

РЕШЕНИЕ

№ 94
София, 08. 01. 2025

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на единадесети ноември две хиляди двадесет и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ

**ЧЛЕНОВЕ: СТЕЛА ДИНЧЕВА
СТЕФАН СТАНЧЕВ**

при секретар Мирела Добриянова и с участието
на прокурора Антоанета Генчева изслуша докладваното
от председателя Николай Гунчев
по административно дело № 3666/2024 г.

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка § 5, ал. 1 от ПЗР на Закона за противодействие на корупцията (ЗПК), вр. с чл. 76, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ, отм.).

Образувано е по касационна жалба на Комисията за противодействие на корупцията (КПК) (с предишно наименование Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество), чрез пълномощника Емилия Динекова – държавен инспектор в КПК (служител с юридическо образование), против Решение № 178/23.02.2024 г., постановено по адм. д. № 134/2023 г. по описа на Административен съд - Силистра, с което е отменено изцяло Решение № РС-840-22-034/25.04.2023 г. на Комисията за противодействие на корупцията, с което по отношение на Милен Милков Маринов и Владимир Йорданов Колев - двамата от гр. Тутракан, е установен конфликт на интереси при гласуване „за“ приемането на Решение № 422 и Решение № 428 по Протокол №33/25.11.2021 г., в качеството им на общински съветници в Общински съвет - Тутракан, мандат 2019-2023 г., в нарушение на чл. 56 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество; на основание чл. 171, ал. 1 от същия закон, са наложени наказания по вид „глоба“ в размер от по 5 000 лв., за всяко нарушение на чл. 56, и са отнети в полза на Община Тутракан получените

нетни дневни възнаграждения от тях на 25.11.2021 г., както следва: за Милен Милков Маринов сумата от 618.36 лв. и за Владимир Йорданов Колев сумата от 717.19 лв., на основание чл. 81, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

В касационната жалба са наведени доводи за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост - отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК. По подробно изложени в жалбата и в съдебно заседание аргументи касаторът иска обжалваното съдебно решение да бъде отменено и да бъде постановено друго, с което да бъде отхвърлена жалбата против обжалвания административен акт. Претендира присъждане на разноски за заплатена държавна такса за касационното обжалване и юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност по чл. 78, ал. 5 от ГПК.

Ответниците по касация - Милен Милков Маринов и Владимир Йорданов Колев - двамата от гр. Тутракан, чрез процесуалния представител адв. Николай Николов, в писмен отговор, в съдебно заседание и в представена писмена защита изразяват становище за неоснователност на касационната жалба и правилност и законосъобразност на обжалваното решение, поради което искат решението да бъде оставено изцяло в сила. Претендират присъждане на разноски за заплатеното адвокатско възнаграждение за касационната инстанция в размер от по 1 500 лева за всеки от касаторите.

Прокурорът от Върховната прокуратура дава заключение за допустимост и основателност на касационната жалба.

Върховният административен съд, състав на шесто отделение, намира касационната жалба за подадена от надлежна страна по смисъла на чл. 210, ал. 1 от АПК, в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК, при отсъствие на процесуални пречки за разглеждането ѝ и наличие на всички положителни процесуални предпоставки по възникване и упражняване правото на касационно оспорване, поради което се явява процесуално допустима.

Разгледана по същество на основанията, посочени в жалбата, и след проверка на решението за валидност, допустимост и съответствие с материалния закон, съгласно чл. 218, ал. 2 от АПК, касационната жалба се явява неоснователна.

От фактическа страна по делото е установено, че производството е започнало по сигнал с вх. №ЦУ 01/С-840/08.11.2022 г. С Решение № КИ-320 от 16.11.2022 г. на КПКОНПИ е образувано производството срещу Милен Милков Маринов и Владимир Йорданов Колев. КПКОНПИ е извършила справки в публичните регистри (Търговски регистър; Регистър на уведомленията за трудовите договори; Агенция по вписванията; НБД "Население") и в официалния сайт на Община Тутракан. Изискала е от Общинска избирателна комисия - Тутракан информация за избраните общински съветници за мандат 2019-2023 г. и видно от Решение № 123-МИ/28.10.2019 г. е, че Милен Маринов и Владимир Колев са избрани за общински съветници в Общински съвет - Тутракан и са положили клетва на 11.11.2019 г. С Решение № 6 по Протокол № 2/20.11.2019 г. на Общински съвет - Тутракан Владимир Йорданов Колев е избран за председател на Постоянна комисия по социални дейности, образование, здравеопазване, култура, спорт, туризъм, вероизповедание и именувания, а Милен Милков Маринов - за председател на Постоянна комисия по икономическа, инвестиционна, аграрна и стопанска дейност, бюджет,

финанси, приватизация и следприватизационен контрол. Представени са пълните преписки, образувани в община Тутракан, а впоследствие и в общински съвет - Тутракан по Докладни записки на кмета на общината, инициирани от заявления на „Ем Ел Пи Ес“ АД гр. Русе, с ЕИК: 103786278, подадени от изпълнителния директор Владимир Колев, за закупуване на земеделски имоти - частна общинска собственост, като първото представено по делото е от 17.05.2021 г. По същото е внесена в Общински съвет - Тутракан докладна записка от 06.08.2021 г. на кмета на общината, която е разгледана в постоянните комисии и на заседание на общинския съвет, проведено на 19.08.2021 г., като е прието Решение № 379 по Протокол № 29, даващо съгласие за продажба на земеделски имот общинска собственост чрез публичен търг, при гласуването на което Владимир Колев е декларирал наличие на конфликт на интереси, а Милен Маринов не е гласувал. След това са подадени две заявления от 02.11.2021 г. с вх. № ОС-10-7561 за закупуване на имот в землището на гр. Тутракан с площ от 175.472 дка и от 16.11.2021 г. с вх. № ОС-10-7922 за закупуване на земеделска земя в същото землище с площ от 68.017 дка, за които са внесени докладни записки от кмета на община Тутракан в общинския съвет и на заседание на Общински съвет - Тутракан, проведено на 25.11.2021 г., са приети Решение № 422 и № 428 по Протокол № 33, даващи съгласие за продажбата на имотите - частна общинска собственост чрез публичен търг с явно наддаване, съгласно регламентацията от чл. 35 и чл. 62 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на община Тутракан и е утвърдена първоначалната им тръжна цена. Видно от приложените по делото скици, издадени от СГКК - Силистра е, че двата имота се намират в местността „Сакара“, в землището на гр. Тутракан, и са с начин на трайно ползване „изоставена орна земя“, съответно от пета и шеста категория, които обстоятелства се потвърждават и от приложеното по делото Уведомление от община Тутракан, видно от което към имотите не е проявяван интерес и не са били отдавани под наем, респ. аренда през периода 01.01.2000 г. - 30.10.2021 г. Възложено е на кмета на общината да извърши действията по обявяването и провеждането на търговете. Милен Маринов и Владимир Колев са гласували „за“ приемане на посочените решения на Общински съвет - Тутракан.

Към датата на приемане на решенията на Общински съвет - Тутракан Владимир Колев е заемал длъжността изпълнителен директор и е бил член на съвета на директорите на „Ем Ел Пи Ес“ АД, като по делото е приложено заверено копие от договор за възлагане на управлението на дружеството от 26.01.2018 г., сключен за срок от 5 години, а Милен Маринов е назначен в дружеството на длъжността „ръководител, производствено поделение“ по сключен трудов договор № Т-321 от 31.05.2019 г., която е заемал и към 25.11.2021 г.

Установено е също така, че са проведени тръжни процедури и са сключени договори с купувач „Ем Ел Пи Ес“ АД за двата имота. В процедурата за продажба на имот с площ от 68.017 дка е участвало само „Ем Ел Пи Ес“ АД, а за имот с площ от 175.472 дка са се явили двама кандидати - „Варна Кредит Груп“ ООД и „Ем Ел Пи Ес“ АД. Милен Маринов и Владимир Колев не са включени в състава на тръжната комисия. Видно от Протокол от проведен публичен търг на 06.01.2022 г. е, че другият участник е потвърдил само

първоначалната тръжна цена, след което не е наддавал и, предлагайки с една стъпка по-висока цена, „Ем Ел Пи Ес“ АД е спечелило търга и сключило договор за неговата покупка.

За да отмени оспореното пред него решение първоинстанционният съд е приел, че същото е издадено от компетентен орган, в предвидената в чл. 74, ал. 1 от ЗПКОНПИ писмена форма и при липса на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, но решението е постановено без обсъждане на възраженията на оспорващите, направени по време на изслушването им и в нарушение на материалния закон. Според решаващия съд, ако възраженията на оспорващите бяха обсъдени от органа, е вероятно да бъде формиран друг краен решаващ извод, което сочи на същественост на нарушението на чл. 74, ал. 2 т. 2 от ЗПКОНПИ за излагане на мотиви в случай на неприемане на направените възражения. Съдът е приел, че видът и характерът на решенията са от такова естество, че същите не са в състояние да създадат привилегии, предимства, облаги или други благоприятни последици за когото и да било. Продажбите на общински земи са осъществени след изпълнението на смесен фактически състав, първият елемент от който са процесните решения, които сами по себе си, не са годни да формират съставомерен частен интерес по смисъла на чл. 53 от ЗПКОНПИ нито за жалбоподателите, нито за разглежданото като свързано с тях дружество. Предвид посоченото съдът е преценил като ирелевантни установяванията на КПКОНПИ за свързаност, базирана на „икономически зависимости“, като същевременно е посочил, че сключените между лицата и търговското дружество договори, при липса на данни за участие в капитала му или за възможност да бъдат реализирани материални облаги, извън уговорените условия между равнопоставени субекти - страни по договорите, не са достатъчен фактор за формиране на извод за съществуващи „икономически зависимости“ между тях. Съдът е приел, че не е налице релевантен частен интерес за Милен Маринов и Владимир Колев при обсъждането и гласуването на двете процесни решения в Общинския съвет - Тутракан, който да е в състояние да активира забраната от чл. 56 от ЗПКОНПИ. Според първата инстанция от тези решения не произтичат никакви конкретни облаги по смисъла на чл. 54 от ЗПКОНПИ нито за общинските съветници, нито за участвалото впоследствие в публичните търгове „Ем Ел Пи Ес“ АД. Първоинстанционният съд е приел, че определената първоначална тръжна цена от лицензиран оценител и възложеното задължение на кмета на общината да проведе търга, не създават никакви предпоставки, които да водят до предимство и поставянето в по-благоприятно положение на някой от потенциалните участници. Към момента на приемане на двете решения не е било възможно да се предвиди колко участници ще има или да се ограничи броят им, кои от тях ще бъдат допуснати, какви условия ще предложат, чия оферта ще бъде предпочетена и на каква цена. Възможността да закупят имотите е възникнала еднакво за всички правни субекти, поради което не може да се приеме, че решенията са актове, приети в полза на „Ем Ел Пи Ес“ АД. Ето защо е без значение знанието на жалбоподателите за намерението на дружеството да участва в процедурата. Последвалото участие и спечелване на търговете, не променят горния извод, защото не са в състояние да обосноват начален/предварителен релевантен частен интерес от приемането на

принципните решения от общинския съвет за продажба чрез търг на общинските земеделски земи. Според първата инстанция липсват доказателства за получена материална облага, а към момента на гласуване на двете решения, още не е създадена конкурентна обстановка, в рамките на която жалбоподателите, като общински съветници, да могат да окажат подкрепа и помощ на дружеството, създавайки му привилегировано положение по отношение на неизвестните все още други участници, поради което не се установява и облага от нематериален характер. Съдът е приел, че отсъствието на нормативно изискуемите предпоставки за установяване на конфликт на интереси във връзка с правнозначимо (съставомерно) изпълнително деяние, изразяващо се в неспазване на регламентирана със закон забрана (в случая на чл. 56 от ЗПКОНПИ), относно лица, заемащи висша публична длъжност, съгласно чл. 6, ал. 1, т. 32 от ЗПКОНПИ, обуславя извод за липса на основание за налагане и на глобите по чл. 171, ал. 1 от ЗПКОНПИ, както и за прилагане на санкционната последица от чл. 81, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

Оспореното съдебно решение е валидно, допустимо и правилно като краен правен резултат.

С оглед обсъждането на част от нормите на ЗПКОНПИ, настоящият касационен състав съобразява, че е настъпила промяна в нормативната уредба, с която е влязъл в сила нов Закон за противодействие на корупцията (обн. ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г., в сила от 06.10.2023 г.), с § 3 от ПЗР на който са направени редица изменения и допълнения и са отменени множество разпоредби на ЗПКОНПИ (понастоящем Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество (загл. изм. - ДВ, бр. 84 от 2023 г., в сила от 06.10.2023 г.), включително относимите към настоящия правен спор норми на Глава осма и чл. 171 от отменения ЗПКОНПИ, като материята е преуредена в новия Закон за противодействие на корупцията. Съгласно § 5, ал. 1 от ПЗР на Закона за противодействие на корупцията, неприключилите до влизането в сила на този закон проверки и производства пред съда във връзка с отменени разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и производства по установяване на конфликт на интереси и налагане на административни наказания, се довършват по досегашния ред от Комисията.

Съгласно разпоредбата на чл. 52 от ЗПКОНПИ (отм.) конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Според разпоредбата на чл. 53 от ЗПКОНПИ (отм.) "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. Съгласно чл. 54 от същия закон "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. Разпоредбата

на чл. 56 от закона въвежда забрана за лице, заемащо висша публична длъжност, при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес.

В конкретния случай по делото не се спори, че Милен Милков Маринов и Владимир Йорданов Колев към датата на приемане на решение № 422 и решение № 428 по Протокол № 33 от 25.11.2021 г. на Общински съвет – Тутракан са лица, заемащи висша публична длъжност по чл. 6, ал. 1, т. 32 от ЗПКОНПИ(отм.).

На първо място, настоящият касационен състав счита за необходимо да посочи, че не споделя изводите на първостепенния съд за ирелевантност на приетото от органа наличие на „икономически зависимости“ между Владимир Йорданов Колев и Милен Милков Маринов, от една страна, и „Ем Ел Пи Ес“ АД, от друга, както и че сключените между тях и търговското дружество договор за възлагане на управлението и трудов договор, при липса на данни за тяхно участие в капитала му или за възможност да бъдат реализирани материални облаги, извън уговорените като страни по договорите, не са достатъчни за наличие на „икономически зависимости“. По силата на легалната дефиниция, разписана в § 1, т. 15, б. "б" от ДР на ЗПКОНПИ (отм.), свързаността с юридическо лице се изразява в наличието на икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в безпристрастността и обективността на лицето, заемащо висша публична длъжност. В своята практика ВАС вече е посочвал, че "зависимостта" се определя като онова вътрешно субективно убеждение, което съществува у лицето, заемащо висша публична длъжност, мотивиращо го да се съобразява в момента, и когато е повлияно от минали събития или от очаквани бъдещи облаги при и по повод на осъществяване на свое конкретно правомощие или служебно задължение (така Решение № 15662 от 22.12.2014 г. по адм. д. № 6531/2014 г. по описа на ВАС, VII отд; Решение № 5901 от 05.06.2023 г. по адм. д. № 7390/2022 г., VI отд.). Икономическата зависимост по смисъла на ЗПКОНПИ (отм.) има различни практически хипотези, каквито са наличието на трудов или граждански договор; притежаване на дялове или акции или участие в орган на управление на търговско дружество; две физически лица, съдружници в капитала на едно търговско дружество; договор за покупко-продажба и други. В случая е установено, че към датата на приемане на Решение № 422 и Решение № 428 по Протокол № 33 от 25.11.2021 г. на Общински съвет – Тутракан Владимир Йорданов Колев е бил изпълнителен директор и член на съвета на директорите на „Ем Ел Пи Ес“ АД, а Милен Милков Маринов е работил по сключен трудов договор със същото дружество. Като изпълнителен директор Колев е заинтересован от постигането на високи резултати при търговската дейност на дружеството, а видно от чл. 7, ал. 1 от сключеният между тях договор за възлагане на управлението на дружеството, същият получава месечно възнаграждение за дейността си като изпълнителен директор. Наличието на сключен трудов договор между Маринов и дружеството, получаването на трудово възнаграждение и други произтичащи от трудовото правоотношение обстоятелства също поставят в икономическа зависимост работника. С оглед изложеното настоящата касационна инстанция счита, че в случая е налице хипотезата на свързани лица по смисъла на § 1, т. 15, б. "б" от ДР на ЗПКОНПИ (отм.). Наличието на свързани лица обаче само по себе си не представлява конфликт на интереси.

Законосъобразен и обоснован е изводът на съда, че спрямо Владимир Йорданов Колев и Милен Милков Маринов не е осъществен фактическият състав на чл. 56 от ЗПКОНПИ (отм.). От съдържанието на решенията на Общински съвет – Тутракан и техните реквизити не произтичат конкретни облаги по смисъла на чл. 54 от ЗПКОНПИ (отм.) за гласувалите общински съветници или за свързано с тях лице по смисъла на § 1, т. 15 от ДР, б. "б" от ДР на ЗПКОНПИ. С Решение № 422 и Решение № 428 по Протокол № 33 от 25.11.2021 г. на Общински съвет – Тутракан е дадено съгласие за продажба чрез публични търгове с явно наддаване на процесните недвижими имоти – частна общинска собственост, утвърдена е начална тръжна цена и е възложено на кмета на Община Тутракан да проведе процедурата по публичните търгове. Тръжните процедури са открити за неограничен кръг правни субекти и същите имат състезателен характер. Свързаното с гласувалите общински съветници юридическо лице е само един от потенциалните участници в тези тръжни процедури. Към момента на приемане на решенията не е било възможно да се предвиди броя на кандидатите, кои и колко от тях ще бъдат допуснати до участие в търговете, евентуално колко стъпки на наддаване допуснатите участници ще направят при проведеното явно наддаване, каква ще бъде крайната цена и кой от тях ще бъде определен за спечелил търга. Възможността да бъдат закупени недвижимите имоти е възникнала за всички правни субекти при предварително обявени еднакви условия, не са създадени никакви предпоставки, които да доведат до предимство и поставянето в по-благоприятно положение на някой от потенциалните участници в търговете, поради което не може да се приеме, че решенията са актове в частен интерес на дружеството и на гласувалите при приемането им лица (както неправилно е прието в решението на КПКОНПИ). Размерът на началната тръжна цена, като реквизит на решенията, е определен чрез изготвяне на пазарна оценка от независим лицензиран оценител и надхвърля над десет пъти данъчната оценка на имотите. В решенията не са предвидени допълнителни условия към участниците, а от друга страна съгласно чл. 64, ал. 2 от НРПУРОИ на Община Тутракан другите тръжни условия, включително стъпката на наддаване, размера на депозита и срока за внасянето му, списък на документите, които следва да бъдат представени от кандидатите при участие в търга, основания за недопускане до участие, начинът на плащане на цената и изискваните обезпечения, ако се налагат, както и други условия на търга се определят със заповедта на кмета на Община Тутракан за организирането и провеждането му. Посочените обстоятелства водят до извод, че приетото решение не дава каквото и да било предимство на свързаното с лицата дружество, дори при положение, че към момента на гласуването те са знаели за евентуалното негово участие в процедурата. С оглед посоченото основателно е възражението на ответниците по касация, че не може да се приеме, че чрез гласуването е оказана помощ, глас и подкрепа на дружеството или на самите гласували лица, посочени като форми на нематериална облага в решението на КПКОНПИ. Предвид изложеното последвалото участие на дружеството в обявените публични търгове и придобиването от него на недвижимите имоти - частна общинска собственост, не обосновава наличие на частен интерес. Липсата на частен интерес и облага налага извода, че участието на Владимир Колев и Милен

Маринов в гласуването на Решение № 422 и Решение № 428 по Протокол № 33 от 25.11.2021 г. на Общински съвет - Тутракан не съставлява нарушение по чл. 56 от ЗПКОНПИ (отм.), т.е. не е налице конфликт на интереси.

В този смисъл е и преобладаващата практика на ВАС по сходни случаи, обективизирана в решение № 4924 от 09.04.2013 г. по адм. д. № 299/2013 г., V отд.; решение № 13332 от 15.10.2013 г. по адм. д. № 1779/2013 г., V отд.; решение № 1954 от 12.02.2014 г. по адм. д. № 13926/2013 г., VII отд.; решение № 12083 от 13.10.2014 г. по адм. д. № 3659/2014 г., VII отд.; решение № 833 от 26.01.2015 г. по адм. д. № 5452/2014 г., VII отд.; решение № 1080 от 29.01.2015 г. по адм. д. № 7413/2014 г., VII отд.; решение № 1102 от 28.01.2021 г. по адм. д. № 12220/2020 г., VI отд. и др.

Предвид изложеното касационният съдебен състав намира, че като е отменил оспорения пред него акт, първоинстанционният съд е постановил правилно решение, което следва да бъде оставено в сила.

С оглед изхода на спора на ответниците по касация следва да бъдат присъдени разноски в размер на 1500 лв. за всеки от тях за настоящата инстанция, представляващи адвокатско възнаграждение съгласно представения списък на разноски и доказателства за плащането им. Съдът намира за неоснователно възражението на касатора за прекомерност на претендираното от ответниците по касация адвокатско възнаграждение, с оглед фактическата и правна сложност на делото, както и с оглед обема на осъществената правна помощ по сключения договор, а именно изготвяне на писмен отговор на касационната жалба и процесуално представителство пред касационната инстанция.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2, изр. първо, предл. първо от АПК, Върховният административен съд, състав на шесто отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 178/23.02.2024 г., постановено по адм. дело № 134/2023 г. по описа на Административен съд - Силистра.

ОСЪЖДА Комисията за противодействие на корупцията да заплати на Милен Милков Маринов от гр. Тутракан, сумата от 1500 /хиляда и петстотин/ лева разноски, представляваща адвокатско възнаграждение за касационната инстанция.

ОСЪЖДА Комисията за противодействие на корупцията да заплати на Владимир Йорданов Колев от гр. Тутракан, сумата от 1500 /хиляда и петстотин/ лева разноски, представляваща адвокатско възнаграждение за касационната инстанция.

РЕШЕНИЕТО е окончателно и не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

