

РЕШЕНИЕ № 778

гр. Пловдив, 15 април 2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд- Пловдив, IX-ти състав, в открито заседание на двадесет и седми февруари, две хиляди и двадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: НЕДЯЛКО БЕКИРОВ,

при секретаря Д.К., като разгледа административно дело №3666 по описа на съда за 2019г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл.27, ал.5 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ, отм.) и §5, ал.1 от ПЗР на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

М.К.М., ЕГН ***, представляван от адвокат Й.Д.- пълномощник, обжалва Решение №РС-041-17-065 от 16.10.2019г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), с което: 1) е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя- лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., за това, че е сключил До-говор №24/09.04.2015г.; Договор №26/30.04.2015г.; Трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. и Трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. в частен интерес на свързано с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм.- М.М.М., в нарушение на чл.8, изречение второ, предложение първо от ЗПУКИ, отм.; 2) е установено неподаване на декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм. по отношение на жалбоподателя, като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., предложение първо, в нарушение на чл.16, ал.1 от ЗПУКИ, отм., във връзка с под-писването на Договор №24/09.04.2015г.; Договор №26/30.04.2015г.; Трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. и Трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. в частен интерес на свързано с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм.- М.М.М.; 3) е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя- лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., във връзка с из-даване на Заповед №ЧР-121/11.12.2012г.; Заповед №ЧР-32/02.08.2016г.; Заповед №55/03.10.2016г. и Заповед №ЧР-86/15.12.2016г., за определяне и начисляване на допълнително възнаграждение за постигнати резултати по отношение на себе си, в нарушение на чл.8, изречение първо, предложение четвърто от ЗПУКИ, отм.; 4) е установено неподаване на декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм. по отношение на жалбоподателя, като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., предложение първо, в нарушение на чл.16, ал.1 от ЗПУКИ, отм., във връзка с из-даване на Заповед №ЧР-121/11.12.2012г.; Заповед №ЧР-32/02.08.2016г.; Заповед №55/03.10.2016г. и Заповед №ЧР-86/15.12.2016г., за определяне и начисляване на допълнително възнаграждение за постигнати резултати по отношение на себе си.

Претендира се отмяна на оспорения акт поради незаконосъобразност и присъждане на направените по делото разноски, съгласно приетия по делото списък на разноски (лист 373). На 09.03.2020г. по делото постъпва писмена защита с Вх.№4562 (листи 403-407), в която се излагат подробни съображения в посочения смисъл.

Ответникът- КПКОНПИ, чрез юрисконсулт П.Ц.- пълномощник (лист 371), изразява становище за неоснователност на жалбата, претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. На 05.03.2020г. по делото постъпват писмени бележки с Вх.№4317 (листи 399-402), подкрепящи изразеното становище.

Окръжна прокуратура- Пловдив, редовно уведомена за възможността да встъпи в производството, не се представлява и не изразява становище по жалбата.

По допустимостта на жалбата съдът констатира следното:

Оспореното решение (листи 10-22, 384-396) е изпратено до жалбоподателя по пощата като приложение към писмо с Изх.№26238 от 29.10.2019г. (лист 23), получено на 30.10.2019г., според приетото по делото заверено копие на нарочна разписка (лист 24). От своя страна, жалбата (листи 4-7, 314, 333, 335, 354) е подадена чрез ответника по пощата на 12.11.2019г., според приетото по делото заверено копие на нарочен системен бон (лист 314, 333, 335, 354), или в рамките на законоустановения срок. Освен това, жалбата е подадена и при наличието на правен интерес, поради което се явява допустима.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Административното производство е проведено по реда на чл.23, ал.1, предл.1 от ЗПУКИ, отм., във връзка с §5, ал.1 от ПЗР на ЗПКОНПИ, образувано по сигнал с Рег.№С-2017-041 от 13.03.2017г. (лист 270). Към сигнала е приложен Одитен доклад за даване на увереност за адекватност на прилаганите системи за управление и контрол и добро финансово управление в „****“ към община Х., изготвен от главен вътрешен одитор в община Х. (листи 271-279).

Сигналът е против жалбоподателя, в качеството му на Директор на „****“, гр.Х. с твърдение за назначаване от страна на директора на длъжност “екскурзовод” на своя син М.М.М., ЕГН ***, по срочен трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. (лист 260), със срок 3 месеца (до 30.09.2015г.) и по срочен трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. (лист 261), със срок до 30.09.2016г., в нарушение на ЗПУКИ, отм. Наред с това, с Договор №24/09.04.2015г. (лист 263) и с Договор №26/30.04.2015г. (лист 264) жалбоподателят възлага на сина си извършването на “екскурзоводско обслужване на гръцки и английски език на обект “Р.”, съответно за периода от 10.04.2015г. до 13.04.2015г. и от 01.05.2015г. до 03.05.2015г., срещу заплащане, съответно на 200,00 лв. и на 110,00 лв. Със Заповед №ЧР-121/11.12.2012г. (лист 257) на жалбоподателя са наградени 9-ма служители на музея, със сумата от общо 860,00 лв., като М. награждава и себе си със сумата от 130,00 лв. Със Заповед №ЧР-32/02.08.2016г. (лист 183) на жалбоподателя са изплатени допълнителни възнаграждения на 9-ма служители на музея, на обща стойност 880,00 лв., от които 200,00 лв. на М.М. Със Заповед №55/03.10.2016г. (лист 184) на жалбоподателя са изплатени допълнителни възнаграждения на 12-

ма служители на музея, на обща стойност 2 820,00 лв., от които 400,00 лв. на М.М. Със Заповед №ЧР-86/15.12.2016г. (лист 185) на жалбоподателя са изплатени допълнителни възнаграждения на 15-ма служители на музея, на обща стойност 6 920,00 лв., от които 950,00 лв. на М.М.

При извършена проверка на процесния сигнал, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) констатира, че същият не отговаря на изискванията на чл.17, ал.3, т.6 от Правилника за организацията и дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ПОДКПУКИ) и изисква от подателя с писмо Изх.№С-2017-41Н3 от 10.04.2017г. (лист 280) да уточни периода на извършване на твърдяните нарушения на разпоредбите на ЗПУКИ от страна на М., в качеството му на Директор на „***“, гр. Х.

С писмо Вх.№С-2017-41Н6 от 19.04.2017г. (лист 281), подателят на сигнала уточнява, че периодът на извършването нарушение на ЗПУКИ, отм. е от издаване на първата заповед (№ЧР-121/11.12.2012г.) до изпълнението на Заповед №ЧР-86/15.12.2016г.

С писмо Изх.№С-2017-41Н4 от 10.04.2017г. (лист 220) на временно изпълняващия длъжността (в.и.д.) председател на КПУКИ са изискани от кмета на община Х. множество писмени доказателства. Като приложение към писмо с Вх.№С-2017-41Н2 от 06.04.2017г. (лист 222) в КПУКИ постъпват множество документи (листи 224-266), между които- Решение на колегията на Комитета по културата и изкуството от 27.12.1966г. /листи 224-225); Решение №199 от 19.11.1976г. (лист 226) на Министерския съвет за обявяване на античния град в курорта Х. за археологически резерват; Удостоверение №8(1224) от 01.03.2016г. (лист 227) за регистрация на културна организация „***“, Правилник за устройството и дейността на *** – гр. Х. (листи 230-235); писмо с Вх.№94-00-11-80 от 30.03.2017г. (лист 236) на директора на музея в гр. Х. до кмета на общината, с приложена към него попълнена декларация по чл.195, ал.1 от Закона за културното наследство (ЗКН); документи, свързани с трудовото правоотношение на М.М. ***- Заповед №3 от 17.02.1976г. (лист 238); допълнително споразумение към трудов договор №110 от 08.11.1995г. (листи 239-240); допълнително споразумение към трудов договор №04 от 04.01.1996г. (листи 241-242); трудов договор №РД-08-18 от 21.01.2000г. (лист 243) за назначаване на жалбоподателя на длъжност главен специалист „Култура“ в община Х. по второ трудово правоотношение; длъжностна характеристика на главен специалист „Култура“ (листи 244-245); Заповед №РД-08-67/11.04.2007г. (лист 246) за прекратяване на трудовото правоотношение на М. за длъжността главен специалист „Култура“; трудов договор №РД-08-68/02.04.2001г. (лист 247) за назначаване на М. на длъжност главен специалист „Култура“; допълнително споразумение към трудов договор №1 от 10.08.2004г. (лист 248) за назначаване на М. на длъжност директор на *** н.с. II ст. д-р; длъжностна характеристика на директор – научен сътрудник (листи 249-250); допълнителни споразумения към трудов договор №РД-08-315/30.06.2005г. и №РД-08-404/12.10.2005г. (листи 251, 252); Заповед №РД-08-594/29.12.2006г. (лист 254) за прекратяване на трудовото правоотношение на М. на длъжност главен специалист „Култура“; допълнителни споразумения към трудов договор №РД-08-325/13.09.2007г. (лист 255), №РД-08-433/17.10.2008г. (лист 256), №ЧР-10-41/28.02.2014г. (лист 258) и №ЧР-10-44/16.03.2015г. (лист 259); документи във връзка с трудовото правоотношение на М.М.М.- трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. (лист 260) и трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. (лист 261); служебна бележка от 30.03.2017г. (лист 262); посочените по-горе граждански договори,

сключени с М.М.М.- договор №24/09.04.2015г. и №26/30.04.2015г.; служебна бележка от 30.03.2017г. (лист 265).

Като приложение към писмо с Вх.№С-2017-41Н7 от 21.04.2017г. (лист 194) на кмета на община Х. в КПУКИ постъпват множество документи (листи 195-217) , а като приложение към писмо с Вх.№С-2017-41Н8 от 24.04.2017г. (лист 170) на кмета на община Х. в КПУКИ постъпват друго множество документи (листи 171-193). Представени са: длъжностна характеристика на длъжността „екскурзовод“ код по НКПД 51133005, подписана от М.М. (листи 138-139, 171-172); утвърдени щатни и поименни щатни разписания в „***“ – гр. Х. за периода от 01.07.2015г. до 30.09.2015г.(листи 195-196) и от 01.07.2016г. до 03.10.2016г.(листи 198-199); граждански договори №71/01.10.2015г. (лист 175), №5/04.01.2016г. (лист 176), №10/01.02.2016г. (лист 177), №51/03.10.2016г. (лист 178), №2/03.01.2017г. (лист 179) и №6/06.03.2017г. (лист180), сключени между „***“ – гр. Х. като възложител и П.Н.Д. като изпълнител за изпълнение на екскурзоводски услуги; трудов договор №ЧР-10-80/31.03.2016г. (лист 174) и допълнително споразумение към трудов договор №ЧР-04/09.01.2017г. (лист 173), сключени между „***“ – гр. Х. и Л.Б.П. на длъжност екскурзовод; Правилник за вътрешния трудов ред в „***“ – гр. Х. (лист 186-193 и др.); 5 броя заповеди на директора на „***“ – гр. Х. от 19.08.2014г., 30.04.2015г., 02.08.2016г., 03.10.2016г. и 15.12.2016г. (между които и 3 от процесните) за изплащане на допълнително възнаграждение, включително на директора (листи 181-185).

С покана за изслушване с Изх.№С-2017-41Н5 от 18.04.2017г. (лист 218), на основание чл.26 от ЗПУКИ, отм., във връзка с чл.45 от АПК, жалбоподателят е поканен на 27.04.2017г. за изслушване по административното производство, образувано по сигнал с Рег.№С-2017-041 от 13.03.2017г.

На заседанието, проведено на 27.04.2017г., за което е съставен Протокол №28 (листи 282-292), КПУКИ изслушва М.М. във връзка с изложените факти в сигнала. Съгласно депозираните обяснения, не се отричат фактите на сключени два граждански и два трудови договора със сина му М.М., но се посочва като причина, че музеят обслужва с пропускателен режим три обекта-археологически музей, римски терми и римска гробница. Касае се за сключени договори за сезонна работа като екскурзовод, предвид значителния поток от туристи през лятото. Получаваното от сина му възнаграждение е еднакво с възнаграждението на другите екскурзоводи. Лицето е назначавано без обявяване на конкурс, тъй като няма такова изискване за заемане на длъжността, съгласно устройствения правилник на музея и правилника за вътрешния ред на музея.

М. не отрича и фактът, че е издавал заповеди за предоставяне на допълнителни материални „стимули“, включително на себе си, като посочва, че с решение на общинския съвет от 2009г. музеят е определен за второстепенен разпоредител с бюджета, а от 2012г. прилага системата на делегираните бюджети. През периода от 2014г. до 2016г. прогнозните приходи са надвишени, поради което е взел решение да се изплаща допълнителен доход на работещите в музея, тъй като основните им възнаграждения „не са от най-високите“. Не са разработени критерии какъв процент да бъде допълнителното материално стимулиране, може да бъде и 20% и 30%, в зависимост от това „кой, как, каква работа върши“.

На заседание, проведено на 11.05.2017г., за което е съставен Протокол №30 (листи 293-308), КПУКИ разглежда проект на решение по чл.27, ал.2 от ЗПУКИ, отм. за неустановяване на конфликт на интереси и при двете нарушения, релевирани в сигнала, поради липса на частен интерес на проверяваното лице. След разисквания, в които всеки от членовете на комисията излага своите аргументи, с два гласа "против" и един глас "за" (лист 307) не се формира мнозинство, изискуемо по силата на чл.22ж, ал.2, изр.2 от ЗПУКИ, отм. мнозинство за вземане на решение. Подателят на сигнала и заинтересованото лице са уведомени за проведеното заседание.

На 26.04.2018г., на основание чл.8, ал. 6 от ЗПКОНПИ, с решение на 44-тото Народно събрание за членове на КПКОНПИ са избрани П.Л.Й. (лист 380), С.Р.К. (лист 378) и А.С.Г.-Ц. (лист 382). Избраните членове на комисията встъпват в длъжност на същата дата, съгласно актове за встъпване (лист 379, 381, 383). На основание разпоредбите на §5, ал.1 и §3, т.3 от ПЗР на ЗПКОНПИ, преписката по сигнал Рег.№ С-2017-041/13.03.2017г. е прието за неприключило до влизането в сила на ЗПКОНПИ закона производство по установяване конфликт на интереси от КПУКИ.

В отговор на писмо с Изх.№С-2017-41-Н14 от 20.07.2018г. (лист 150) на КПКНПИ, като приложение към писмо с Вх.№С-2017-41-Н15 от 06.08.2018г. (лист 141) на директора на Дирекция "Бюро по труда "М.""- П. (ДБТ- М.) постъпват: заявка спецификация на свободно работно място №22/30.03.2015г. (лист 147) и №67/29.03.2016г. (лист 142); справка за регистрация от Националната база данни за пазара на труда и Европейския социален фонд от 29.03.2016г. (лист 143) и насочващи писма за заемане на свободно работно място в „***“ – гр. Х. за лицето Л.Б.П.за 2015г. и 2016г. (лист 144, 148); заявка спецификация за свободно работно място и насочващи писма за заемане на свободно работно място в „***“ – гр. Х. за П.Н.Д. (лист 146, 149). Съгласно предоставената информация в посоченото писмо, през периода 2015г. – 2016г. са обявявани свободни работни места за длъжност "екскурзовод" по НП"КЛИО". През 2015г. са насочени две лица и е сключен договор за финансиране на местата за срок от 6 месеца. През 2016г. е насочено едно лице по националната програма и е сключен договор и едно лице от "свободен пазар".

В отговор на писмо с Изх.№14660 от 06.11.2018г. (лист 140) на заместник-председателя на КПКОНПИ, като приложение към писмо с Вх.№15337 от 16.11.2018г. (лист 101) на кмета на община Х. по преписката постъпват множество документи (листи 102-139), а в отговор на писмо с Изх.№9447 от 04.04.2019г., като приложение към писмо с Вх.№10255 от 16.04.2019г. (лист 27) на кмета община Хисаря по преписката постъпва друго множество документи (листи 28-100).

Представени са Решения №66/19.01.2016г. (листи 28-37) Решение №240/26.01.2017г. (листи 38-41) и Решение №454/06.02.2018г. (листи 42-48) за определяне на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, прилагащи системата на делегиран бюджет; Заповед №РД-05-786/30.12.2016г. (лист 49) за утвърждаване на вътрешни правила за работната заплата в общинска администрация Хисаря, ведно с вътрешните правила за работната заплата без общинска администрация (листи 50-57); вътрешни правила за работната заплата в „***“ – гр. Х., утвърдени със Заповед №30/17.08.2017г. (листи 84-89); браншови колективен трудов договор Изх. №РД11-00-189/20.07.2017г. (листи 90-100, 123133); квитанция към ПКО от 05.09.2017г. (лист 134) за възстановена сума в размер на 5 490,00 лв. от М.М. на „***“ – гр. Х.; дипломи и сертификати за

притежаваните средно и висше образование от М.М. и допълнителна квалификация (листи 135-137). Повторно са представени Правилник за устройството и дейността на **** – гр. Х. (листи 70-75) и Правилник за вътрешния трудов ред в „**** – гр. Х. (листи 76-83).

В обстоятелствената част на оспореното по делото решение са описани събраните доказателства в производството пред административния орган и въз основа на преценка на фактите е формиран неблагоприятен за жалбоподателя извод.

Въз основа на приетото за установено от фактическа страна, КПКОНПИ преценил, че е налице идентифициран сигнал по смисъла на чл.17, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ПОДКПУКИ), при което прилага §5, ал.1 от ПЗР на ЗПКОНПИ, според която норма (приложима редакция), неприключилите до влизането в сила на този закон проверки и производства във връзка с отменените Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ, отм.) и Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД, отм.), както и производства по установяване на конфликт на интереси и налагане на административни наказания се довършват по досегашния ред от Комисията (КПКОНПИ).

Комисията обсъжда фактическия състав на осъществен конфликт на интереси по смисъла на чл.2 от ЗПУКИ, отм.: лице, заемащо публична длъжност; наличие на частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба; както и упражнено властническо правомощие, повлияно от частния интерес.

Съобразено е, че с решение на колегията на Комитета по културата и изкуството от 27.12.1966г. за профилиране на музеите в страната, музеят в гр. Х. е определен като специализиран градски археологически музей. Музеят е юридическо лице (ЮЛ) на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити и се ръководи от директор, който се назначава от кмета на Община Х., въз основа на конкурс. Директорът организира и контролира цялостната дейност на музея, включително сключва, изменя и прекратява трудовите договори със служителите, определя индивидуалното им трудово възнаграждение и другите материални стимули, в съответствие с наличните средства и нормативните изисквания. Считано от 1976г., жалбоподателят М. е директор на музея. Отчетено е наличието на родствена връзка по права линия от първа степен между М.М. и М.М., което обосновава свързаност по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм. между лицата.

Комисията посочва, че жалбоподателят М. сключва със сина си общо 4 броя договори за екскурзоводско обслужване, по-конкретно- 2 броя граждански договори през 2015г., 1 трудов договор през 2015г. и 1 трудов договор през 2016г. Към момента на сключване на договорите М.М. е със завършено средно образование в СОУ „****“, гр. П., с профил „Хуманитарен – История с интензивно изучаване на гръцки език“ (лист 135), като същевременно, съгласно данните в сертификат №20125/2016г. (лист 137), издаден от Maximum English Language School, същият владее английски език на ниво, съответстващо на ниво B2 по Европейската езикова рамка. Съгласно данните в представената по делото длъжностна характеристика за длъжността „екскурзовод“ (листи 138-139), минималните изисквания за заемане на длъжността са средно образование с

владее на английски и друг език, колеж по туризъм/езикова гимназия и не се изисква стаж по специалността.

Представени са поименно щатно разписание на длъжностите и работните заплати за 2015г. (лист 195, 196) и за 2016г. (лист 198), утвърдени от кмета на община Х., съгласно данните в което за първата година общата численост на персонала в музея е 9 бройки, в това число двама екскурзоводи, а през 2016г. – 10 бройки, в това число двама екскурзоводи. Двете щатни бройки за длъжността екскурзовод са заети съответно от М.П. , считано от 26.03.2012г. и от Д.Ц. , считано от 14.03.2013г. по безсрочни трудови правоотношения. Извършена е справка в Националната агенция за приходите (НАП) относно регистрираните трудови договори, от която е видно, че за периода 2015г. – 2016г. в музея са назначавани служители по срочни трудови правоотношения на разнородни длъжности, включително екскурзоводи, които не фигурират в поименното щатно разписание, одобрено от кмета на общината.

В тази връзка е изискана и получена допълнителна информация от ДБТ- М., гр. П., филиал Х., съгласно която през 2015г. директорът на музея е обявил наличието на две свободни работни места за длъжността екскурзовод, за което е подал съответните заявки – спецификации. Финансирането е извършено по национална програма “КЛИО” и за заемане на заявените свободни места са насочени лицата Л.П. и П.Д. , които са приети на работа в музея, считано от 01.04.2015г. В представения отговор липсва информация за явили се други кандидати за заемане на длъжността “екскурзовод”.

През 2016г. отново е заявено наличието на 1 свободно място за длъжността “екскурзовод” с финансиране по национална програма “КЛИО” и 1 свободно място за същата длъжност, нефинансирано по програмата. За обявените свободни работни места са насочени за заемане същите лица като през 2015г. – Л.П. и П.Д. , които са приети на работа по срочни трудови правоотношения съответно за период от 8 и от 6 месеца. В представения отговор отново липсва информация за явили се други кандидати за заемане на длъжността. СЛ.П. е сключен срочен трудов договор за периода от 01.04.2016г. до 30.11.2016г. (лист 174), в който не е посочено дали същата притежава изискуемата квалификация, съгласно длъжностната характеристика за длъжността “екскурзовод”. СП.Д. са сключени и граждански договори (листи 175-178) за периодите, в които не е бил назначен по трудово правоотношение с предмет “екскурзоводско обслужване на римските терми”, в които липсва изрично изискване обслужването да се осъществява на гръцки и английски език.

При анализ на събраните по преписката доказателства ответната комисия приема, че като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отн. (директор на “****” – гр. Х.) М.М. е упражнил свои правомощия, като е сключил граждански и трудови договори със сина си М.М., като служебните правомощия са повлияни от него и на свързано с него лице частен интерес, в нарушение на чл.8, изр.2 от ЗПУКИ, отн. През периода 2015г. – 2016г. по трудово правоотношение на длъжността “екскурзовод” в музея са заети още 4 лица- М.П. и Д.Ц. по безсрочни трудови правоотношения и фигуриращи в поименното щатно разписание, както и П.Д. и Л.П., назначени по срочни трудови правоотношения, финансирани по Национална програма

“КЛИО”, които впоследствие остават служители на музея (Д. по гражданско правоотношение, а П. - по трудово). Независимо, че не фигурират в поименното щатно разписание двете лица са извършвали дейност, която по същността си е постоянна трудова заетост, макар и финансирана по национална програма. Същевременно М.М. заема длъжността “екскурзовод” за кратки периоди от време, през периоди на празници или когато учебното заведение, в което е студент е в лятна ваканция. Жалбоподателят, като директор на музея, се е ползвал изцяло от действащата към 2015г. и 2016г. НП “КЛИО”, по която се насърчава заетостта на трудоспособни безработни лица, регистрирани в ДБТ, в дейности по Закона за културното наследство (ЗКН), туристическа анимация и екскурзоводско обслужване. М.М. не се е явявал като квалифициран кандидат за заемане на длъжността “екскурзовод” в ДБТ, предвид на което е направен извод, че е поставен в привилегировано положение спрямо другите лица, тъй като не е участвал в състезателна процедура, в резултат на която да е определен конкретен кандидат за заемането ѝ.

Предвид изложените обстоятелства, КПКОНПИ приема, че след като М.М. е назначен на длъжност “екскурзовод” в “****” – гр. Х., същият има частен интерес от заемане на длъжност и според фактите по случая - частният интерес на свързаното лице е повлиял върху безпристрастното и обективното изпълнение на служебните задължения на М.М. Това, по своята същност, представлява наличие и на третата необходима предпоставка за възникване на конфликт на интереси, изразяващо се в сключване на договор със свързано с него лице - син, в нарушение на чл.8, изр.2, предл.1 от ЗПУКИ, отм.- „лице, заемащо публична длъжност, няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба”. Частният интерес за свързаното лице води до облага по смисъла на чл.2, ал.3 от ЗПУКИ, отм., според която норма “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 привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, 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. Облагата се изразява в получаване на работа в ръководената от М.М. институция.

КПКОНПИ мотивира извода си с обявяване на вакантната длъжност пред ДБТ- М., П., филиал Х. и некандидатстването на М.М. наред с другите лица. Освен това, е заложено изискване за специализация и професионална квалификация- познания по английски език и средно образование от езикова гимназия, водещи до предимство и подкрепа за свързаното лице, като няма данни кандидатствалите пред ДБТ- М. лица да притежават съответно образование и знание на чужд език. Според КПКОНПИ облагата е от такъв характер, че да повлияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на служебните задължения на лицето, заемащо публична длъжност, а забраната на чл.8 изр.2 от ЗПУКИ, отм. цели пресичане на възможността лицето, заемащо публична длъжност, да използва поста и правомощията си, за да обогати себе си или свързаното с него лице.

В конкретния случай е прието, че М.М. използва предоставените му от закона правомощия, за да може свързаното с него лице (М.М., син) да бъде назначено на работа без провеждане на

конкурсна процедура, предвид наличието на кандидати от ДБТ- М.- облага по смисъла на чл.2, ал.3 от ЗПУКИ, отм.- трудовите договори и допълнителните споразумения към тях имат всички характеристики и попадат в обхвата на чл.8, изречение 2 от ЗПУКИ, отм.

КПКОНПИ се позовава и на чл.19, ал.1 от ЗПУКИ, отм., регламентиращ задължение на лицето, заемащо публична длъжност, да се отстрани, когато прецени, че то или свързани с него лица са заинтересовани от изпълнението на конкретно негово правомощие или задължение. Оттеглянето следва да се формализира чрез подаване на писмена декларация за частен интерес по конкретен повод по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм., преди или по време на изпълнение на конкретното правомощие и пред органа по назначаване, съгласно чл.16, ал.1 и чл.17 от ЗПУКИ, отм. В хода на производството не е установено М.М., като лице, заемащо публична длъжност, да е подал декларация по чл.12, т.4 от закона в предвидените за това срокове. Подавани са единствено декларации по чл.195, ал.1 от ЗКН за 2015г. и 2016г. (лист 321, 322, 342, 343), като в т.3 от декларацията е посочено, че няма свързани с него лица по смисъла на §1 от ДР на ЗПУКИ, отм., които да имат търговски, финансов или друг делови интерес във връзка с функциите, които изпълнява по ЗКН. На 30.03.2017г., след подаване на сигнала пред КПУКИ, до кмета на община Х. е подадена декларация по чл.195, ал.1 от ЗКН (лист 237), в която М.М. декларира, че свързано с него лице по смисъла на §1 от ДР на ЗПУКИ е лицето М.М., който е назначен по граждански договори и по срочни трудови договори през отделни времеви периоди на 2015г. и 2016г.

На следващо място, със Заповеди №ЧР-121/11.12.2012г., №ЧР-37/19.08.2014г., №ЧР-34-30.04.2015г., №ЧР-32/02.08.2016г., №55/03.10.2016г. и №ЧР-86/15.12.2016г., издадени на основание чл.18, ал.1 от Правилника за устройството и дейността на "****" – гр. Х., чл.24, т.3 от Правилника за вътрешния трудов ред в "****" – гр. Х. и чл.13, ал.1 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата (НСОРЗ), М.М. награждава за постигнати резултати служители в музея, като по отношение на себе си определя допълнително материално стимулиране в общ размер от 1 680,00 лв.

Съгласно посочените разпоредби на Правилника за устройството и дейността и Правилника за вътрешния трудов ред в "****" – гр. Х., директорът е компетентен да определя размера и периода за изплащане на допълнително възнаграждение на служителите в него, както и издаването на заповедите, с които се изплаща. Същевременно обаче, в посочените правилници, на основание на които са издадени заповедите за изплащане на допълнително възнаграждение, липсва утвърдена процедура относно начина, по който следва да се определя възнаграждението на самия директор. Това означава, че директорът не е следвало да определя сам на себе си допълнително възнаграждение за образцово изпълнение на служебните си задължения или за постигнати добри резултати, а е трябвало да подаде декларация за частен интерес по конкретен повод и да се отведе от изпълнението на това правомощие.

Чрез издаването на посочените по-горе заповеди, жалбоподателят, в качеството си на директор на музея, нарушава забраната за постановяване на актове в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба, съгласно разпоредбата на чл.8, изр.1 от ЗПУКИ, отм. Несъмнено е налице материална облага за лицето, заемащо публична длъжност, изразяваща

се в получаване на допълнително възнаграждение за постигнати резултати, като несъмнено е налице наличието на релевантен частен интерес.

КПКОНПИ отново се позовава и на чл.19, ал.1 от ЗПУКИ, отм., регламентиращ задължение на лицето, заемащо публична длъжност, да се отстрани, когато прецени, че то или свързани с него лица са заинтересовани от изпълнението на конкретно негово правомощие или задължение. Оттеглянето следва да се формализира чрез подаване на писмена декларация за частен интерес по конкретен повод по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм., преди или по време на изпълнение на конкретното правомощие и пред органа по назначаване, съгласно чл.16, ал.1 и чл.17 от ЗПУКИ, отм.

Оспореното решение е подписано от тримата членове на КПКОНПИ.

В съдебното производство административната преписка е допълнена с документи (листи 314-354), представени от жалбоподателя като приложение към молба с Вх.№23033 от 13.12.2019г. (лист 313), които документи са представени от кмета на община Х. в производството пред КПУКИ и КПКОНПИ.

Оспореното решение е прието от компетентен орган, с прилагане нормите от ЗПУКИ, отм., на основание §5, ал.1 от ПЗР на ЗПКОНПИ (чл.22а, ал.6, във връзка с чл.22ж, ал.2 от ЗПУКИ, отм. във връзка с чл.15, ал.ал.1 и 6 от ПОДКПУКИ). Решението е подписано в съответствие с изискванията на чл.15, ал.7 от ПОДКПУКИ. Оспореното решение е в изискуемите от закона форма и съдържа необходимите реквизити. В хода на административното производство от страна на КПКОНПИ са спазени регламентираните административнопроизводствени правила- чл.23, ал.1 и чл.26 от ЗПУКИ, отм. Жалбоподателят е изслушан, осигурено му е гарантираното от закона право на участие и е уведомен за резултата от разглеждането на преписката. Срокът по чл.27, ал.1 ЗПУКИ, отм. не е спазен, но същият е инструктивен и правото на защита на лицето не е нарушено. Според съдържанието на административната преписка, не е имало друго заседание, документирано в последващ протокол. Проектът на решение за установяване конфликт на интереси е потвърден при наличие на изискуемото мнозинство, съгласно чл.22ж, ал.2, изр.2 от ЗПУКИ, отм., с ясно изложени факти и произтекли от тях изводи.

Пред комисията не е имало спор за качеството на М.М.- лице, заемащо публична длъжност (чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм.) и наличието на свързани лица по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм. по отношение на жалбоподателя и сина му М.М. Осъщественото от жалбоподателя действие в изпълнение на служебните му задължения правилно е квалифицирано като нарушение на чл.8, изр.2-ро от ЗПУКИ, отм.

В конкретиката на фактите правото на труд (чл.48 от Конституцията на Република България (КРБ)) и правото на избор на професия и място на работа не са нарушени с установения конфликт на интереси по отношение на М. затова, че в качеството си на лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., сключва 2 броя граждански договори и 2 броя срочни трудови договори, посочени по-горе в настоящото решение, в частен интерес на свързаното с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм.- М.М., по силата на които свързаното лице извършва като

изпълнител по възлагане "екскурзоводско обслужване", съответно заема длъжността "екскурзовод" в „***“ – гр. Х. Без съмнение жалбоподателят, като директор на музея, е разполагал с правомощия относно сключване на гражданските и трудовите договори за длъжността на освободено работно място. Нещо повече, същият е заявил в ДБТ- М., гр. П., филиал Х. свободните места за длъжност "екскурзовод", чието финансиране (изцяло за 2015г. и за една свободна длъжност за 2016г.) е извършено по НП "КЛИО", но М.М. не е кандидатствал пред ДБТ- М. и за заемането на свободните длъжности са насочени други лица. В този смисъл, правилен е изводът на административния орган, че свързаното лице е поставено в привилегировано положение, тъй като не е участвало заедно с другите насочени лица в състезателна процедура за заемане на длъжността "екскурзовод". Правилни са и изводите, че не е доказана необходимостта от назначаване на още едно лице на длъжността "екскурзовод", тъй като през 2015г. и 2016г. същата длъжност се заема от 2 лица по безсрочни трудови правоотношения и 2 лица по срочни трудови правоотношения, чийто срок не е изтекъл съответно към 01.07.2015г. и 01.07.2016г. Фактът, че в активния туристически сезон в курортното селище има засилен туристопоток е могъл да бъде съобразен от жалбоподателя, чрез подаване на заявки пред ДБТ за заемане на повече от 2 длъжности "екскурзовод", чието финансиране е чрез национална програма, а не от бюджета на учреждението.

Настоящият съдебен състав намира за неоснователни и твърденията в жалбата, че във вътрешните правила за дейността на музея липсват разпоредби, които да определят методиката за определяне, начисляване и заплащане на допълнително материално стимулиране на самия ръководител. Това означава, че няма пречка такова да бъде определено, по начина, по който е определено за служителите, при образцово изпълнение на служебните задължения и при постигнати добри резултати. Не на последно място, следва да бъде съобразено обстоятелството, че сума в размер на 5 490,00 лв. е възстановена от М. ***, т.е. няма ощетяване на бюджета на общината.

По делото е представена Заповед №РД-05-786/30.12.2016г. (лист 49) на кмета на община Х., с които са утвърдени Вътрешни правила за работна заплата в общинската администрация. Неразделна част от вътрешните правила са и правилата за увеличаване на индивидуалните основни месечни заплати на служителите в зависимост от годишните оценки на изпълнението (лист 65), както и правила за определяне на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати (листи 66-69), съгласно които правила оценките на ръководителите на звената по т.1, сред които е и Отдел "Икономика, култура, спорт и младежки дейности", се определят от кмета на общината. Ръководителят на съответното звено може да извършва само и единствено оценяване на служителите в него, но не и да изземва функциите на органа по назначаване, който е кметът на общината, видно от сключения трудов договор и допълнителните споразумения към него.

Предвид изложеното, може да се направи извод, че жалбоподателят М., в качеството си на ръководител на звено от Отдел "Култура" е следвало да извърши оценяване, съответно да определи и начисли ДМС само на служителите в него. В качеството си на директор на музея, при издаването на заповеди, с които определя допълнително възнаграждение по отношение на самия

себе си, действа при нарушение на забраната за постановяване на актове в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба.

Фактическият състав на конфликта на интереси изисква кумулативно наличие на три предпоставки: 1) лице, което заема публична длъжност по смисъла на чл.3 от ЗПУКИ, отм.; 2) частен интерес на това лице; 3) възможност този частен интерес да повлияе на безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията на лицето. Според дефиницията, частният интерес и способността му за въздействие превръщат обективните, нормативно установени правомощия (права и задължения) на лицата, заемащи публични длъжности, в недопустим от закона начин на упражняване на тези правомощия (права и задължения), защото трансформират предоставената от държавата власт, права и задължения от средство за постигане на общи цели и интереси, в инструмент за постигане на частен интерес. Частният интерес и неговата способност за въздействие променят целта, с която се използва предоставената публична власт, права и задължения и по този начин нарушават принципа на правовата държава- управление според Конституцията и законите. Съгласно разпоредбата на чл.2, ал.2 от ЗПУКИ, отм., частен интерес е този, който води до облага за лицето, което заема публичната длъжност, или за свързано с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм. Според определението на понятието “облага”, същата може да бъде материална или нематериална, като са регламентирани и конкретните ѝ прояви форми (чл.2, ал.3 от ЗПУКИ, отм.). В конкретния случай правилно е прието, че частният интерес за свързаното лице е довел до облага от обхвата на чл.2, ал.3 от ЗПУКИ, отм., изразяваща се в получаване на работа в ръководена от М.М. институция.

Частният интерес е повлиял върху обективното изпълнение на правомощията и задълженията по служба, като облагата е нематериална. Липсата на подаване на заявка за още една вакантна длъжност “екскурзовод” пред ДБТ- М., филиал Х. и недоказаният и друг способ за оповестяване пред широк кръг лица, действително пораждат съмнения за допуснато нарушение от страна на директора на музея под въздействие на частния интерес. Тоест, допуснато е влияние на частен интерес върху обективното и безпристрастно изпълнение на служебните задължения на лице, заемащо публична длъжност. В реда на изложеното се съобрази, че според чл.2 ал.1 от ЗПУКИ, отм., дори само възможността съществуващият частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията, води до обществено неприемливо състояние, което не следва да бъде допускано. Възприето е, че именно защото в повечето случаи публичната длъжност, предвид формата на изпълнението ѝ, води до възможност за влияние в частен интерес с цел облага, осъществяването на задълженията не следва да допуска дори съмнение във възможността те да бъдат изпълнявани в частен интерес. Следователно, фактическата установеност правилно е квалифицирана за нарушение на чл.8, изр.2-ро, пр.1-во от ЗПУКИ, отм. Налице е облага от обхвата на чл.2, ал.3 от ЗПУКИ, отм., проявена чрез създадено от директора предимство и подкрепа за свързаното лице (действия, чрез които се помага, респективно поставяне на някого в по-благоприятно положение от другите).

Освен това, в хипотезата на чл.8 от ЗПУКИ, отм. няма изискване правомощията на заемащото публична длъжност лице да са упражнени в нарушение на материалноправните предпоставки за тяхното прилагане. Неправомерният характер на упражняването на правомощията е установен

поради неправомерната цел, с която са упражнени- придобиването на облага в частен интерес. Поради това, конфликт на интереси е налице и тогава, когато лицето, заемащо публична длъжност, е упражнило правомощията си в съответствие с материалноправните предпоставки за тяхното прилагане, но това е станало в негов частен интерес. При съпоставка с установените от КПКОНПИ факти, които не са опровергани в съдебното производство, следва извод за наличие на частен интерес- нематериална облага под формата на предимство и подкрепа, която може да повлияе на безпристрастността и обективното изпълнение на правомощията на директора на "****" – гр. Х. Дори жалбоподателят да е преценил в един по-късен времеви момент необходимостта от заемане на още една бройка за длъжността "екскурзовод", по неясна причина не е подадена заявка в ДБТ-М., както е процедирано при назначаването на другите две лица. Изборът на специализация и професионална квалификация относно длъжността "екскурзовод" от една страна е израз на преценка на работодателя, но от друга страна, индикира към създаване на предимство за свързаното лице. В този смисъл, конфликтът на интереси е обективиран не в резултата- придобита лична облата, а във възможността частният интерес да повлияе на обективното и безпристрастно изпълнение на правомощията.

За избягване и преодоляване потенциалната възможност лицето, заемащо публична длъжност, да бъде поставено в ситуация, в която упражняването на правомощията му да бъде повлияно от частен интерес, е въведена забраната за действие в такива ситуации- лицето, заемащо публична длъжност, няма право да извършва дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията си (чл.8 от ЗПУКИ, отм.).

В реда на изложеното следва да се има предвид, че целта на закона е не само да попречи на възможността за незаконно обогатяване и/или за получаване на нематериални облаги чрез използване на служебното положение на лице, заемащо публична длъжност, но и да се изключи каквото и да е съмнение, че при извършването на съответното действие това лице се ръководи от частен интерес, който би могъл да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. В тази връзка оспореното решение е поставено и в съответствие с целта на закона- чл.1 от ЗПУКИ, отм.

За доказан следва да бъде приет и фактът на неподаване на декларация по чл.12, т.4 ЗПУКИ. Основателно е позоваването на КПКОНПИ на чл.19, ал.1 от ЗПУКИ, отм. относно задължение на лицето, заемащо публична длъжност, да се отстрани, когато прецени, че то или свързани с него лица са заинтересовани от изпълнението на конкретно негово правомощие или задължение (Лице, заемащо публична длъжност, е длъжно само да се отстрани от изпълнение на правомощията си или на задължение по служба, когато по конкретен повод е налице частен интерес.). Отстраняването се осъществява посредством подаване на писмена декларация за частен интерес по конкретен повод по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм., преди или по време на изпълнение на конкретното правомощие и пред органа по назначаване, съгласно чл.16, ал.1 и чл.17 от ЗПУКИ, отм.

Това не е направено в случая от жалбоподателя, като е подадена единствено декларация по чл.195, ал.1 от ЗКН, след като жалбоподателят е запознат с констатациите от одитния доклад,

послужили като сигнал пред КПУКИ. Същият не си е направил самоотвод и отстраняване от изпълнение на правомощията и задълженията си по служба при вземане на решения, касаещи свързаното с него по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм. лице, както и при определяне на ДМС на самия себе си, при липсата на утвърдени правила от органа по назначаването. Липсата на такива утвърдени правила не е причина за извършваните от него последователни действия, като заповеди в тази насока са издавани в периода от 2012г. и 2016г. Не може да се приеме по несъмнен начин, че получената сума е възстановена на община Хисаря именно за неправомерно получено допълнително възнаграждение, тъй като в приложения по делото ПКО не е посочено основанието за това.

Предвид гореизложеното, като издаден от компетентен орган, при липсата на допуснати съществени нарушения на процесуалните правила и на изискванията за форма на акта, без противоречие с материалноправни разпоредби и в съответствие с целта на закона, оспореното по делото решение е валиден и законосъобразен административен акт, жалбата против който акт е неоснователна и като такава не следва да бъде уважена.

С оглед очерталия се изход на делото, искането за присъждане на разноски в полза на жалбоподателя е неоснователно и не следва да бъде уважено. В полза на КПКОНПИ следва да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение в минимален размер, определен по реда на чл.78, ал.8 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), чл.37 от Закона за правната помощ (ЗПП) и чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ (НЗПП), във връзка с чл.144 от АПК.

Така мотивиран, съдът

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на М.К.М., ЕГН ***, против Решение №РС-041-17-065 от 16.10.2019г. на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, с което: 1) е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя- лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., за това, че е сключил Договор №24/09.04.2015г.; Договор №26/30.04.2015г.; Трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. и Трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. в частен интерес на свързано с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм.- М.М.М., в нарушение на чл.8, изречение второ, предложение първо от ЗПУКИ, отм.; 2) е установено неподаване на декларация по чл.12, т.4 от ЗПУКИ, отм. по отношение на жалбоподателя, като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., предложение първо, в нарушение на чл.16, ал.1 от ЗПУКИ, отм., във връзка с подписването на Договор №24/09.04.2015г.; Договор №26/30.04.2015г.; Трудов договор №ЧР-37/01.07.2015г. и Трудов договор №ЧР-22/01.07.2016г. в частен интерес на свързано с него лице по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПУКИ, отм.- М.М.М.; 3) е установен конфликт на интереси по отношение на жалбоподателя- лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., във връзка с издаване на Заповед №ЧР-121/11.12.2012г.; Заповед №ЧР-32/02.08.2016г.; Заповед №55/03.10.2016г. и Заповед №ЧР-86/15.12.2016г., за определяне и начисляване на допълнително възнаграждение за постигнати резултати по отношение на себе си, в нарушение на чл.8, изречение първо, предложение четвърто от ЗПУКИ, отм.; 4) е установено неподаване на декларация по чл.12,

т.4 от ЗПУКИ, отм. по отношение на жалбоподателя, като лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл.3, т.23 от ЗПУКИ, отм., предложение първо, в нарушение на чл.16, ал.1 от ЗПУКИ, отм., във връзка с издаване на Заповед №ЧР-121/11.12.2012г.; Заповед №ЧР-32/02.08.2016г.; Заповед №55/03.10.2016г. и Заповед №ЧР-86/15.12.2016г., за определяне и начисляване на допълнително възнаграждение за постигнати резултати по отношение на себе си.

ОСЪЖДА М.К.М., ЕГН ***, да заплати на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, ЕИК ***, сумата от 100,00 (сто) лева, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Адм. съдия: /Н.Бекиров/