е публичен. Съгласно чл. 9а от ЗОББ, общинският съвет приема наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинските бюджети. С тази наредба се урежда и реда за управление на бюджета и извънбюджетните средства (чл. 31 от ЗОББ). Кметът на общината е отговорен за изграждането и функционирането на системите за финансово управление и контрол в общината - чл. 32 от закона.

Съгласно чл. 2, ал. 2 от Наредбата за съставяне, изпълнение, отчитане и контрол на бюджета на СО (приета с решение № 495 по протокол № 73/23.09.2010г., последно изм. и доп. с решение № 424 по протокол № 94/14.07.2011г.), общинският бюджет включва бюджета на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, бюджетите на районите, бюджетните сметки на определените с решение на СОС второстепенни разпоредители. В рамките на бюджетите на районите и дирекциите - второстепенни разпоредители се съдържат бюджетните кредити за третостепенните разпоредители, в т. ч. делегираните бюджети на училищата и детските заведения във функция „Образование“.

Изпълнението на бюджета на Столична община се организира от кмета на общината чрез кметовете на райони, чрез кметовете на кметства и чрез ръководителите на бюджетни звена - второстепенни и третостепенни разпоредители, финансирани от и чрез общинския бюджет - чл. 26, ал. 2 от Наредбата. Общинският съвет определя второстепенните разпоредители и приема бюджетните им сметки, заедно с бюджета на общината, а кмета на общината, със заповед определя правата и отговорностите на разпоредителите от втора и трета степен - чл. 28 от Наредбата. Второстепенните и с по-ниска степен разпоредители съставят тримесечни и годишни отчети за касово изпълнение на бюджетните си сметки.

Съгласно чл. 49 от Наредбата, кметът на СО изгражда и прилага Система за финансово управление и контрол на бюджетните и извънбюджетните средства от общината при текущото изпълнение, а вътрешния финансов контрол се осъществява от независимо от финансовия контрол, упражняван от компетентните държавни органи, съгласно ЗФУКПС и утвърдените от кмета на СО „Вътрешни правила за финансово управление и контрол в СО“ (чл. 49, ал. 2 от Наредбата). Кметовете на общини упражняват контрол върху начина на изразходване на предоставените средства на общинските детски градини, училища и обслужващи звена - чл. 36, ал. 2 от ЗНП.

Комисията е приела, че функционалните задължения на длъжностите „финансов контролор“ в район „О.“ на СО /второстепенен разпоредител с бюджетни кредити/ и в 129 ОУ „А. I“, СМГ „П. X.“, 164 Испанска езикова гимназия „М. де С., ЦДГ № 100, ЦДГ № 151 и ОДЗ № 62 /третостепенни разпоредители с бюджетни средства/, всички на територията на района, са регламентирани в представените като доказателства длъжностни характеристики. Въз основа на функционалните задължения на

изпълняваната от жалбоподателката длъжност на финансов контролър в посочените училища и детски заведения - третостепенни разпоредители с бюджетни средства на територията на район „О.“, СО от една страна, и функционалните ѝ задължения като финансов контролър в районната администрация - второстепенен разпоредител с бюджетни средства, по извършването на контрол на дейността по разходването на бюджетни кредити, събираните приходи и др. на учебните и детски заведения - третостепенни разпоредители с бюджетни кредити на територията на района, комисията е приела, че жалбоподателката е изпълнявала едновременно отговорности по одобряване, изпълняване и контрол в нарушение на разпоредбата на чл.13, ал.3, т. 2 от ЗФУКПС. КПУКИ приела също, че 129 ОУ „А. I“, СМГ „П. Х.“, 164 Испанска езикова гимназия „М. де С.“, ЦДГ № 100, ЦДГ № 151 и ОДЗ № 62, всички от район „О.“ на СО са свързани лица по смисъла на §1, т.1 от Допълнителните разпоредби /ДР/ на ЗПУКИ с жалбоподателката. За нея като финансов контролър и лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т. 25 от ЗПУКИ, са приложими забраните по глава втора от ЗПУКИ, регламентирани от чл.5 до чл.11 включително. В качеството си на финансов контролър на свързаните с нея лица /третостепенни разпоредители с бюджетни кредити/, тя е извършвала предварителен финансов контрол, като е извършвала проверка относно вида на задълженията им, размерите им и на кой бюджетен параграф съответстват и е удостоверявала това с попълването на исканията за извършване на разход. Това се установява от представените като доказателства искания за извършване на разход, за периода 2009 - 2011г.

От друга страна, в качеството си на финансов контролър в района – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити и лице, заемащо публична длъжност, жалбоподателката е осъществявала функции по предварителен контрол относно съответствието, размера и характера на задълженията на свързаните с нея лица, с утвърдените годишни размери на бюджетните кредити по съответните бюджетни параграфи, одобрявайки и удостоверявайки ги с попълването на контролни листове. Тя е извършвала и контрол на дейността по разходването на бюджетните кредити, събираните приходи и др. от дейността на учебните и детски заведения на територията на района, в това число и на свързаните с нея по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ лица, съгласно контролни листове за времето от 2009-2011г. С осъществяването на функциите по предварителен контрол и на контрол върху дейността по разходването на бюджетни кредити, събираните приходи и др., като финансов контролър на района, жалбоподателката има директни контролни правомощия по отношение на третостепенните разпоредители с бюджетни кредити, събираните кредити и др. по отношение на свързаните с нея лица по §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ – училища и детски заведения от района, е нарушена разпоредбата на чл.8, изр.1, предл. 5 от ЗПУКИ. Като финансов контролър на района, жалбоподателката е разполагала с директни контролни правомощия по отношение на третостепенните разпоредители с бюджетни кредити, в които е работила по трудово правоотношение. Същата, за времето 2009 - 2011г. е подписвала контролни листове, с които са одобрявани по реда на ЗФУКПС, извършваните разходи от третостепенните разпоредители с бюджетни

кредити - учебните заведения, с които тя се е намирала в икономическа зависимост. Ръководителите на тези третостепенни разпоредители имат частен интерес, извършваните от тях разходи да бъдат приети за законосъобразни и целесъобразни. По тези съображения комисията е приела /в мнозинството си/, че жалбоподателката се е намирала в икономическа зависимост от тези ръководители, и следователно, тя е осъществила правомощия в частен интерес. Комисията приела и, че по отношение на жалбоподателката е налице и частен интерес по смисъла на чл.2, ал. 3 от ЗПУКИ, който е довел до нематериална облага на свързаните с нея лица, изразяваща се в оказване на подкрепа, влияние, предимство.

Съдът в настоящия състав не споделя това виждане на комисията и изцяло възприема становището, изложено в особеното мнение към обжалваното решение. Получаваните от разпоредителите средства от съответните бюджети не могат да се определят като облага по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗПУКИ. Ръководителите на учебните заведения – третостепенни разпоредители с бюджетни кредити, не са свързани лица по смисъла на §1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ с финансовия контрольор, защото в преписката липсват данни който и да било от тях да е в родство с нея - съпруг или лице във фактическо съжителство, роднина по права линия, по съребрена линия — до четвърта степен, включително, роднина по сватовство - до втора степен, включително, а няма и данни тя да се намира в икономическа или политическа зависимост от тях като физически лица. Жалбоподателката е сключила трудови договори с учебните заведения, които са самостоятелни юридически лица. Размерът на трудовото ѝ възнаграждение е определен в съответния договор, като изплащането му не е оставено на свободната воля и преценка на директора, а зависи основно от изпълнението на възложените с договора задължения от страна на работника. Събраните по преписката документи, подписани от Н. подкрепят извода, че тя е изпълнявала задълженията си на финансов контрольор във въпросните учебни заведения. Разпоредбата на §1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ не може да се прилага разширително, поради което виждането, че икономическата зависимост от юридическо лице е равнозначна на икономическа зависимост от неговия управител или ръководител, няма основание.

Законът приема за обществено укорим частният интерес, определен от облагата за лицето, заемащо публична длъжност или за свързано с него лице, като при липса на „свързано лице" не е налице съществен елемент от понятието „конфликт на интереси", дефинирано в чл. 2 от ЗПУКИ. От събраните по преписката документи не се установява облага и частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързано с него лице, който да повлияе на лицето, заемащо публична длъжност при изпълнение на неговите задължения по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗПУКИ, което налага извод за липса на конфликт на интереси.

В допълнение е необходимо да се отбележи и, че съществуването на трудово правоотношение между две лица не може да бъде приравнявано на икономическа зависимост на едната от страните спрямо другата. Обратното тълкуване е недопустимо на първо място предвид забраната на чл. 46, ал.3 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, тъй като установяването на конфликт

на интереси има за директна последица отговорност, неопосредена от друго производство за установяване извършването на нарушение. На второ място, такова тълкуване би означавало да се приеме, че всички лица, наети по трудов договор, са в икономическа зависимост по смисъла на ЗПУКИ от своя работодател, което не е целта на закона; последният не презумира икономическата свързаност като зависимост. Във всички случаи преценката следва да бъде извършвана с оглед тази цел – в частност, във всеки отделен случай налице ли е определена или поне определяема облага. В настоящия случай такава не се установява.

Наред с горното е необходимо да се отбележи и, че установяването на конфликт на интереси в случая е изключено с оглед обстоятелството, че изпълняването на длъжността финансов контролор при различни по степен разпоредители с бюджетни кредити (които са ръководителите на съответната администрация, а не последната) е в съответствие с цитираните по-горе указания на М. и МФ. Министърът на финансите упражнява методическото ръководство съгласно чл.17 ЗФУКПС. Съгласно цитираната по-горе § 1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ „свързани лица“ са съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и роднините по сватовство - до втора степен включително, както и физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност. Независимо от изложените по-горе съображения, след като длъжността е изпълнявана в съответствие с цитираните методически указания на министъра на финансите, изключена е възможността евентуално възникналите съмнения да бъдат сметени за основателни – видно от текста на указанията (т.35, абзац втори), съвместяването на длъжността при различни по степен разпоредители е допустимо.

По изложените съображения и като провери оспорения акт на основание чл.168, ал.1 АПК, съдът намира, че същият е издаден от компетентен орган и в установената форма; при издаването му е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствени правила, като е постановен без събрани доказателства за съществуващ конфликт на интереси. В резултат на това, процесното решение е в несъответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона. С оглед изхода на делото и на основание чл.143, ал.1 АПК, следва да бъде уважено своевременно направеното искане от страна на жалбоподателя за възстановяване на разноските в общ размер на 490 (четиристотин и деветдесет) лева, от които 10 лв. държавна такса и 480 лв. платен хонорар за адвокат.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 116/11.09.2012г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

ОСЪЖДА Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси да заплати на К. Б. Н., с ЕГН [ЕГН], сумата 490 (четиристотин и деветдесет) лева – разноски по делото.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: