

РЕШЕНИЕ

№ 5153

гр. София, 31.07.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,
в публично заседание на 14.06.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Татяна Жилова

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер **12693** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл. 145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 76 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

Образувано по жалба на Р. П. Г. от [населено място], подадена чрез пълномощника му адвокат П. Б., срещу Решение №РС-785-21-089 от 17.11.2021г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), в частта му, с която: 1)по отношение на жалбоподателя е установен конфликт на интереси в качеството му на изпълнителен директор на Многопрофилна болница за активно лечение „Лозенец“ ЕАД за това, че е гласувал „за“ приемане на Решение на съвета на директорите на лечебното заведение по т.2 от Протокол №Х-53/05.07.2021г. в свой частен интерес – нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ; 2) установен е конфликт на интереси за това, че жалбоподателят в качеството си на изпълнителен директор на лечебното заведение е подписал Допълнително оспоразумение №582/09.07.2021г. със себе си – нарушение на чл.58 от ЗПКОНПИ; 3) наложени са две глоби по 5 000 лева за всяко от нарушенията ; 4)отнета е в полза на държавата сумата 635,10 лева, представляваща дневното възнаграждение на жалбоподателя за дните, в които са извършени нарушенията.

Жалбоподателят Р. П. Г. оспорва административния акт като незаконосъобразен. Твърди, че не е извършил вменените му нарушения и не е действал в конфликт на интереси и в свой частен интерес. Оспорва констатацията в административния акт, че

на 05.07.2021г. гласувал „за“ при вземане на решението на Съвета на директорите (СД), като сочи, че в протокола от заседанието не са отразени начинът на гласуването и резултатите. Счита, че обстоятелството, че протоколът от заседанието на СД е подписан и от него, не обосновава извод, че е гласувал при вземане на решението по т.2. Твърди, че решението на СД по т.2 от протокола е взето, за да се отстрани несъвместимостта при заемане на длъжността по чл.66 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ). Възражава и по отношение на второто нарушение, като сочи, че допълнителното споразумение към трудовия договор е въз основа на специалната разпоредба на чл.73 от ЗЛЗ – следователно то е право, което е уредено и гарантирано от закона, поради което не уврежда публичния интерес и не може да се тълкува като действие в частен интерес. Твърди, че не само не е настъпила материална облага за него, но и основното му трудово възнаграждение е намалено, тъй като е понижен в длъжност от началник на клиниката по хирургия в лекар-хирург. Твърди, че административният акт е в противоречие с целта на закона. Искането към съда е решението на КПКОНПИ да бъде отменено в оспорената част. Заявена е претенция за разноски.

Ответникът КПКОНПИ чрез процесуалния си представител юрисконсулт Е. Д., изразява становище за неоснователност на жалбата и законосъобразност на оспореното решение, като поддържа аргументите, изложени в него. Моли жалбата да бъде отхвърлена. Прави възражение за прекомерност на претендираните от жалбоподателя разноски. Претендира заплащане на юрисконсултско възнаграждение.

СЪДЪТ, след преценка на събраните по делото доказателства, прие за установено следното:

Жалбата е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Установени факти:

Производството пред КПКОНПИ е образувано по сигнал с рег.№785/21.09.2021г. , подаден от лице, индивидуализирано с трите си имена, подписан. В сигнала са изложени твърдения, че Р. Г. каточлен на СД на МБАЛ „Лозенец“ ЕАД е гласувал за собственост си освобождаване от длъжността началник на клиника и началник на отделение, след което е сключил допълнително споразумение към трудовия договор сам със себе си за заемане на длъжността лекар-хирург в клиниката, като сам е определил всички елементи на трудовото правоотношение.

С Решение №КИ-157 от 29.09.2021г. КПКОНПИ е образувала производство за установяване на конфликт на интереси срещу Р. Горнв в качеството му на изпълнителен директор на МБАЛ „Лозенец“ ЕАД.

Жалбоподателят е уведомен за образуваното производство и е поканен за изслушване на 03.11.2021г.. Жалбоподателят не се е явил на определената дата за изслушване. Представил е две писмени възражения.

При проверка по сигнала КПКОНПИ е установила обстоятелствата, посочени в сигнала чрез събраните писмени доказателства, представени като административна преписка.

МБАЛ „Лозенец“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], е лечебно заведение по ЗЛЗ и е еднолично акционерно дружество със 100% участие на държавата в капитала, като правата на

едноличния собственик се упражняват от министъра на здравеопазването. МБАЛ „Л.“ има статут и на университетска болница по смисъла на чл.90 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ).

С Протокол №РД-16-392 от 10.06.2021г. министърът на здравеопазването в качеството си на едноличен собственик на капитала на МБАЛ „Лозенец“ ЕАД е назначил Съвет на директорите на лечебното заведение в състав: Р. П. Г., И. Х. С. и О. В. Н. за срок до провеждане на конкурс, но не по-късно от 6 месеца. В същия ден е сключен и Договор за управление на лечебното заведение между министъра на здравеопазването и членовете на съвет.

С Протокол от 10.06.2021г. (вх.№Х-49/22.06.2021г.) Съветът на директорите е избрал доц.д-р Р. Г. за изпълнителен директор на МБАЛ „Л.“.

Към този момент д-р Р. Г. е заемал две длъжности в лечебното заведение: „началник на Клиника по хирургия“ по силата на трудов договор №466/2008г. и „началник на отделение по жлъчно-чернодробна и панкреатична хирургия“ към Хирургична клиника съгласно Допълнително споразумение №613/02.03.2020г.

Едновременно с това Р. Г. е извършвал и преподавателска дейност, като от 09.02.2016г. Р. Г. е започнал да работи и като преподавател в медицинския факултет на СУ „Св.К. О.“ - видно от Допълнително споразумение №184/09.02.2016г. А от 04.05.2000г. Р. Г. е заемал и длъжността „доцент, лекар-преподавател, Ръководител катедра по хирургически болести, акушерство и гинекология.“ с място на работа Университетска болница „Л.“ – Медицински факултет на СУ „Кв.К. О.“ – видно от Допълнително споразумение№ 718/04.05.2020г. , сключено между МБАЛ „Лозенец“ ЕАД и Медицинския факултет на С. университет „Св.К. О.“. Основното месечно трудово възнаграждение по това споразумение е 2 200 лева, а допълнителното възнаграждение за ръководител на катедра – 90 лева.

С решение по т.2 от Протокол №Х-53 от 05.07.2021г. от заседание на СД д-р Г. е освободен от длъжността началник на Хирургична клиника като за времето, през което заема длъжността изпълнителен директор, може да бъде лекар-хирург.

След освобождаването на Р. Г. от ръководната длъжност е сключено ново Допълнително споразумение №582 от 09.07.2021г. между страните: 1) МБАЛ „Лозенец“ ЕАД, представлявано от изпълнителния директор Р. Г., работодател; 2) СУ „Св.К. О.“, представляван от ректора проф.А. Г., съгласувал; и 3) доц.д-р Р. Г., служител/работник, по силата на което доц.Р. Г. заема длъжността „доцент, лекар-преподавател, ръководител Катедра по хирургически болести, акушерство и гинекология“. Основното месечно трудово възнаграждение по това споразумение е 1 700 лева, а допълнителното възнаграждение за ръководител на катедра – 90 лева.

КПКОНПИ е приела, че Р. Г., в качеството си на член на СД, е действал в свой частен интерес, гласувайки на 05.07.2021г. за освобождаването си от ръководната длъжност „началник на Хирургична клиника“ като остава на работа в клиниката като „лекар-хирург“. Приела е, че по този начин Р. Г. е гарантирал запазването си на длъжността лекар-преподавател в СУ, тъй като нормативното изискване за заемане на тази длъжност е преподавателите в медицинския факултет да работят като лекари в лечебно заведение. Приела е също така, че с подписването на допълнителното споразумение от 09.07.2021г. едновременно в качеството си на работодател и на работник/служител, Р. Г. е действал при конфликт на интереси в свой частен интерес, осигурявайки си облага, изразяваща се в увеличаване на възнаграждението му. Този извод е направен въз основа на изискана справка от

лечебното заведение, от която е установено, че през месец юни Р. Г. е получил нетно възнаграждение в размер на 12 748,14 лева, а през следващите месеци то се е увеличило както следва: за юли 13685,12 лева; за август 13 917,24 лева и за септември 13 999,14 лева.

В съдебното производство бе прието заключение на съдебно-икономическа експертиза, което не е оспорено от страните и се цени от съда като обективно, добросъвестно и компетентно. Вещото лице изследва получените възнаграждения от Р. Г. през месеците юни, юли, август и септември.

Трудовото възнаграждение е формирано от възнагражденията по договора за управление и контрол (в качеството му на член на СД и изпълнителен директор на МБАЛ „Л.“) и възнаграждение по трудов договор (в качеството му на лекар-хирург). Елементите на brutната работна заплата са нетно възнаграждение, данъчни и осигуритени задължения и удържки за членство в Съюза на българските лекари. Нетното трудово възнаграждение се образува от основното месечно трудово възнаграждение и допълнителните възнаграждения за придобит трудов стаж и професионален опит, за лекарска специалност, за образователна и научна степен и за ръководител на катедра. След освобождаването на Р. Г. от ръководната длъжност основното му възнаграждение е намалено от 2 200 лева на 1700 лева, а допълнителните възнаграждения, включително и за ръководител на катедрата, остават непроменено. Разликата в brutното възнаграждение идва от приходите от клинични пътеки и избора на медицински екип, които не са елементи на трудовото възнаграждение и могат да бъдат различни за различните месеци в зависимост от натовареността и дейността на лечебното заведение.

Правни изводи:

В изпълнение на правомощието си по чл.168 от АПК съдът извършва цялостен контрол за законосъобразност на оспорения акт на всички основания по чл.146,от АПК, като не е ограничен от изложените аргументи в жалбата.

Жалбоподателят е лице, заемащо публична длъжност по чл.6, ал.1, т.46 от ЗПКОНПИ, което попада под санкцията на закона.

1.Оспореното решение е издадено от компетентен орган в рамките на предоставените му правомощия съобразно чл.74, ал.1 от ЗПКОНПИ.

2. Решението е в законоустановената писмена форма и отговаря на общите изискванията за форма и съдържание по чл.59 от АПК и на специалните изисквания по чл.74, ал.2 от ЗПКОНПИ, тъй като съдържа фактическите и правните основания за издаване на акта, а цялата административна преписка допълва мотивите му. .

3. В производството пред нея КПОИ са допуснати съществени процесуални нарушения. Съдът застъпва разбирането, че съществени са тези нарушения, които ограничават правото на участие на страната в административното производство, както и тези нарушения, които имат пряко влияние върху крайния резултат. Жалбоподателят е бил уведомен за производството, дадена му е възможност бъде изслушан, да представи писмени становища и доказателства. Правото на участие в производството и на защита на жалбоподателя не е ограничено. Административният орган обаче не събрал доказателства, за да изясни пълно и точно относимите обстоятелства. Протоколът от проведеното заседание на СД на 05.07.2021г. не съдържа информация относно начина и резултатите от проведеното гласуване, но органът не е изискал обяснения от останалите членове на СД за гласуването

конкретно по т.2, а е формирал извода си, че Р. Г. е гласувал положително единствено въз основа на обстоятелството, че протоколът е подписан от и от него, както и от останалите членове.

4. Решението е в противоречие с материално правните разпоредби на закона.

Фактическият състав на конфликта на интереси е определен в чл.52 от ЗПКОНПИ и включва кумулативното наличие на 3 елемента: 1)лице, което заема висша публична длъжност; 2) частен интерес на това лице; 3)възможност частният интерес да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

Първият елемент от фактическият състав е установен - жалбоподателят е лице, заемащо публична длъжност по чл.6, ал.1, т.46 от ЗПКОНПИ, и следователно попада под санкцията на закона.

Правният спор е относно наличието на втория елемент – налице ли е частен интерес, във връзка с който следва да се обсъжда и третият елемент.

Дефиницията за частен интерес се съдържа в чл.53 от ЗПКОНПИ: частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо висша публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

Съгасно чл.54 от ЗПКОНПИ 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.

По отношение на гласуването на решението по т.2 от Протокола от заседанието на СД на 05.07.2021г.

Законът за лечебните заведения (ЗЛЗ) съдържа разпоредби относно конфликта на интереси при управлението на болниците, които са специални по отношение на ЗПКОНПИ.

Към момента на избирането на Р. Г. за изпълнителен директор на МБАЛ „Л.“, той е началник на клиниката по хирургия и на отделението по жлъчно-чернодробна и панкреатична хирургия. Съгласно чл.60, във връзка с чл.58 и чл.59 от Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ) тези длъжности са несъвместими. Изискването за несъвместимост при заемане на публичните длъжности е в защита на обществен интерес и е насочено именно към предотвратяване на конфликта на интереси, отчетността и прозрачността при упражняване на публичните функции и разходването на абюджетните средства. Ето защо е било наложително Р. Г., заемайки длъжността изпълнителен директор, да бъде освободен от ръководните длъжности на структурните звена в болницата, които е заемал. Ако това не беше направено, той щеше да изпадне в конфликт на интереси на това основание – следователно освобождаването му от длъжност е в обществен, а не в частен интерес, противно на изводите на ЗПКОНПИ. Освен това, нито в административното производство, нито в съдебното производство са представени доказателства, че Р. Г. е участвал в гласуването на това решение – доказателствената тежест за установяване на това обстоятелство е на административния орган, който не се справи с нея.

Не може да се приеме, че частният интерес се съдържа в решението Р. Г. да работи като лекар-хирург в отделението за времето, през което е изпълнителен директор. Д-р Г. работи в лечебното заведение от 2008г. Съгласно чл.65 от ЗЛЗ директорът на лечебното заведение е работодател на всички работещи с него, но по аргумент от чл. 66 от ЗЛЗ няма пречка директорът да работи като лекар в същото лечебно заведение. В тази хипотеза законодателят е преценил, че не възниква конфликт на интереси и е дал приоритет на обществения интерес пред частния, тъй като няма нито житейска, нито правна логика да бъде прекратено изцяло трудовото правоотношение с лекаря и болницата да загуби един изграден специалист, защото той временно изпълнява длъжността изпълнителен директор до провеждане на конкурс, нито да се ограничава правото на лекаря да полага труд по специалността си.

Горното обосновава извод, че липсва нарушение на забраната на чл.56 от ЗПКОНПИ, противно на изводите, до които е достигнала КПКОНПИ.

По отношение сключването на Допълнително споразумение №582 от 09.07.2021г.

Съгласно чл. 73 от ЗЛЗ работещите в лечебните заведения, придобили качеството на университетска болница, могат да сключат допълнителен трудов договор за осъществяване на преподавателска дейност във висшето училище за определен срок. В тези случаи се прилага чл. 48, ал. 3 от Закона за висшето образование. Извършването на преподавателска дейност в университетска болница е правна възможност, която е упражнена от жалбоподателя много преди сключването на процесното допълнително споразумение, въз основа на договор с висшето учебно заведение, който не е предмет на настоящото производство. А от 04.05.2020г. той е заемал и длъжността ръководител катедра по хирургически болести, акушерство и гинекология.

Сключването на допълнителното споразумение към трудовия договор с лечебното заведение се налага, за да се отрази изменението на основната работна заплата, при това в посока намаляване, след освобождаването от ръководните длъжности, а не за да се упражни правото на преподавателска дейност. Това споразумение обаче трябва да бъде съгласувано и с ректора на висшето учебно заведение съгласно императивната разпоредба на чл.69, ал.1, т.3 от ЗЛЗ. Както се установява от представеното допълнително споразумение №718/04.05.2020г. и от експертната допълнително възнаграждение за заемането на длъжността ръководител на катедра е непроменено.

Увеличението на възнаграждението за месеците юли, август и септември се дължи на приходите от клиничните пътеки, което няма връзка с подписаното допълнително споразумение.

Следователно със сключването на това допълнително споразумение не възниква облага по смисъла на чл.54 от ЗПКОНПИ – нито в пари, нито в предимство или привилегия, поради което не може да се приеме, че жалбоподателят е нарушил забраната на чл.58 от ЗПКОНПИ.

Не се установява фактическият състав на конфликта на интереси по чл.52 от ЗПКОНПИ. Поради това незаконосъобразни се явяват и наложените глоби за всяко от нарушенията в размер на по 5000 лева и отнетата в полза да

държавата сума от 635,10 лева като лишени от правно основание.

5. Решението е в несъответствие с целта на закона.

Целите на ЗПКОНПИ са дефинирани в чл.2: ефективно противодействие на корупцията; създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите; предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

За постигане целите на закона административният орган следва да държи сметка за принципа за съразмерност, като упражнява правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо и се въздържа от действия, които могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава – чл.6, ал.1 и ал.2 от АПК.

От събраните доказателства не се установява жалбоподателят да е злоупотребил със служебното си положение в своя изгода, да е придобил права или облаги, които в противен случай не би имал, или да е увредил по друг начин обществения интерес. Оспореният акт засяга непропорционално правната сфера на жалбоподателя и по никакъв начин не допринася за постигане целта на ЗПКОНПИ.

По изложените съображения решението се отменя като незаконосъобразно в оспорената му част на основание чл.146, т.3, т.4 и т.5 от АПК.

Разноски:

При този изход на спора разноските се поставят в тежест на ответника.

Предвид фактичката и правната сложност на делото, броя на проведените съдебни заседания и обема на дотказателствения материал, заплатеното адвокатско възнаграждение в размер на 2000 лева е разумно и обосновано, поради което възражението за прекомерност се отхвърля.

На основание чл.143, ал.1 от АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя разноски в размер на 2 310 лева, за държавна такса, адвокатско възнаграждение и експертиза.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 от АПК
Административен съд София-град

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение №РС-785-21-089 от 17.11.2021г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество в частта му, с която: 1) по отношение на доц.д-р Р. П. Г. е установен конфликт на интереси в качеството му на изпълнителен директор на Многопрофилна болница за активно лечение „Лозенец“ ЕАД за това, че е гласувал „за“ приемане на Решение на съвета на директорите на лечебното заведение по т.2 от Протокол №Х-53/05.07.2021г. в свой частен интерес – нарушение на чл.56 от ЗПКОНПИ; 2) установен е конфликт на интереси за

това, че доц.д-р Р. П. Г. в качеството си на изпълнителен директор на МБАЛ „Лозенец“ ЕАД е подписал Допълнително оспоразумение №582/09.07.2021г.– нарушение на чл.58 от ЗПКОНПИ; 3) наложени са две глоби по 5 000 лева за всяко от нарушенията ; 4)отнета е в полза на държавата сумата 635,10 лева, представляваща дневното възнаграждение на доц.д-р Р. П. Г. за дните, в които са извършени нарушенията.

ОСЪЖДА Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество да заплати на Р. П. Г. разноски по делото в размер на 2 310 (две хиляди триста и десет) лева.

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба, подадена чрез Административен съд София-град в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: