

РЕШЕНИЕ

№ 2330

гр. София, 27.04.2012 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 21 състав, в публично заседание на 29.03.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Румяна Лилова

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **10748** по описа за **2011** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба с вх. № 26396 от 05.12.2011 г. (л. 2-6 от делото) по описа на Административен съд София – град (АССГ), подадена от К. Ч. А., с ЕГН [ЕГН], от [населено място], [улица], срещу Решение № 16 от 15.11.2011 г. (л. 7) на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ, Комисията), в частта му, с която е установен конфликт на интереси по отношение на А., по сигнал с рег. № 15а от 11.10.2011 г.

С решение на КПУКИ, в оспорената част, на основание чл. 27, ал. 2 ЗПУКИ, е установен конфликт на интереси по отношение на А., в качеството му на директор на Дирекция Национален парк „Р.“ (ДНП „Р.“) за това, че като орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията (ЗА), във вр. с чл. 48 от Закона за защитените територии (ЗЗТ) и като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 17 ЗПУКИ и член на състава на органа на управление на Природозащитно сдружение „Т. Б.“, с ЕИК [ЕГН], със седалище и адрес на управление [населено място], [улица], е нарушил разпоредбата на чл. 5 ЗПУКИ, във вр. с чл. 19, ал. 6, т. 3 ЗА и чл. 35 ЗПУКИ.

Недоволен от решението, А. го оспорва. Счита същото за неправилно като издадено в нарушение на материалния закон – чл. 2, ал. 1 от ЗПУКИ. В момента на подаването от него на декларация по чл. 12, т. 2 от ЗПУКИ, той не е подозирал за съществуването на

членството му в сдружението. През 2002 г. е депозирал молба за освобождаване от контролния съвет на сдружението, избран с учредяването на сдружението. След регистрацията на сдружението то не е извършвало никаква дейност и членовете му не са поддържали връзка помежду си, което А. сочи за вероятна причина за неприемането на последващи действия за взимане на решение за вписване освобождаването му. Специалният закон - ЗПУКИ е влязъл в сила от 01.01.2009 г., не му е придадена обратна сила и не намира приложение спрямо заварените от него факти и отношения. Самият той не е имал частен интерес и не е придобил каквато и да е облага, за каквито липсва и констатация в решението на Комисията. Моли отмяната на решението и присъждане на направените от нея разноски по делото.

Ответната страна – КПУКИ, чрез процесуалните си представители юрк. Г. и Х., оспорва жалбата. По същество молят нейното отхвърляне. Претендират юрисконсултско възнаграждение.

Софийската градска прокуратура - редовно призована, не изпраща представител за участие в производството и не дава заключение по предявеното оспорване.

Административен съд София – град, Първо отделение, 21-ви състав, като обсъди доводите на страните и доказателствата по делото, намира за установено от фактическа страна следното:

Оспорващият, видно от приложения по делото трудов договор № 08/06.01.2010 г. (л. 18), е изпълнявал длъжността директор на „ДНП „Р.“ – [населено място], считано от 06.01.2010 г. Дирекциите на националните паркове, на основание чл. 49 ЗЗТ, са самостоятелни юридически лица на бюджетна издръжка и на пряко подчинение на министъра на околната среда и водите. Техните директори, на основание чл. 6 от Правилника за устройство и дейността на ДНП, се назначават от министъра.

А. е член на състава на Контролния съвет (КС) на Природозащитно сдружение „Т. Б.“ – сдружение с нестопанска цел в частна полза, със седалище и адрес на управление [населено място], [улица] и регистрирано на 02.11.2000 г. със Съдебно решение № 11252 по ф.д. № 4317/2000 г. по описа на Окръжен съд Пловдив (л. 49).

На 06.01.2010 г. оспорващият е подал декларация по чл. 12, т. 2, във вр. с чл. 14 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, понастоящем ЗПУКИ. В т. 1, абз. 3 от нея, А. е посочил, че „не е управител или член на орган на управление или контрол на юридически лица с нестопанска цел“.

С покана за изслушване рег. № 271/21.10.2011 г. (л.40), КПУКИ е уведомила А. за постъпил против него сигнал. Посочено е, че в сигнала се твърди, че А., като директор на ДНП „П.“ участва в търговски дружества и сдружения с нестопанска цел. Поканен за изслушване от Комисията на 26.10.2011 г. и е уведомен за правото му да даде възражения по сигнала, да се запознае със събраните доказателства по преписката, да изрази становище по тях и да представи нови доказателства.

А. е подал заявление до Комисията вх. № 325-1/07.11.2011 г. (л. 46), към което е приложил преписи от две свои молби – от 18.02.2002 г. (л. 47) и от 28.10.2011 г. (л. 48) с които е уведомил Сдружението „Т. Б.“ за желанието му да бъде прекратено членственото му правоотношение и да бъде освободен от състава на КС на сдружението. Отговори на молбите от страна на сдружението не са приложени по преписката. Липсват и данни за извършване на правни действия по освобождаването на А. от КС.

Пред АССГ жалбоподателят е представил Удостоверение изх. № 1/23.12.2011 г., подписано от председателя на Управителния съвет на сдружението „Т. Б.“, с което се

удостоверява, че на 18.02.2002 г. в сдружението е постъпила молба от А. за прекратяване на членството му, заведена с вх. № 1 от същата дата (л.127).

Представената пред Комисията молба от 18.02.2002 г. и представената пред съда, надлежно входираща в сдружението (л.127), не бяха оспорени по съответния процесуален ред пред съда, поради което съдът приема за установени посочените в тях правно релевантни факти.

Поради непредприемане на съответните правни действия от активно легитимирани лица пред Окръжния съд, била внесена и втора негова молба, със същото съдържание, заведена с вх. № 1/28.10.2011 година (л.126).

От удостоверение за актуално състояние на „Природозащитно сдружение Т. Б.“ от 27.10.2011 г., издадено от Пловдивски окръжен съд (л.49) се установява, че последното е вписано с Решение № 11252 от 02.11.2000 г. и е действащо. Сдружението се управлява от управителен съвет от три лица – Д. Д., В. Т. и А. С.. Има контролен съвет, в състава на който е записано, че участва оспорващия К. Ч. А.. Сдружението се представлява от Д. Д..

На 26.10.2011 г. КПУКИ е провела заседание, на което е изслушан и оспорващия. Съставен е стенографски протокол № 26 от същата дата (л.105-111).

На 15.11.2011 г. е издадено е обжалваното решение на Комисията, връчено на А. на 21.11.2011 г.

От приобщеното по делото удостоверение, издадено от директор Дирекция „ПНООП“ в Министерство на околната среда и водите с изх. № 11-00-52 от 20.03.2012 г. (л.158) се установява, че няма регистрирана търговска или друга дейност, вкл. в рамките на Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“ с природозащитно сдружение „Т. Б.“ и между това сдружение и Дирекция „Национален парк Р.“ – Б..

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София – град (АССГ), Първо отделение, 21-ви състав направи следните правни изводи:

По допустимостта на жалбата:

Жалбата, по която е образувано производството е процесуално допустима, като подадена в срока по чл. 149, ал. 1 АПК и от надлежна страна, имаща право и интерес от оспорването, поради което следва да бъде разгледана досежно нейната основателност.

По основателността на жалбата:

При извършената по реда на чл. 168 АПК служебна проверка досежно законосъобразността на оспореното решение на основанията, посочени в чл. 146 АПК, съдът намира, че то е издадена от компетентен орган – КПУКИ, при необходимия кворум и мнозинство, при спазване на административнопроизводствените правила и в установената от закона форма.

Директорът на ДНП „Р.“ е орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА. Като такъв, А. е лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 17 от ЗПУКИ (л. 18). Съгласно чл. 19, ал. 6, т. 3 от ЗА, органите по чл. 19, ал. 4 от с.з. не могат да са членове на управление или на контрол на юридическо лице с нестопанска цел. А съгласно чл. 5 от ЗПУКИ, „Лице, заемащо публична длъжност, не може да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или специален закон е несъвместима с неговото положение“. Т.е. налице е норма, определяща забрана при изпълнението на публична длъжност, да се изпълнява и друга, несъвместима такава, в случая - член на контролен орган на сдружение с нестопанска цел.

След като извърши проверка досежно правилното приложение на материалния закон и

съобрази релевираните от оспорващия доводи, съдът намира, че жалбата е основателна. По делото не се установи и доказва по несъмнен начин, че А. е нарушил забраната, установена в чл. 19, ал. 6, т. 3 ЗА за несъвместимост по следните съображения:

На първо място, членственото правоотношение на води на извод за нарушаване на забраната по чл. 19, ал. 6, т. 3 ЗА, съгласно който посочените лица не могат да са членове на орган на управление или контрол на юридическо лице с нестопанска цел, търговско дружество или кооперация. Неправилно в мотивите на оспореното решение Комисията приема, че са налице пречки за А. за заемане на публична длъжност и поради наличието на членствено правоотношение в природозащитното сдружение. Неправилно приема също така, че за прекратяване на членственото правоотношение е необходимо решение на общото събрание на сдружението. Съгласно чл. 22 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) членственото правоотношение се прекратява с едностранно волеизявление до сдружението. Такова е налице в процесната хипотеза (л.127), поради което съдът приема, че считано от датата на входирането му – 18.01.2002 г., членственото правоотношение на А. в „Природозащитно сдружение Т. Б.” е било прекратено.

На следващо място, съдът намира, че подаването от страна на А. на молбата, входирана в сдружението под № 1 от 18.02.2002 г., води на извод за липса на основание за твърдяното нарушаване на забраната по чл. 19, ал. 6, т. 3 ЗА от него по причина участие в контролния съвет на сдружението по следните съображения:

Съгласно чл. 25, ал. 1 ЗЮЛНЦ общото събрание изменя и допълва устава, приема други вътрешни актове, избира и освобождава членовете на управителния съвет, приема и изключва членове, взема решение за откриване и закриване на клонове, взема решение за участие в други организации, взема решение за преобразуване или прекратяване на сдружението, приема основните насоки и програма за дейността на сдружението, приема бюджета на сдружението, взема решенията относно дължимостта и размера на членския внос или на имуществените вноски, приема отчета за дейността на управителния съвет, отменя решенията на другите органи на сдружението, които противоречат на закона, устава или други вътрешни актове, регламентиращи дейността на сдружението, взема и други решения, предвидени в устава. От така цитираната разпоредба е видно, че избирането и освобождаването на контролния съвет на сдружението не е в компетентността на общото събрание по силата на закона. По делото не се твърди и установява, че с устава на сдружението е предвидено приемането от общото събрание на други решения, извън изброените в чл. 25, ал. 1 ЗЮЛНЦ.

Разпоредбата на чл. 18 ЗЮЛНЦ (която е специална спрямо чл. 596, ал. 1 ГПК) разписва, че на вписване в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел подлежат следните обстоятелства: необходимото съдържание на учредителния акт или устава (чл. 20 ЗЮЛНЦ), адресът; имената и длъжностите на лицата, представляващи юридическото лице с нестопанска цел, определянето за извършване на общественополезна дейност, общият размер на първоначалните имуществени вноски, ако такива са предвидени; прекратяването на юридическото лице с нестопанска цел, преобразуването, имената, съответно наименованието, както и адресът на ликвидаторите, заличаването на юридическото лице с нестопанска цел. На вписване подлежат и промените в тези обстоятелствата. Видно е от цитираната разпоредба, че на вписване в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел не подлежат органите на контрол (а само на управление – аргумент за обратното от чл. 18, във вр. с чл. 20, т. 6 ЗЮЛНЦ, във вр. с чл. 23, ал. 2 ЗЮЛНЦ), респективно прекратяване участието на дадено

лице в контролния съвет на сдружението. Следователно, изводите които Комисията е направила в оспореното решение на основание чл. 18 ЗЮЛНЦ, във връзка с чл. 599 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) относно ефекта на вписването са неправилни и незаконосъобразни. Съгласно чл. 597 ГПК вписването има действие само за подлежащите на вписване обстоятелства. Тоест, действието на вписването, така както е уредено в разпоредбата на чл. 599 ГПК, е неотнормено към процесния случай. А. е подал молба за освобождаване от контролния съвет още през 2002 г. Съгласно чл. 31, т. 8 ЗЮЛНЦ управителният съвет взема решения по всички въпроси, които по закон или съгласно устава не спадат в правата на друг орган. При така установените по делото факти, именно управителният съвет е бил този орган, който по силата на закона и своите правомощия е следвало да се произнесе по молбата на А., депозирана в сдружението на 18.02.2002 г. Бездействието на управителния съвет не може да рефлектира в правната сфера на А. като го принуди да търпи неблагоприятни правни последици – в случая констатиране на конфликт на интереси.

Дори да се приеме, че промяната в състава на контролния съвет следва да бъде заявена за вписване в регистъра към Окръжния съд, следва да се има предвид следното: Както се посочи, съгласно чл. 31, т. 8 ЗЮЛНЦ управителният съвет взема решения по всички въпроси, които по закон или съгласно устава не спадат в правата на друг орган. Този орган по силата на закона и своите правомощия е следвало да се произнесе по молбата на А., депозирана в сдружението на 18.02.2002 г. и това решение да бъде заявено за вписване в регистъра от оправомощено лице. Оправомощени да заявят това обстоятелство в регистъра са само ограничена категория лица, изчерпателно изброени в чл. 600 ГПК, между които А. не попада. Следователно поради липса на активна процесуална легитимация А. не е имал и няма правна възможност да заяви искане за вписване на това обстоятелство в регистъра при Пловдивския окръжен съд. Изводът е същия – не може бездействието за вписване да рефлектира в правната сфера на А. като го принуди да търпи неблагоприятни правни последици – в случая констатиране на конфликт на интереси.

По изложените по-горе съображения, следва да се приеме, че по делото не беше установено и доказано, че А. е нарушил забраната, установена в чл. 19, ал. 6, т. 3 ЗА за несъвместимост.

Дори да се приеме, че А. е нарушил забраната, установена в чл. 19, ал. 6, т. 3 от ЗА за несъвместимост, поради наличие на членствено правоотношение и/или участие в контролния съвет на „Природозащитно сдружение Т. Б.“, съдът счита, че тази несъвместимост не води автоматично до наличие на конфликт на интереси. Легалното определение за това понятие е дадено в чл. 2, ал. 1 ЗПУКИ. В него иманентно присъстват и понятията „частен интерес“ и „облага“, съответно определени в ал. 2 и ал. 3 от същия текст. Видно от събраните по делото доказателства е, че пред КПУКИ не е стоял въпроса и тя не е изследвала налице ли е частен интерес, довел до облага за А. по времето, когато той е изпълнявал длъжност по чл. 19, ал. 4 ЗА и едновременно с това е бил член на КС на сдружението „Т. Б.“. Въпреки държаното от съда определение в съдебното заседание на 22.03.2012 г., с което ответникът е задължен да представи доказателства, от които се установява наличието на частен интерес за А. и такива за получена от него облага във връзка с несъвместимостта, констатирана със спорното решение, такива не бяха представени по делото.

Съдът намира, че от тълкуването на чл. 2 ЗПУКИ следва, че конфликтът на интереси предполага наличието на частен интерес и неизменно съпътстваща го облага, като тези

обстоятелства трябва да бъдат установени по несъмнен начин към момента на извършване на преценката за конфликт на интереси. Наличието на частен интерес или облага е следвало да бъде констатирано към момента на издаване на спорното решение от ответника. Конфликт на интереси е налице само ако нарушаването на забраната за несъвместимост по чл. 5 ЗПУКИ е съпроводено с частен интерес и реализирана облага, които може да повлияят върху безпристрастното и обективното изпълнение на задълженията по служба. По делото не се събраха доказателства за това, че членственото правоотношение и участието на жалбоподателя в контролния орган на сдружението са довели до облага за него или за свързани с него лица и в този смисъл, че той има частен интерес по смисъла на чл. 2, ал. 2, нито че това му участие е повлияло или е могло да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на задълженията му на директор на ДНП „Р.“. Липсата на тези елементи от фактическия състав на чл. 2 ЗПУКИ изключват наличието на конфликт на интереси. Изводът, че нарушаването на забраната за несъвместимост по чл. 5 ЗПУКИ не води автоматично до конфликт на интереси, следва и от чл. 13, ал. 2, чл. 35 и 36 от същия закон, които уреждат правните последиците от нарушението. Така, съгласно чл. 35 ЗПУКИ, нарушаването на визираната забрана се санкционира по административнонаказателен ред, а съгласно чл. 13, ал. 2 от същия закон, ако несъвместимостта е надлежно декларирана, лицето е длъжно да предприеме необходимите действия за нейното отстраняване в едномесечен срок от подаването на декларацията. Допълнителен аргумент в подкрепа на този извод може да се извлече и от въведената с изменението на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ДВ, бр. 42 от 2009 г.) нова т. 6 на чл. 12, ал. 7, съгласно която влизането в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по ЗПУКИ, е самостоятелно и отделно от несъвместимостта (т. 5 на същия член и алинея) основание за предсрочно прекратяване правомощията на членовете на комисията. Предвид изложеното съдът счита, че липсва фактическо и правно основание да се приема, че с участието на А. в КС на природозащитното сдружение „Т. Б.“, довело до несъвместимост по чл. 5 ЗПУКИ, за него е възникнал и конфликт на интереси. Това участие е свързано с други възможни правни последици, но то не може да обоснове извод за конфликт на интереси по смисъла на чл. 2 ЗПУКИ. По посочената причина решението на Комисията в тази му част се явява незаконосъобразно и следва да се отмени.

Обстоятелството, че А. не е посочил в подадената от него на 06.01.2010 г. декларация, че е член на контролен орган на сдружение с нестопанска цел, също е ирелевантно за наличието или липсата на конфликт на интереси за него.

Доводите на А., че предвид липсата на предвидена обратна сила на ЗПУКИ, той не касае фактите и отношенията, които заварва в момента на влизането му в сила, са неоснователни. Релевантни са всички съществуващи към момента на влизане в сила на закона и след него, съществуващи факти и отношения, които следва да се съобразят с нормите на закона. Ирелевантни за спора са обстоятелствата, твърдени от жалбоподателя в жалбата му, за липса на осъществена каквато и да е дейност от сдружението и неподдържане на контакти между членовете му.

От всичко изложено по-горе се налага извод, че за А. не е налице констатирания с оспореното решение на Комисията конфликт на интереси. Съдът намира, че доводите на оспорващия за допуснати нарушения на материалния закон при постановяване на обжалваното решение се явяват основателни и доказани, което сочи на неговата незаконосъобразност. Жалбата против решението се явява основателна, поради което то следва да се отмени.

По делото е направено искане от оспорващия за присъждане на направените от него разноски. Представени са доказателства за платено от страна на А. в полза на адвокат Ю. А. от АК Б., адвокатско възнаграждение в размер на 400,00 лева по Договор за правна защита и съдействие № 033351 от 15.02.2012 г. (л.137), както и 10,00 лв. държавна такса (л.135). Предвид крайните правни изводи по повдигнатия спор, съдът приема, че искането за заплащане на разноски се явява доказано до размера от 410,00 лв., за който следва да се уважи, като се осъди КПУКИ да възстанови на А. тази сума от бюджета на Комисията.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ АПК и чл. 143, ал. 1 АПК, Административен съд София - град, I – во отделение, 21-ви състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалба на К. Ч. А. от [населено място], [улица], с ЕГН [ЕГН], Решение № 16 от 15.11.2011 г. на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, в частта му, с която е установен конфликт на интереси по отношение на А..

ОСЪЖДА Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, да възстанови на К. Ч. А. от [населено място], [улица], с ЕГН [ЕГН], сума в размер на 410,00 (четиристотин и десет) лева - направени от него разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред тричленен състав на Върховния административен съд в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението и получаване на препис от него от страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: