

РЕШЕНИЕ

№ 7196

гр. София, 20.11.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 31 състав,
в публично заседание на 21.10.2013 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Мария Попова

при участието на секретаря Паола Георгиева, като разгледа дело номер **7133** по описа за **2013** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 27, ал. 5 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).

Образувано е по жалби, подадени от М. М. П., С. Д. М. и С. С. С. против решение № 232/30.05.2013 г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ). С оспореното решение, по отношение на тримата жалбоподатели, е установен конфликт на интереси, изразяващ се в това, че в качеството си на лица, заемащи публична длъжност по чл. 3, т. 25 ЗПУКИ са подписали протоколи от 03.09.2011 г., 14.09.2011 г., 18.09.2011 г. и 01.10.2011 г., удостоверяващи осъществен контрол съгласно Заповед № 452/31.08.2011 г. в свой частен интерес - нарушение на чл. 8, изречение 1, предложение 2, във връзка с чл. 35 ЗПУКИ, както и неподаване от тримата жалбоподатели на декларация по чл. 12, т. 4 ЗПУКИ, във връзка с подписването на протоколи от 03.09.2011 г., 14.09.2011 г., 18.09.2011 г. и 01.10.2011 г., удостоверяващи осъществен контрол съгласно Заповед № 452/31.08.2011 г. - нарушение на чл. 16, ал. 1, във връзка с чл. 37 ЗПУКИ.

Жалбоподателите С. М. и М. П., чрез процесуалния си представител – адв. Х., навеждат доводи за незаконосъобразност на обжалваното решение, в частта, която се отнася за тях, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалните разпоредби и несъответствие с целта на закона. Посочват, че не са установени всички елементи от фактическия състав на установеното нарушение по чл. 8, изречение 1,

предложение 2 ЗПУКИ, като подробно развиват мотиви в тази насока. Твърди се, че след като не е налице конфликт на интереси, то отпада и задължението за подаване на декларация по чл. 12, т. 4 ЗПУКИ, поради което не е осъществен и състава на нарушение по чл. 16, ал. 1, във връзка с чл. 37 ЗПУКИ. Иска се отмяна на оспорения акт. Претендират се разноски.

Жалбоподателят С. С., чрез процесуалния си представител – адв. М., навежда доводи за неправилност и незаконосъобразност на обжалваното решение, като постановено в противоречие със закона и административнопроцесуалните изисквания. Посочва, че не е бил налице частен интерес, който да повлияе върху безпристрастността и обективността при изпълнение на служебните му задължения и че получените от него възнаграждения по сключените с РААПОЗБ договори не представлява облага, тъй като не е установено да са получени неправомерно, с цел прикриване на незаконосъобразно поведение от страна на развѐдната асоциация или за дейност, която не е извършена от нея, или чрез използване на служебно положение. Иска се отмяна на оспорения акт. Претендират се разноски.

Ответникът – КПУКИ, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбите като неоснователни и недоказани. Излага подробно доводи в подкрепа на това, че по отношение и на тримата жалбоподатели в настоящото производство безспорно е установено наличие на конфликт на интереси, тъй като са нарушили забраната като лица, заемачи публична длъжност да не изпълняват контролни функции в частен интерес. Моли съда да постанови решение, с което да отхвърли изцяло жалбите. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатския хонорар.

След като обсъди доводите на страните и приетите по делото доказателства, съдът приема от фактическа и правна страна следното:

Жалбите са допустими, като подадени в срок, от лица, които имат правен интерес от оспорването и срещу акт, подлежащ на оспорване. Видно от приложените в преписката известия за доставяне, решението е съобщено на жалбоподателите П. и С. на 27.06.2013 г. и съответно на М. на 28.06.2013 г. И трите жалби са входираны в КПУКИ на дата 08.07.2013 г.

Разгледани по същество, жалбите са основателни.

Производството е образувано по сигнал с вх. № 01-518/06.08.2012 г., подаден от Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновѐдството към министъра на земеделието и храните. В него се твърди, че при извършена проверка на декларациите по чл. 29, ал. 2 от Закона за държавния служител (ЗДСл) за имотното състояние и за получени възнаграждения, подадени от М. П., С. С. и С. М., е установено, че същите са декларирали доходи, получени през 2011 г. от Развѐдна асоциация на аборигенни породи овце от З. Б. (РААПОЗБ). В същото време горепосочените служители са били членове на комисия, която е осъществила контрол на Развѐдната асоциация във връзка с организирането и провеждането на изложения по овцевѐдство. В подкрепа на твърденията, към сигнала са приложени следните писмени доказателства: ПМС № 78 от 09.04.2002 г.; Устройствен правилник на И.; Заповеди № 50/01.03.2011 г., № 77/01.03.2011 г., № 203/14.06.2011 г. и № 452/31.08.2011 г. на изпълнителния директор на И.; декларации по чл. 29, ал. 2 ЗДСл - 3 броя.

Законодателят е разписал точно правомощията, които осъществява КПУКИ, за да реализира своята компетентност. В хода на проведеното административно

производство, в изпълнение на тези правомощия, съобразно нормите на чл. 26, вр. с чл. 25 ЗПУКИ, КПУКИ е извършила проверка, като е събрала допълнителни доказателства от значение за случая, включително е изисквала информация и от други субекти. Служебно са събрани следните документи - писмо с изх. № ЦУ-55-00-2/09.11.2012 г. на изпълнителния директор на И., ведно с удостоверение, декларации по чл. 29, ал. 2 ЗДСл - 3 броя; длъжностни характеристики - 3 броя, Доклад с изх. № 01-10-594/10.11.2011 г., протоколи от извършени проверки на проведени изложения по овцевъдство - 4 броя; писмо с изх. № 02-8400/47/29.03.2013 г. на главния секретар на ДФ „Земеделие”, ведно с договор от 14.09.2011 г., протоколи за извършена дейност във връзка с организирането и провеждането на овцевъдни изложения - 4 броя, писмо с изх. № 01-230-1500/481/15.06.2012 г. и доказателства, удостоверяващи извършени плащания. Комисията служебно е направила справка в Търговския регистър към Агенция по вписванията по партидите на М. П., С. С. и С. М. и справка в Булстат регистъра по партидата на РААПОЗБ.

С писма, изх. № С-276#3/08.01.2013 г., съответно с изх. № С-276#4/08.01.2013 г. и изх. № С-276#5/08.01.2013 г., М. П., С. М. и С. С. са поканени за изслушване на заседание на КПУКИ на 17.01.2013 г. Видно от представения протокол, тримата жалбоподатели са били изслушани пред Комисията, по реда на чл. 26 ЗКПУКИ.

В обясненията си, М. П. посочва, че не е извършвала консултантска дейност в качеството си на началник на отдел, не е получавала имотна облага при осъществяване на правомощията си по служба и не е имала частен интерес, който да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията ѝ. Извършената проверка, възложена със Заповед № 425/31.08.2011 г., е включвала контрол на целесъобразността на извършените реални дейности за организирането и провеждането на изложенията, в т. ч. броя на животните, породата, броя на боксове, плакати, табла, реклами, ленти, грамоти, купи и т.н. Като зооинженер и селекционер, познаваш породите, участващи на изложенията е предоставила своето лично, частно становище за животните по отношение на тяхната изложбена кондиция, екстериор, белези, евентуални недостатъци с цел най-добрите животни да бъдат отличени. П. представя таблица с разходите, формиращи таксата за участие в регионално изложение по овцевъдство [населено място] и снимков материал на отличените животни.

Във връзка с твърденията в сигнала, С. М. сочи, че не е извършвала консултантска дейност по отношение на Развъдната асоциация на аборигенните породи овце в З. Б. и не е в конфликт на интереси. На проведените изложения е изразила позиция за изложбената кондиция, недостатъците и характерните белези на породите, в качеството си на селекционер. Получената, от РААПОЗБ, сума е декларирана и в декларацията си по чл. 29 ЗДСл. и в годишна данъчна декларация. Посочва още, че ръководството на Изпълнителната агенция е било надлежно информирано. Представя извлечение от банкова сметка.

С. С. също е изслушан по реда на чл. 26 ЗПУКИ, като той сочи, че като главен експерт в И., със заповед на изпълнителния директор, е определен за член на комисия, която да провери и установи извършените дейности по организирането и провеждането на четири регионални изложения по животновъдство от Развъдна асоциация за аборигенни породи в З. Б.. Тези дейности са включвали проверка на броя на участвалите животни, боксовете, раздаден брой награди, ленти, грамоти, рекламни материали. Реализацията на изложението включва и извършването на екстериорна

оценка на участващите животни, представители на три много ценни, редки породи, автохтонни породи, които са специфични само за района на С. и П., които са включени в националния генофонд на страната и са защитени. Тъй като специалистите, които могат да извършат тази дейност са много малко, С. се е съгласил да даде своето лично становище, касаещо изложбената кондиция на животите, за което през м. ноември развъдната асоциация му е изплатила сума в размер на 200 лева. С. посочва, че даденото становище не е част от задълженията, които има като главен експерт в Изпълнителната асоциация и изпълнението на служебните му задължения, като член на комисия не са повлияни по никакъв начин.

След датата на изслушването в Комисията са регистрирани допълнително представени от С. договор за извършване на определена услуга от 02.09.2011 г. и извлечение от банкова сметка, както и представени от П. писмено становище, таблици с разходите, формиращи таксата за участие в регионално изложение по овцевъдство [населено място], [населено място] и [населено място], договори за извършване на определена услуга от 02.09.2011 г., извлечение от банкова сметка, Развъдна програма за съхранение на брезнишката местна порода овце, Наредба № 20 от 23.06.2010 г. за условията и реда за извършване на развъдна дейност и предлагане на пазара на чистопородни овце и кози за разплод, Наредба № 7/13.03.2008 г. за условията и реда за упражняване на контрол върху дейността на развъдните организации, Процедури и механизми за осъществяване на контрол върху дейността на развъдните организации, Закон за животновъдството, контролен лист за спазване изискванията при провеждане дейността по селекция и репродукция извършвана от развъдните организации в овцевъдството и козевъдството и Инструкция за водене на развъдната работа при съхраняване на автохтонните породи в Б..

Комисията, с оглед на представените доказателства, е приела от фактическа страна за безспорно установено, че М. М. П., С. Д. М. и С. С. С. имат качеството на лица, заемащи публична длъжност, по смисъла на чл. 3, т. 25 ЗПУКИ, като служители в администрацията на изпълнителната власт и по отношение на тях са относими забраните, предвидени в чл. 5 – 11 ЗПУКИ.

Със Заповед № 452/31.08.2011 г. на изпълнителния директор на И. е назначената комисия в състав: С. С., М. П. и С. М., като са й вменени контролни функции по отношение на РААПОЗБ за извършената дейност по организирането и провеждането на изложенията по овцевъдство. Съставянето и подписването на протоколите от м. септември и м. октомври 2011 г. след извършените проверки, както и изготвянето на доклад с вх. № 1085/14.10.2011 г. за осъществения контрол от председателя на комисията установяват упражнени правомощия по служба от страна на лицата, заемащи публична длъжност. От друга страна, С. С., М. П. и С. М. преди осъществяването на четирите изложения по овцевъдство, но след като са определени за членове на комисията, са сключили възмездни договори за извършването на определени услуги с РААПОЗБ, чиято дейност е била обект на проверка съгласно Заповед № 452/31.08.2011 г. По този начин, изпълнявайки контролни функции по отношение на РААПОЗБ, посочените по-горе лице са нарушили забраната, въведена с разпоредбата на чл. 8, изречение 1, предложение 2 ЗПУКИ. Нарушението е извършено в градовете Б., Е. П., С. и К..

От резултатите, обективирани в двустранни протоколи, от упражнени контрол от С., П. и М., зависи степента на изпълнение на договор от 14.09.2011 г. от страна на Развъдната асоциация и налагането на съответни санкции от страна на ДФ

„Земеделие”, изразяващи се във възстановяване размера на отпуснатата държавна помощ. Предвид факта, че сключените от служителите в И. договори с РААПОЗБ са във връзка с организирания от асоциацията изложения и получаването на възнаграждението им е обвързано със степента на признатите разходи. Подписвайки протоколите от 03.09.2011 г., 14.09.2011 г., 18.09.2011 г. и 01.10.2011 г., удостоверяващи броя и породите на участващите в изложенията животни и реално осъществените дейности от страна на РААПОЗБ С., П. и М. са упражнили правомощия по служба в техен частен интерес.

В хода на проверката, КПУКИ установи, че С. С., М. П. и С. М. не са подавали декларации за наличие на частен интерес по конкретен повод и не са се отвеждали. Неподаването на декларация само по себе си е нарушение на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, във връзка с чл. 37 ЗПУКИ.

При така установените факти по делото и след извършена проверка по реда на чл. 168, ал. 1 АПК, съдът извежда следните изводи за основателност на жалбата:

Решението е издадено от компетентния, по чл. 22а, ал. 1 ЗПУКИ, колективен специализиран административен орган, издадено е в законоустановената форма и при спазване на административнопроизводствените правила.

Оспореното решение се явява незаконосъобразно, поради несъответствието му с материалноправните разпоредби и с целта на закона.

Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси определя правилата, осигуряващи безпристрастното и изпълнение в обществен интерес на правомощията на лица, заемащи публична длъжност по смисъла на закона, реда за деклариране на несъвместимости и частни интереси, процедурите за установяване на конфликт на интереси, както и последиците по отношение на лицата, които попадат в ситуация на конфликт на интереси. В глава първа на закона е определено приложното поле, което обхваща законодателната, съдебната и изпълнителната власт, както и местното самоуправление. В нея е дефинирано и понятието „конфликт на интереси” чрез последователното въвеждане на още две понятия, обясняващи основното, а именно – „частен интерес” и „облага” (чл. 2, ал. 2 и ал. 3 ЗПУКИ).

Качеството на жалбоподателите М. М. П., С. Д. М. и С. С. С. на лица, заемащи публична длъжност, по смисъла на чл. 3, т. 25 ЗПУКИ, е юридическият факт, който влече след себе си забраните за тези лица по Глава втора и трета на ЗПУКИ.

Съгласно чл. 8, изречение 1, предложение 2 ЗПУКИ, лице, заемащо публична длъжност, няма право да изпълнява контролни функции в частен интерес. За да възникне конфликт на интереси в хипотезата на визираната норма, следва на първо място да е налице частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно формиране и изразяване на волята на лице, заемащо публична длъжност. Разпоредбите на чл. 2, ал. 2 и 3 ЗПУКИ дават легални дефиниции на понятията „частен интерес” и „облага”, а именно частен интерес е всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение, а 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 привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Тълкуването на визираните правни норми налага извод, че конфликтът на интереси предполага наличието на частен интерес и неизменно съпътстващата го облага, като тези обстоятелства трябва да бъдат установени по несъмнен начин към момента на извършване на преценката за конфликт на интереси. Това означава, че в настоящия случай такъв конфликт на интереси би бил налице само ако нарушаването на забраната по чл. 8, изр. 1 ЗПУКИ е съпроводена с частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията по служба. Настоящият съдебен състав не споделя изложените в оспорваното решение мотиви на болшинството от членовете на КПУКИ, че са налице всички елементи от състава на установеното нарушение, а именно: 1. лице, заемащо публична длъжност; 2. участие на лицето, заемащо публична длъжност в която и да е от следните дейности: подготовка, обсъждане, приемане, издаване или постановяване на актове, изпълнение на контролни или разследващи функции, или налагането на санкции; 3. изброените дейности да са в частен интерес.

Безспорно, от представените по делото доказателства, се установява, че жалбоподателите в настоящото производство, като служители в Изпълнителната агенция по селекция и репродукция в животновъдството, са лица от категорията по чл. 3, т. 25 ЗПУКИ, т.е налице е първият елемент от посочения по-горе фактически състав на нарушението. Съгласно заповед № 452/31.08.2011 г. на изпълнителния директор на И., служителите на И. е следвало да упражнят контрол върху сдружение РААПОЗБ за извършената дейност по организирането и провеждането на изложението - Регионално изложение по овцевъдство, [населено място], Общинско изложение по овцевъдство, [населено място], Общинско изложение по овцевъдство, [населено място] и Общинско изложение по овцевъдство, [населено място]. Обстоятелството, че по преписката не са налични заповеди за възлагане на проверки или споразумения за извършване на проверки, съгласно изискванията на чл. 26а, ал. 3 и 4 ЗПЗП, не позволява да се определи какви конкретно контролни функции има правомощия да извършва И., на кои дирекции или отдели са възложени те, както и в каква форма следва да се предостави обратна информация за извършените проверки от проверяващите на Разплащателната агенция - ДФ „Земеделие“. Установяването на тези факти и обстоятелства би позволило на КПУКИ да получи цялостна представа за служебните задължения на лицата по чл. 3, т. 25 ЗПУКИ при извършването на контролните им функции с оглед извършването на преценка за начина и степента на изпълнението им. По отношение на последния елемент от фактическия състав на нарушението трябва да се има предвид следното - подписаните от служителите на ИАРСЖ протоколи отразяват деня на провеждане на изложението, броя и породите на участвалите в изложението животни и реално осъществените от асоциацията дейности. При съобразяване с наличните по преписката доказателства се налага извод, че лицето, което е заинтересувано от изготвянето на тези протоколи е развъдната организация, тъй като чрез тях тя ще доказва на ДФ „Земеделие“ изпълнението на предвидените в договора дейности. Видно от представените по преписката документи от ДФ „Земеделие“ е изискал и РААПОЗБ е възстановила сума в размер на 9144.59 лева поради неизпълнение на

задълженията си по договора. Липсата на други доказателства относно същността на дейностите, които не са изпълнени не позволява да се направи извод въз основа на какви данни фондът е преценил, че организацията не е изпълнила задълженията си, има ли отношение към това неизпълнение обстоятелството, че договорът с ДФ „Земеделие“ е сключен на 14.09.2011 г., а видно от протокола, съставен от служителите на И. първото изложение, организирано от РААПОЗБ е на 03.09.2011 г. в Б., като следващото е на самия ден на сключване на договора. В случай че искането за възстановяването на част от средствата се основава на въпросните обстоятелства (изпълнение на дейности по договора, преди той да е сключен), това обстоятелство би било основание за извод, че служителите от И. са изпълнили безпристрастно и обективно своите контролни функции. Не са ирелевантни обстоятелствата по възстановяването на сумите от РААПОЗБ и евентуалната причинно-следствена връзка между осъществените от служителите на И. контролни функции и наложената на организацията санкция.

Развъдната асоциация, освен това, не е свързано лице по смисъла на ЗПУКИ със служителите на И. С., П. и М., тъй като не попада в нито една от предвидените в §1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ категории. Безспорно е, че предметът на договорите, сключени от С., П. и М. с РААПОЗБ е участието им в комисия за оценка на животните, представени на изложението, като заплащането на възнагражденията не е поставено в зависимост от други фактори, като например получаване на средства от ДФ „Земеделие“ или признаването на извършените разходи от фонда. Размерът на възнагражденията по договорите не е такъв, че да предполага прикриването на други плащания или дейности и не могат да се квалифицират като облага по смисъла на чл. 2, ал. 3 ЗПУКИ, тъй като не се установи да са получени неправомерно, с цел да прикрият незаконосъобразно поведение от страна на организацията, или за дейност, която не е извършена, или чрез използване на служебно положение.

Поради гореизложеното се налага изводът, че протоколите за извършени дейности от РААПОЗБ по организирането и провеждането на изложения по овцевъдство в градовете Б., К., Е. П. и Г. не са подписани от служителите на И. в частен интерес - нито техен личен, нито на свързано с тях лице. Съдът намира, че липсва свързано лице, което да има частен интерес от упражняването на правомощията по служба от лицата, заемащи публична длъжност, обуславя извод за липса на кумулативните елементи на фактическия състав на чл. 2, ал. 1 ЗПУКИ, респ. на чл. 8 ЗПУКИ, а оттук и за липса на конфликт на интереси и нарушение на забраните, установени в глава втора и трета на ЗПУКИ.

Липсата на облага води до извод за липса на частен интерес, по аргумент от разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗПУКИ, а липсата на частен интерес прави подаването на декларация по чл. 12, т. 4 ЗПУКИ излишно, тъй като такава декларация се подава само при наличие на частен интерес по конкретен повод, поради което съдът намира, че не е налице и приетото от КПУКИ нарушение на чл. 16, ал. 1 ЗПУКИ. Този извод важи изцяло и за тримата жалбоподатели в настоящото производство.

Като е приела обратното, КПУКИ е постановила решение в несъответствие с

материалноправните разпоредби и целта на закона, което следва да бъде отменено.

Предвид изхода на производството и на основание чл. 143, ал. 1 АПК, ответникът следва да бъде осъден да заплати на жалбоподателите направените по делото разноски, а именно: на С. Д. М. разноски в размер на 460 лева – 10 лева заплатена държавна такса за образуване на делото и 450 лева договорен и внесен адвокатски хонорар; на М. М. П. разноски в размер на 450 лева договорен и внесен адвокатски хонорар; на С. С. С. разноски в размер на 300 лева договорен и внесен адвокатски хонорар. Възражението за прекомерност на разноските е неоснователно, тъй като размерът им е съобразен с разпоредбите на Наредба № 1 от 09.04.2004 г. за минималния размер на адвокатските възнаграждения, договореният и изплатен адвокатски хонорар.

Водим от горно и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд София - град, Второ отделение, 31 - ви състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 232/30.05.2013 г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, с което по отношение на М. М. П., С. Д. М. и С. С. С. е установено наличието на конфликт на интереси по чл. 8, изречение 1, предложение 2 ЗПУКИ, както и неподаване от тримата на декларация по чл. 12, т. 4 ЗПУКИ.

ОСЪЖДА Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси да заплати на жалбоподателите направените по делото разноски, а именно: на С. Д. М. разноски в размер на 460 лева – 10 лева заплатена държавна такса за образуване на делото и 450 лева договорен и внесен адвокатски хонорар; на М. М. П. разноски в размер на 450 лева договорен и внесен адвокатски хонорар; на С. С. С. разноски в размер на 300 лева договорен и внесен адвокатски хонорар.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд, в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните чрез връчване на преписи.

СЪДИЯ :

