

РЕШЕНИЕ

№ 42045

гр. София, 15.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXVII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 05.12.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Калина Пецова

ЧЛЕНОВЕ: Димитрина Петрова
Ралица Рачкова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова и при участието на
прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **6008** по описа за **2025**
година докладвано от съдия Калина Пецова, и за да се произнесе взе предвид
следното:

Производството е по реда на Глава дванадесета, чл. 208 - 228 от АПК, вр. чл. 63в от
ЗАНН.

Делото е образувано по касационна жалба на Председателя на Комисията за противодействие на
корупцията, със седалище и адрес на управление: [населено място], пл. „Света Неделя“ № 6,
представявана от А. Т. С. – за председател на КПК, срещу Решение от 1506/22.04.2025г.,
постановено по НАХД № 16926 по описа на СРС за 2024 г., 106-ти състав, с което е отменено
изцяло Наказателно постановление № КПК-НП-352/23.10.2024г., издадено от А. Т. С.-председател
на Комисията за противодействие на корупцията, с което на Ю. И. З. е наложена глоба в размер на
1600 лева на основание чл.115, ал.1 от Закона за противодействие на корупцията /ЗПК/ за
нарушение на чл. 52, ал.1, т.2 във вр. с чл.49, ал.1, т.2 от ЗПК.

Касаторът сочи, че решението на СРС е незаконосъобразно, поради нарушение на материалния
закон, необосновано и постановено при съществено нарушение на съдопроизводствените
правила. Поддържа се, съдебният състав е формирал своите правни изводи като е кредитирал
неправилно доказателствената тежест на писмо с изх. № 94-4661/29.07.2024г. от Министерство на
образованието и науката, което е по запитване на Ю. И. З. и нотариално заверената декларация на
същата по чл.23, ал.2 и 3 от Закона за публичните предприятия. Счита, че съдът неправилно е
направил извода, че Ю. И. З. притежава качеството на независим член на съвета на директорите и
търговското дружество представлява публично предприятие по смисъла на Закона за публичните
предприятия. Счита, че Решението е неправилно, защото цитираните по-горе доказателствени

средства не са обсъдени и преценени при съпоставянето им с останалите доказателствени средства по делото. Акцентиращ върху Договор № Д01-236/09.09.2020г., който след вписването му в търговския регистър счита, че става правополагащият юридически факт, въз основа на който г-жа З. придобива качеството на член на съвета на директорите на „Образование и наука“ ЕАД. Счита, че от съдържанието на същия не е предвидено за същата качеството на независим член на съвета на директорите по смисъла на ЗЗПр. Счита, че съгласно чл.15, ал.4 от Устава на „Образование и наука“ ЕАД всички членове на съвета на директорите имат еднакви права и задължения и допускането, че Ю. З. е независим член на съвета на директорите я поставя в привилегировано положение спрямо останалите членове на съвета на директорите, за които се приема, че са представители на държавата и за които възникват задължения за подаване на декларации пред КП, с качеството им а публични личности. Счита, че допускането, че Ю. З. е независим член на съвета на директорите не почива на нито един юридически факт, който да поражда това нейно качество или на юридически факт, който да изменя или променя характера на нейното членство в съвета на директорите в такова, което да се определи като независимо. Счита, че писмо № 94-4661/29.07.2024г. от Министерство на образованието и науката представлява официален документ и се ползва с доказателствена тежест по презумпция. Счита, че писмото на МОН не е обсъдено в светлината на действащия устав на „Образование и наука“ ЕАД и Договор № Д01-236/09.09.2020г, които не придават качеството на независим член на съвета на директорите на Ю. И. З.. Счита, че поради горното твърдението в писмото на МОН, че Ю. И. З. е независим член на съвета на директорите в „Образование и наука“ ЕАД в периода от 25.09.2020г. до 17.01.2024г. се явява недоказано и оборено от останалите доказателства по делото, които счита, че са правополагащите юридически факти за качеството на Ю. З. като член на съвета на директорите в търговското дружество, чийто едноличен собственик на капитала е държавата. Счита, че неправилно и в нарушение на чл.14, ал.2 от НПК е придадена предварителна доказателствена тежест на нотариално заверената декларация на Ю. З., която следва да се подава от независимите членове на съвета на директорите, съгласно действащите разпоредби на ЗЗПр. Счита, че тази декларация няма правополагащ ефект и сама по себе си не е доказателство, че Ю. З. е независим член. Излага аргументи в подкрепа на своята теза. Излага аргументи за прилагането на разпоредбата на чл.2, ал.3 от ЗЗПр. в условията на чл.62, ал.3 от Търговския закон. Счита, че според разпоредбата на чл.237 от ТЗ, възприета в чл. 15, ал.4 от Устава на „Образование и наука“ ЕАД, императивно регламентира еднакви права и задължения на членовете на съвета на директорите, както и че ТЗ и Устава не делегат членовете на съвета на директорите на такива, които са представители на държавата или независими, като излага подробни аргументи в касационната жалба. Счита, че съдебния състав не е обсъдил всички събрани по делото писмени и гласни доказателства, като по този начин е пропуснал да възприеме важни за формиране на вътрешното убеждение факти. Счита, че съобразно изложените фактически и правни доводи, се налага извод, че отговорността на жалбоподателя е ангажирана в съответствие с материалния закон и счита, че атакуваното наказателно постановление следва да бъде потвърдено изцяло като правилно, законосъобразно и обосновано, издадено в съответствие с изискванията на материалния закон и при съобразяване на процесуалните правила. Претендира разноски.

В съдебно заседание, касаторът, редовно призован, чрез юр. М. поддържа жалбата по съображенията подробно изложени в същата. Счита, че чл. 23, ал.3 от Закона за публичните предприятия не е приложим за казуса, като представя протоколи от заседания на едноличния собственик на капитала на „Образование и наука“ ЕАД.

Ответникът, редовно призован, чрез адв. К. от САК оспорва жалбата и моли същата да бъде

отхвърлена.

Прокурор В. от СГП дава заключение за основателност на касационната жалба.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства, доводите и възраженията на страните, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е допустима.

Разгледана по същество, същата е неоснователна.

В производството пред районния съд фактическата обстановка е установена по безспорен начин: С акт за установяване на административно нарушение № КПК- АУАН-ПР-1705/15.07.2024 г., съставен от В. Е. З. – гл. инспектор в дирекция „Публичен регистър“ при КПК и в присъствието на М. М. Т. и В. С. Н. – свидетели при съставянето на акта, е констатирано, че жалбоподателят Ю. З., в качеството си на задължено лице по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 50 ЗПК – член на съвета на директорите на търговско дружество „Образование и наука“ ЕАД, не е подала ежегодна декларация за имущество и интереси по чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗПК за предходната 2023 г. в законоустановения срок по чл. 52, ал. 1, т. 2 ЗПК – до 15 май на текущата 2024 г. В акта е отразено, че на 16.05.2024 г. в [населено място] са били нарушени разпоредбите на чл. 52, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗПК, като препис от него е връчен лично на З. в деня на съставянето му. Въз основа на горепосочения акт е издадено атакуваното наказателно постановление № КПК-НП-352/23.10.2024 г. от А. Т. С. – председател на КПК, с което на основание чл. 115, ал. 1 ЗПК, при цялостно възпроизвеждане на фактическите констатации от АУАН, на Ю. З. е наложено е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 1600,00 /хиляда и шестстотин/ лева за нарушение на чл. 52, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗПК. Наказващият орган е упражнил и правомощията си по чл. 53, ал. 2 ЗАНН, като е изменил основанията, от които произтича качеството задължено лице, заемащо висша публична длъжност на въззивника, а именно по чл. 6, ал. 1, т. 51 ЗПК. Препис от оспореното НП е връчен лично на З. на 04.11.2024 г., видно от приложеното по делото известие за доставяне, като жалбата, инициирала производството пред СРС е депозирана в законоустановения 14-дневен срок чрез наказващия орган на 13.11.2024 г., видно от поставения печат.

За да постанови този правен резултат, първостепенният съд е събрал относими писмени и гласни доказателства и въз основа на тях е приел следното: АУАН и издаденото въз основа на него НП са съставени от длъжностни лица в пределите на тяхната компетентност, видно от приобщените по делото писмени доказателства, относими към назначаването и оправомощаването на актосъставителя и наказващия орган. На следващо място, съдът служебно констатирал, че са спазени императивните процесуални правила при издаването на АУАН и НП – тяхната форма и задължителни реквизити, съгласно разпоредбите на чл. 40, 42, 43, ал. 5, чл. 57 и чл. 58, ал. 1 ЗАНН. Приел, че е налице пълно съвпадение между установените фактически обстоятелства и тяхното последващо възпроизвеждане в атакуваното НП, като с изискуемата се от закона конкретика административните органи са очертали времето, мястото, механизма на твърдяното нарушение и обстоятелствата, при които същото е намерило проявление в обективната действителност, а това мотивирало извод, че правото на защита на жалбоподателя е гарантирано в пълна степен. АУАН и НП приел за съставени без допуснати съществени нарушения на процесуалния закон, които да обусловят отмяната на атакуваното наказателно постановление на формално основание. Административнонаказателната отговорност на Ю. И. З. е ангажирана на основание чл. 115, ал. 1 ЗПК, като ѝ е наложено административно наказание „глоба“ размер на 1 600,00 /хиляда и шестстотин/ лева за нарушение на чл. 52, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 49, ал. 1, т. 2 ЗПК. По делото е установено по несъмнен начин, че търговско дружество „Образование и наука“ ЕАД представлява публично предприятие по смисъла на чл. 2, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните

предприятия /ЗППр/, доколкото е с над 50 на сто държавно участие в капитала, като допълнителен аргумент в очертаната насока е и обстоятелството, че същото е включено в електронно-информационната система за публичните предприятия по чл. 21 от Правилника за приложение на ЗППр, поддържана от Агенцията за публичните предприятия и контрол. Следователно, спрямо посоченото юридическо лице безусловно са приложими специалните правила, предвидени в ЗППр и ППЗППр, а за всички неуредени въпроси субсидиарно приложение намират разпоредбите на Търговския закон /ТЗ/.

С действащия Закон за публичните предприятия, в позитивноправната уредба на страната за пръв път е предвидено изискване в съветите на директорите и в надзорните съвети на публичните предприятия да участват както представители на държавата, така и независими членове, като видно от чл. 22, ал. 1 последните следва да са не по-малко от една трета, но не повече от една втора от състава, т.е. не могат да формират мнозинство. Макар двете категории членове да се избират след провеждането на конкурс и да разполагат с еднакви права и задължения, за независимите такива е необходимо да не са налице и пречките по чл. 23, ал. 2 ЗППр - независим член не може да бъде: служител в публичното предприятие; акционер/съдружник в същото публично предприятие; лице, което лично или чрез свързани лица има търговски отношения с публичното предприятие; едноличен търговец, акционер или съдружник в търговско дружество, което има същия или сходен предмет на дейност като публичното дружество; свързано лице с друг член на управителен или контролен орган на публичното предприятие, а съгласно изричната разпоредба на чл. 23, ал. 3 от посочения нормативен акт - не са независими членове представителите на държавата в органите за управление и контрол.

Различна е и ролята на независимите членове, касателно участието им в управителните и контролни органи на публичните предприятия – същите представляват своеобразен гарант, че тези органи могат да упражняват функциите си без политическа обвързаност и намеса в интерес на гражданите и обществото с цел постигане на максимална стойност за обществото чрез ефективно разпределение на ресурсите, когато е необходимо да се елиминират съществуващи пазарни дефекти, да се предоставят стоки или услуги от стратегическо значение или такива, свързани с националната сигурност или развитие, да се управлява стратегическо за държавата имущество. В контекста на изложеното, видно от представеното 3. писмо от Министерството на образованието и науката, в периода от 25.09.2020 г. до 17.01.2024 г. същата е изпълнявала функциите на независим член на съвета на директорите на публичното предприятие „Образование и наука“ ЕАД, в който смисъл е и т. 6 от представената при назначаването ѝ нотариално заверена декларация, некоректно оспорена от юрк. М., имайки предвид, че е съставена на 04.09.2020 г., а не постфактум за нуждите на процеса. При тези обстоятелства съдът извел еднозначно, че привлеченото към отговорност лице не попада сред задължените такива по чл. 6, ал. 1, т. 51 ЗПК - представителите на държавата или на общините в органите за управление и контрол на търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала. Посочената категория правни субекти, заемащи публични длъжности, са въведени за пръв път с действащия ЗПК, като употребените езикови средства от нормотвореца в аспекта на семантичните, синтактични и прагматични правила са пределно ясни и не пораждаат никакви съмнения в действителната му воля. След като единствено представителите на държавата в органите за управление и контрол на публични предприятия фигурират като задължени лица, то по аргумент от противното, независимите членове не са такива, имайки предвид, че изброяването на задължените лица по чл. 6, ал. 1 ЗПК е изчерпателно и лимитативно. Противното разбиране, застъпено от актосъставителя и наказващия орган, почива на недопустимо разширително тълкуване, а това на свой ред е довело и до незаконосъобразното обосноваване на юридическата

отговорност на жалбоподателя 3. по аналогия в разрез с императивната забрана по чл. 46, ал. 3 от Закона за нормативните актове. Съдът констатира, съобразно изложените фактически и правни доводи, че макар така протеклата фаза на административнонаказателното производство по установяване на административно нарушение и по налагане на административно наказание да не е опорочена поради допуснати съществени процесуални нарушения, то е налице некоректно приложение на материалния закон, тъй като заеманата от 3. длъжност не попада в предметния обхват на ЗКП. Горното е мотивирало СРС да отмени изцяло наказателно постановление № КПК-НП- 352/23.10.2024 г., издадено от А. Т. С. - председател на Комисията за противодействие на корупцията.

Тези изводи се споделят изцяло от настоящия решаващ състав като на основание чл.221, ал.2, изр. второ от АПК препраща към изводите на първоинстанционния съд.

Пред касационната инстанция не са ангажирани нови писмени доказателства по смисъла на чл. 219, ал. 1 АПК, поради което и на основание чл. 220 АПК се приемат за доказани фактите, така, както са установени от СРС.

Настоящата инстанция приема, че „Образование и наука“ ЕАД представлява публично предприятие по смисъла на чл.2, ал.1, т.1 от ЗППр. Съгласно чл. 49, ал. 1, т. 2 от ЗПК, лицата, заемащи публични длъжности, подават декларация за имущество и интереси. Съгласно чл. 52, ал. 1, т. 1 от ЗПК, декларация за имущество и интереси се подава в едномесечен срок от заемането на публичната длъжност. Според чл. 6, ал. 1, т. 51 от ЗПК, лица, заемащи публични длъжности са представителите на държавата или на общините в органите на управление или контрол на търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала. Както правилно е приел СРС в решението си, наказаното лице не е представител на държавата или общините, поради което не попада в обхвата на чл. 6, ал. 1, т. 51 от ЗПК, като доказателство за това е писмо с изх. № 94-4661/29.07.2024г. от Министерство на образованието и науката, издадено по искане на Ю. 3.. Разпоредбата на чл.6, ал.1, т.51 от ЗПК определя единствено представителите на държавата или на общините в органите на управление или контрол на търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала, като лица, заемащи публични длъжности, респ. на същите вменява задължение за подаване на декларации пред КПК. В хода на административнонаказателното производство не са събрани доказателства, които да установяват, че Ю. 3. е представител на държава, поради което, твърдяното нарушение е останало недоказано. Ангажираната от наказващия орган административнонаказателна отговорност почива на предположения, че след като Ю. 3. е член на съвета на директорите на „Образование и наука“ ЕАД, то е и задължено лице по смисъла на чл.6, ал.1, т.51 от ЗПК. Като не е събрал доказателства в подкрепа на своето предположение, наказващият орган е издал незаконосъобразно наказателно постановление, което правилно е отменено от СРС.

Следва да бъде отбелязано, че последните съображения не само не се променят, а се подкрепят от представените в съдебно заседание протоколи от страна на процесуалния представител на касатора. Тезата, която същият се домогва да докаже е свързана с качеството на уличеното лице на задължено лице по Закона за публичните предприятия, а именно – липсата качеството „независим член“. Съдът отбелязва, че на първо място, тази теза се явява напълно опровергана от представеното удостоверение от страна на Министерство на образованието – писмо № 94-4661/29.07.2024г. На следващо място подчертава, че доколкото се касае за производство с обвинителен характер, именно в тежест на обвинителя КПК е било в хода на административнонаказателната процедура да докаже качеството на лицето, което е елемент от съставомерността на деянието. Презумпцията за виновност поради наличието на качество – член на Съвета на директорите е недопустима, предвид разписаното в закона, че задължени лица по Закона за

публичните предприятия са само тези членове, които са представители на Държавата, а не и независимите членове. Поради това, така поднесените аргументи съдът приема, че представляват неоснователен опит за вменяване на вина вследствие на пасивното поведение на органа и неизпълнение на задължението му за доказване на правнорелевантни факти, които са основна предпоставка за възникване на задължението, неизпълнението на което е вменено като нарушение. С оглед горното, на органа следва да бъде указано, че той дължи доказване на всички елементи от фактическия състав на обвиненията, които повдига, включително качеството на лицата на задължени такива по смисъла на специалния закон.

Претенции за разноси от ответника не са претендирани, поради което не следва да бъдат възлагани.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. първо от АПК, Административен съд София - град, XXVII-ми касационен състав,

Р Е Ш И:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение от 1506/22.04.2025г., постановено по НАХД № 16926 по описа на СРС за 2024 г., 106-ти състав.

Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ

ЧЛЕНОВЕ