

РЕШЕНИЕ

№8176

София, 24.06.2020

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на двадесети май две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: РОСЕН ВАСИЛЕВ

ЧЛЕНОВЕ: СИБИЛА СИМЕОНОВА

АЛЕКСАНДЪР МИТРЕВ

при секретар М.С. и с участието на прокурора Георги Камбуров изслуша докладваното от председателя РОСЕН ВАСИЛЕВ по адм. дело №128/2020.

Производството е по реда на чл.208 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл.27, ал.5 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ, отм. ДВ, бр.7/19.01.2018г.) и §5, ал.1 от Допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ).

Образувано е по касационна жалба на В.С. от [населено място], подадена чрез пълномощника адвокат А.К. срещу Решение №5259 от 01.08.2019г. по адм. дело №9897/2018г. на Административен съд -София-град (АССГ), с което е отхвърлена жалбата й против решение №РС-013-18-044/18.07.2018г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ), в частта му, с която е установен конфликт на интереси във връзка с изготвянето на доклад с изх.№ НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за осъществен мониторинг по отразяване на случая с убийствата в ***, както и е установено неподаване на декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ (отм.), във връзка с изготвянето на доклад с изх.№ НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за осъществен мониторинг по отразяване на случая с убийствата в ***.

Касационният жалбоподател счита, че обжалваното решение е неправилно, като постановено в нарушение на материалния закон, на съдопроизводствените правила и е необосновано-касационни основания по чл.209, т.3 АПК. Сочи, че не са обсъдени всички правнорелевантни факти и установяващите ги доказателства, във връзка със заеманата от С. длъжност - директор на Дирекция „Специализирана администрация - надзор, лицензни, регистрационни и правни режими" в Съвета за електронни медии /СЕМ/ и извода за наличието конфликт на интереси по смисъла на ЗПУКИ /отм./, както и че жалбоподателката е декларирала вероятността от конфликт на интереси. Поддържа, че първоинстанционният съд не е обсъдил оплакванията на С. относно това, че извършваната от нея дейност не би могла да засегне правната сфера на юридическото лице, чийто служител е съпругът й. По подробно изложените в касационната жалба и в съдебно заседание съображения се иска отмяна на решението и отмяна на оспорения акт. Претендират се разноси.

Ответникът по касационната жалба - Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, чрез главен юрисконсулт Е.Д., изразява становище за неоснователност на касационните оплаквания. Претендира юрисконсултско възнаграждение за касационната инстанция.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба.

Касационната жалба е допустима, като подадена в срока по чл.211 АПК от надлежна страна, срещу подлежащ на обжалване съдебен акт. Разгледана по същество е неоснователна.

С обжалваното съдебно решение Административен съд-София-град е отхвърлил жалбата на В.С. против Решение №5259 от 01.08.2019г. по адм. дело №9897/2018г. по описа на Административен съд София-град (АССГ), с което е отхвърлена жалбата ѝ против Решение №РС-013-18-044/18.07.2018г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ), в частта му, с която е установен конфликт на интереси, във връзка с изготвянето на доклад с изх.№НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за осъществен мониторинг по отразяване на случая с убийствата в ***, както и е установено неподаване на декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ (отм.), във връзка с изготвянето на доклад с изх.№ НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за осъществен мониторинг по отразяване на случая с убийствата в ***.

За да постанови този резултат първоинстанционният съд е приел за установено следното:

Съгласно трудовия договор и длъжностната характеристика на касаторът В.С., заемаща длъжността директор на Дирекция „Специализираната администрация - надзор, лицензни, регистрационни и правни режими" (СА НЛРПР) в СЕМ, считано от 23.06.2017г., същата е имала задължение да координира и следи дейностите, свързани с осъществяването на надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги за спазването и изпълнението на разпоредбите на Закона за Радиото и телевизията и на условията на лицензиите и регистрациите, издадени от СЕМ. Видно от Правилника за устройството и дейността на СЕМ и администрацията към него, както и от събраните гласни доказателства- разпитаната по делото свидетелка, ст.експерт в специализираната администрация на СЕМ, се установява, че всички изготвени от управляваната от жалбоподателката С. дирекция доклади, становища и административнонаказателните актове се внасят на заседания на СЕМ, на които /след дискусия / решенията се вземат от петимата членове. Установено е, че граfiците за надзора се изготвят от служител в СЕМ, а подборът на програмите за наблюдение се извършва съобразно значимостта им и влиянието на медийния пазар. На 02.01.2018г. жалбоподателката е подала в свободен текст декларация, разкривайки пред органа по назначаването обстоятелството, че през септември 2017г. съпругът ѝ - И.С. е назначен за директор на програма „Хоризонт" на БНР и е възможен конфликт на интереси, поради което тя няма да взема участие в процеса на подготвянето или вземане на решения, свързани с БНР, а на 09.01.2018г. е подала и декларация по чл.12, т.3 от ЗПУКИ /отм./, попълнена във формуляр.

В началото на 2018г. ръководената от жалбоподателката специализирана администрация на СЕМ е работила и по доклад относно осъществен мониторинг по отразяването на случая с убийствата в

***, в програми на доставчици на медийни услуги. По тази преписка, непосредствените наблюдения и констатации са направени от експертите от специализираната администрация, а жалбоподателката С., като директор на дирекцията, само е обобщила изнесеното в докладите им, включително относно наблюдението на програма „Хоризонт“ на БНР, в общ такъв с изх. №НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за пред членовете на СЕМ. В заседанието на СЕМ на 09.01.2018г., С. е докладвала предварителния вариант на проекта на доклад относно мониторинг по отразяването на случая с убийствата в *** в програми на доставчици на медийни услуги, изготвен от няколко експерти в ръководената от нея дирекция. На същото заседание, по точка „Разни“, по предложение на жалбоподателката е взето решение, чрез председателя на СЕМ, да се потърси становището на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) относно евентуално наличие на конфликт на интереси, с оглед заеманите от жалбоподателката и съпруга ѝ длъжности. В заседанието си, проведено на 16.01.2018г., СЕМ е обсъдил горепосочения доклад, с изх. №НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г., относно мониторинг по отразяването на случая с убийствата в *** в програми на доставчици на медийни услуги, изготвен от специализираната администрация и представен от жалбоподателката в качеството ѝ на директор на дирекцията, и го е приел. На 12.01.2018г., председателят на СЕМ е изпратил молба по искане на жалбоподателката, адресирана до КПУКИ, относно установяване на наличие/липса на конфликт на интереси. Молбата е регистрирана в КПУКИ на 16.01.2018г. На 22.01.2018г. до междувременно създадената КПКОНПИ е било изпратено „Допълнение към искане“, изходящо от С., чрез председателя на СЕМ. В Допълнението са посочени четири конкретни действия на жалбоподателката: възлагане на наблюдение на отделни предавания на "Хоризонт" на инспектори от СА НЛРПР; невключване на предаване на журналиста С.В. в седмичния мониторинг; внасяне на доклад за „Осъществен мониторинг по отразяване на случаи с убийствата в *** в програми на доставчици на медийни услуги; одобряване на доклад „Отразяване на Българското Европредседателство". КПКОНПИ е събрала доказателства и е провела изслушване на С., която е обяснила механизма на работа на ръководената от нея дирекция, включително обстоятелството, че нейната роля като директор на дирекцията е само да обобщи становищата на експертите, които пресъздава в докладите, посочила е, че тя не участва в самия процес на вземане на решения от СЕМ, че съпругът ѝ не е част от ръководството на БНР и че според нея не е действала при конфликт на интереси. КПКОНПИ е приела, че жалбоподателката, в нарушение на закона, не е подала декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ /отм./ и при наличие на неразкрит конфликт на интереси е подписала доклад за мониторинг на медийното отразяване на убийството в *** от началото на 2018г. Приела е, че при изготвянето на доклад за отразяването на Европредседателството и на отказ да бъде уважено искането на БНР за издаване на лицензия за наземно разпръскване, не е допуснат конфликт на интереси.

При така установеното, първоинстанционният съд е приел, че оспореното пред него Решение №РС-013-18-044/18.07.2018г. е постановено от компетентен орган - колективен специализиран административен орган – КПКОНПИ /Комисията/, в предвидената форма, при правилно прилагане на материалния закон и в съответствие с целта на закона, както и че не са налице съществени нарушения на административно-производствените правила, установени в чл.23 – чл.31 ЗПУКИ

(отм.), които биха могли да бъдат основания за отмяна на решението, на основание чл.146, т.3 от АПК.

Съдът е приел, че по съществото си писмото на председателя на СЕМ до Комисията представлява сигнал, като е ирелевантно, как и по чие предложение е взето решението за изпращането му, като на касатора С. е било гарантирано правото ѝ на защита. Установил е, че в качеството си на директор на Дирекция „Специализирана администрация-надзор, лицензни, регистрационни и правни режими" (СА НЛРПР) в СЕМ, В.С. се явява лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.25 ЗПУКИ (отм.), като по смисъла на §1, т.1 от ДР на ПУКИ (отм.), тя е и свързано лице със съпруга си И.С. – програмен директор на програма „Хоризонт“ на БНР. Безспорно е установено наличието на частен интерес за свързаното с С. лице по смисъла на чл.3, т.25 от ЗПУКИ, доколкото, съгласно длъжностната си характеристика, касаторът има правомощието да планира и контролира извършвания надзор за спазване на Закона за радиото и телевизията и за изискванията по лицензиите, т.е. включително и по отношение на програма „Хоризонт“ на БНР, на която съпругът ѝ е програмен директор, тя принципно би могла да действа при конфликт на интереси, поради частен интерес, който води до облага от нематериален характер за съпруга ѝ, като програмен директор – напр. под формата на избягване на отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Според АССГ, в конкретния случай е установен е конфликт на интереси в нарушение на чл.8, изречение първо, предложение шесто от ЗПУКИ (отм.), предвиждащо забрана за лица, заемащи публични длъжности, да изпълняват контролни функции при наличие на частен интерес. АССГ е приел, че правомощието на жалбоподателката да уведомява СЕМ за установените от управляваната от нея дирекция обстоятелства относно спазването, респективно неизпълнението или неточното изпълнение на Закона за радиото и телевизията и за изискванията по лицензиите представлява действие – част от контролната процедура по отношение на дейността на електроните медии, осъществявана от СЕМ. В тази връзка, изготвянето на обобщен доклад дава възможност на изготвящия го да интерпретира конкретните доклади, т.е. в случая не се касае за техническо действие, а за осъществяване от жалбоподателката на правомощие по контрол.

На следващо място първоинстанционният съд е приел, че предвид законовите предпоставки за наличие на конфликт на интерес по отношение на В.С. за това, че е с изготвянето на доклад с изх. №НД-05-94-00-9 от 12.01.2018г. за обществен мониторинг по отразяване на случая с убийствата в ***, касаещ и със свързано с нея лице /съпруг/, лицето С. е следвало да подаде и декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ за частен интерес по конкретен повод, при подписването на трудовия договор със свързаното с нея лице, независимо от подаването на декларация по чл.12, т.3 от ЗПУКИ /отм./, като с неподаването им е нарушила чл.16, ал.1 от ЗПУКИ (отм.).

Решението е правилно.

Между страните е налице правен спор относно правилното тълкуване и прилагане на разпоредбите на ЗПУКИ (отм.), а именно осъществяването на предпоставките на чл.8 от ЗПУКИ (отм.). Въз основа на изяснената по делото фактическа обстановка, първоинстанционният съд е постановил решението си изцяло в съответствие с приложимия материален закон. Изложените в

тази връзка съображения от АССГ, подкрепящи направения извод, че обжалваният в първоинстанционното производство акт е законосъобразен, като постановен от компетентен орган, в предвидената форма, при спазване на административнопроизводствените правила и при правилно прилагане на материалния закон, се споделят от настоящата инстанция.

В съответствие с доказателствата по делото и приложимите материалноправни разпоредби, първоинстанционният съд е формирал правилен извод за законосъобразност на Решение №РС-013-18-044/18.07.2018г. на КПКОНПИ. За да отхвърли жалбата срещу така описания административен акт, съдът обоснова е приел, че е налице установен конфликт на интереси, като правопораждащ юридически факт.

Съгласно чл.2 ЗПУКИ /отм./, конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение. Облага, освен всеки доход в пари или имущество, е и получаването на или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Конфликт на интереси възниква при наличието на сложен фактически състав, който включва при условията на кумулативност три юридически факта: 1. наличие на лице, което заема публична длъжност; 2. наличие на частен интерес на лицето и 3. констатираният интерес да може да повлияе върху безпристрастното обективно изпълнение на правомощията или задълженията на лицето.

В случая първата предпоставка е налице, за което страните не спорят. Касаторът попада в категорията лица, посочени в т.25 на чл.3 от ЗПУКИ /отм./ - „служителите в администрацията на органи, създадени със закон“. СЕМ е юридическо лице на бюджетна издръжка, видно от разпоредбата чл.21 от Закона за радиото и телевизията, който в Глава втора предвижда създаването на СЕМ. Целта на ЗПУКИ /отм./ е да не се компроментира съответната публична длъжност, редът и начинът, по който се осъществяват функциите, възложени на съответното учреждение /като СЕМ/, като се попречи на възможността за получаване на нематериални облаги чрез използване на служебно положение на лице, заемащо такава длъжност и да се изключи всякакво съмнение, че при извършване на съответното действие това лице се ръководи от частен интерес и осъществява правомощията си на база лични отношения, а не на база законоустановените критерии.

Втората предпоставка е регламентирана в чл.2, ал.2 и ал.3 ЗПУКИ. Видно от текста на разпоредбите, частният интерес и облагата не са тъждествени понятия, а законодателят ги е обособил и ги е поставил в съотношение причина-следствие. Интересът е субективната предпоставка по смисъла на чл.2, ал.2.

Настоящата инстанция не споделя аргумента на касатора, че АССГ не е обсъдил въобще дали фактът, че съпругът ѝ И.С., като директор на Програма „Хоризонт“ към БНР, е в конфликт на

интереси, тъй като заеманата от него длъжност не била ръководна. Следва да се държи сметка за това, че критерият дали свързаното лице заема ръководна длъжност, не е сред нормативно установените фактори и критерии за преценката за наличие на частен интерес. Извън предмета на административното, а и на съдебното производство е да се установява дали лицето, заемащо публична длъжност, реално е повлияло в интерес на свой роднина. Законодателят е възприел частния интерес като мотив, движеща сила, цел на действията и бездействията на овластеното лице. В случая не се изисква облагата да е постигната или да е реализирана. Конфликтът на интереси е преди всичко деяние, което е в отклонение и противоречие на публичния интерес. Той предполага наличието на частен интерес на задълженото лице, без да е задължително той да е реализиран. Постигането на резултат не е необходимо. В този смисъл конфликтът на интереси, като административно нарушение, има формален характер. Достатъчно е частният интерес да съществува като възможност. При тази ситуация той ще може да повлияе на упражняването на правомощията на съответното лице. В конкретния казус, за С. е съществувала възможност с действията си по представяне доклада за извършения мониторинг на отразяване на събитията от медията, в която програмен директор е съпругът ѝ, да интерпретира докладваните ѝ от експертите данни и да ги изложи пред СЕМ по начин, който да доведе до облага от нематериален характер за съпруга ѝ – напр., както правилно сочи АССГ- под формата на избягване на отговорност, санкция или други неблагоприятни събития. Именно тази облага се явява израз на частния интерес по смисъла на чл.2, ал.2 и ал.3 от ЗПУКИ /отм./, като в ал.1 законодателят е визирал като обществено опасна дори само възможността частният интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на служебните задължения на заемащото публична длъжност лице. Законът никъде не поставя изискване към облагата да е незаконна или да е в резултат на неправомерно упражняване на правомощия или задължения от страна на лицето, заемащо публична длъжност. В случая, касаторът С., съзнавайки заеманата от съпруга ѝ длъжност на директор на Програма „Хоризонт“, която е била обект на наблюдение от подчинените на касатора експерти в дирекцията, вместо въз основа на експертните наблюдения избирателно да включва или не данни в доклада си до членовете на СЕМ, е следвало категорично да си направи отвод и да не участва по никакъв начин (независимо от формата на това участие и конкретния ѝ принос за крайния резултат) в контролирането на извършвания надзор за спазване на Закона за радиото и телевизията и на изискванията за лицензиите по отношение на Програма „Хоризонт“ на БНР. В подкрепа на изложеното е и нормата на чл.8 ЗПУКИ, която установява забрана заемащото публична длъжност лице да участва в подготовката, обсъждането и приемането на актове и да изпълнява контролни функции в частен интерес.

Третата предпоставка, регламентирана в чл.2, ал.1 от закона, е частният интерес да може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Тълкуването на тази разпоредба води до извода, че лицето следва задължително да разполага със съответните властнически правомощия. По делото безспорно е доказано, че касаторът не е имала технически функции при обобщаване на данните от извършените от експертите в ръководената от нея дирекция наблюдения върху дейността на медиите, сред които ѝ БНР, респ. Програма „Хоризонт“. Както бе посочено по-горе, касаторът доказано е лице, заемащо публична длъжност, а дефиницията на лице, заемащо публична функция по смисъла на чл.3, т.25

от ЗПУКИ/отм./ изключва същото да е едновременно и служител, заемащ „технически длъжности“. Това, което законодателят не изисква в случая доказване на факта дали в действителност и как упражнените властически правомощия са повлияни от установения частен интерес. Т.е. конфликт на интереси може да има единствено, ако съответният частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързаното с него лице, е във връзка с упражняването на неговите властически правомощия. Следователно не се споделят оплакванията в касационната жалба, че С. не е прилагала властическите си правомощия, като не е изготвила лично доклада, а само го е „обобщила и представила на СЕМ“, тъй като явно тя е била наясно, че от нейните действия по обобщаване и внасяне на данните за разглеждане от колективния орган по същество зависи вземането на решение от СЕМ.

Неоснователни са доводите на касатора С., че поради съзнаването на факта, че със съпруга ѝ са свързани лица, достатъчно за доказване на добросъвестността ѝ е било извършеното от нея действие по информиране на СЕМ за „евентуалната възможност да е налице конфликт на интереси“. Касаторът е съзнавал и допускал конфликт на интереси, но нейно задължение е било и категорично да откаже да участва в процедурата по представяне на данни за вземане на решение от колективния орган по отношение на свързаната със съпруга ѝ медия. Неоснователно е оплакването на касатора за разширително тълкуване на закона от АССГ и за нарушаване на чл.32 от Конституцията. Само при направен отвод по смисъла на чл.19, ал.1 от ЗПУКИ /отм./ от заемащото публична длъжност лице би могла да се постигне предвидената цел на ЗПУКИ /отм./ – да не се компрометира доверието в обективността, безпристрастността и прозрачността при осъществяване на публична длъжност, т.е. доверието в цялата държавност. В противен случай би се стигнало до състояние, което е обществено опасно и укоримо и като такова не следва да бъде допускано.

В конкретния случай, подаването на декларация от касатора Савова по чл.12, т.3 ЗПУКИ /отм./, не освобождава същата от задължението ѝ за подаването на декларация по чл.12, т.3 ЗПУКИ /отм./ във връзка с чл.16 от същия закон, както и да спази изискването на чл.19, ал.1 ЗПУКИ /отм./ за отвод поради наличие на частен интерес по конкретен повод и се отведе от осъществяване на правомощията си по служба – законов механизъм за избягване на ситуации на конфликт на интереси.

Съобразно събраните по делото доказателства, поведението на жалбоподателката правилно е квалифицирано като наличие на частен интерес, изразяващ се в получаване на нематериална облага в полза на свързано с нея лице, като необоснован е аргументът на касатора, че в оспореното решение на АССГ не са обсъдени всички правнорелевантни факти и установяващите ги доказателства.

Предвид изложеното, като е отхвърлил жалбата на В.С. против решение №РС-013-18-044/18.07.2018г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, АССГ е постановил акта си в съответствие с приложимия закон. При липса на релевантни касационни основания, оспореното решение следва да бъде оставено в сила.

С оглед изхода на спора на ответника по касация следва да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение в размер на 200,00 /сто/ лева, определено на основание чл.78, ал.8 от ГПК във връзка с чл.37 от ЗПП и чл.24 от НЗПП, като за сумата над 200 лв. до претендираното от юрисконсулта на КПКОНПИ възнаграждение от 300 лв., искането е неоснователно.

Воден от горното и на основание чл.221, ал.2, предл. 1-во АПК, Върховният административен съд, шесто отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение №5259 от 01.08.2019г. по адм. дело №9897/2018г. на Административен съд София-град.

ОСЪЖДА В.С., ЕГН [ЕГН], да заплати на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество разноски за касационната инстанция в размер на 200,00 /двеста/ лева, представляващи юрисконсултско възнаграждение.

Решението не подлежи на обжалване.