НАРЪЧНИК
За предотвратяване на конфликт на интереси

Съдържание :

Увод

1. **Легална дефиниция за конфликт на интереси по чл.74 ЗПКЛЗПД – три задължителни условия :**

2. **Състави на конфликт на интереси по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД.**

3. **Способи за недопускане на конфликт на интереси.**

4. **Производство за установяване на конфликт на интереси.**

УВОД

Конфликтът на интереси в публичния сектор е особено административно нарушение. Той възниква при упражняване на публична власт от лица, заемащи публична длъжност в частен интерес, техен или на свързани с тях лица. В сферата на публичното право е предвиден чрез конкретни състави в Закона за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности /ЗПКЛЗПД/.[1] Същият закон съдържа и процедурата за установяването му.

В България правният режим на конфликта на интереси е относим към над 120 000 държавни служители и действа от 2009г. Макар и да не е корупция в смисъла на чл. 3, ал.1 ЗПКЛЗПД, което означава осъществен състав на някое от съставите на длъжностните престъпления по Наказателния кодекс /НК/, посочени в тази норма, конфликтът на интереси е корупционна проява.

Анализът на сложилата се административна и съдебна практика сочи като причина за осъществяване на голяма част от случаите на конфликт на интереси на дефицит на познание за основните легалните дефиниции, съставите на конфликт на интереси и характерните казуси по тях. Задължението по закона лица в голямата си част не знаят какво е конфликт на интереси и как да не го допускат при изпълнение на служебните си задължения.

На този етап държавата не провежда целенасочена и системна политика за предотвратяване на конфликт на интереси чрез разпространяване на съответното знание.

В България действа децентрализирана система на установяване на конфликт на интереси, при която на над 2 000 държавни органи по избор или назначаване са възложени правомощия по установяване и санкциониране на конфликт на интереси. Те също не разполагат с достатъчен организационен и методически ресурс за предприемане на действия за предотвратяване на конфликта на интереси в ръководените от тях ведомствени системи, а също за провеждане на производства за установяване на конфликт на интереси.

Целта на този Наръчник е разясняване и информиране в разбираема форма на задължените по закона лица, заемащи публична длъжност, както и на органите по избор и назначаване за кръга задължени лица, основните дефиниции в материята, съставите на конфликт на интереси и производството за установяване и санкционирането му. Предмет на специално изследване ще бъде и редът за извършване на самоотвод и отвод като основни способи за предотвратяване на конфликт на интереси. Материята ще бъде представена съгласно новия ЗПКЗЛД. Обстоятелството, че той възпроизвежда почти изцяло нормативната уредба на конфликта на интереси според действалите преди него четири закона дава възможност да се прилага формиралата се съдебна практика по основните въпроси в материята.

Ще бъдат изтъкнати и основните изменения в материята , въведени чрез новия закон, които са основно в производството за установяване на конфликт на интереси.

Настоящият Наръчник ще бъде полезен и на граждани и юридически лица, които желаят да подадат сигнали за конфликт на интереси. Законът дава възможност на всеки, който разполага с данни за конфликт на интереси да подаде сигнал до компетентния орган, без да е необходимо негови права или законни интереси да са засегнати от правонарушението, което твърди, че е засегнато. Това е форма на граждански контрол върху публичната власт. Проблемът тук също се състои в недостатъчната информираност на желаещите да подадат сигнал какво е естеството на

[1] Обн. ДВ бр. 51 /5.06.2026г., в сила от 5.06.2026г.

правонарушението и как точно се подава сигнал в това число реквизити, компетентен орган и др.

1.ЛЕГАЛНА ДЕФИНИЦИЯ ЗА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ ПО ЧЛ.74 ЗПКЛЗПД – ТРИ ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ УСЛОВИЯ :

Чл.74 ЗПКЛЗПД предвижда легалната дефиниция за конфликт на интереси. То гласи :

"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."

Легалната дефиниция съдържа основните елементи на понятието. Те са три :

- Лице, заемащо публична длъжност;
- Изпълнено служебно задължение или упражнено правомощие в частен интерес;
- Частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързано с него лице, който може да повлияе на обективното и безпристрастно упражняване на правомощията

Елементите следва да са налице при кумулативна даденост. Това означава, че за да възникне конфликт на интереси в конкретна ситуация следва и трите условия да са налице. Липсата на едно от тях означава, че липсва конфликт на интереси.

Нарушението конфликт на интереси притежава качеството "законоустановеност" - нарушение е само онова деяние, което е обявено от закона за такова.

Извършването на нарушението е еднократен акт, който се свързва с конкретна ситуация и конкретно изпълнено служебно задължение.

Легалната дефиниция на конфликта на интереси съдържа основните характеристики на явлението. Въз основа на чл.74, обаче конфликт на интереси не може да бъде осъществен от лице, заемащо публична длъжност и съответно установен от съответния компетентен орган. Той може да бъде установен само на основание на някой от 28-те състава на конфликта на интереси по чл.77-84 ЗПКЛЗПД.

1.1.Лица, заемащи публична длъжност /ЛЗПД/, за които правният режим на конфликт на интереси е задължителен.

Правният режим на конфликта на интереси е задължителен за две групи лица, изчерпателно изброени в чл.5, ал.1, т.1-52 и §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД, които възлизат общо на около 120 000 души. Основното им задължение се състои в недопускане на нарушение на забраните, изчерпателно изброени в чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД.

Разликата между двете групи е в позицията на съответните длъжности в държавния апарат. Към първата се отнасят основно лица, които са на изборни /с изключение на кметовете на кметства/ и на ръководни длъжности в държавата , а във втората – на заемащи експертни длъжности. Режимът за конфликт на интереси /забрани, наказания/ за двете групи лица е един и същ. Различни са компетентните органи, на които е възложено при наличие на основание да образуват и проведат производство за установяване на конфликт на интереси и съответно да приключат същото с административен акт за установяване или неустановяване на конфликт на интереси.[2]

И по отношение на двете групи лица законодателят използва сборното понятие "лице, заемащо публична длъжност". То е посочен като субект, който да не допуска нарушаване на забраната във всяка от нормите по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД.

[2] За лицата по чл.5, ал.1 компетентен орган е Комисията за противодействие на корупцията / /КПК/, за лицата по §2, ал.1 – съответният орган по избор или назначаване, а за кметовете на кметства – постоянна комисия към Общинския съвет

Двата списъка са изчерпателни и лимитативни. Лице, в държавния апарат, което заема длъжност, която не е сред изчерпателно изброените не е носи отговорност за спазване на правилата на конфликта на интереси.

Кои са задължението лица по чл.5, ал.1, т.1-52 ЗПКЛЗПД ?

В 52-те точки на тази разпоредба са изброени лицата, заемащи позиции в държавния апарат или формално незаемащи държавна служба, но опериращи с публичен ресурс, на които е придадено качеството "лица, заемащи публична длъжност". Типичното за тази група е, че те заемат високите етажи на публичната власт, предимно на централно, но и на регионално ниво. Тя обхваща около 16 000 лица. В обобщен вид те са :

а/ Лица, заемащи длъжности на национално ниво въз основа на преки избори. Това са президентът и вицепрезидентът /т.1./, народните представители /т.2/ и представителите на България в Европейския парламент /т.4/.

Към тази първа подгрупа предвид високия им конституционноправен статут следва да се отнесат и първият ешалон на изпълнителната власт /министър – председателят, заместник – министър председателите , министрите и заместник – министрите - т.3/ и председателят и съдиите от КС /т.6/, както и членовете на Европейската комисия от Република България, а също и български граждани, назначени в институциите на ЕС с решение или по предложение на национални държавни органи /т.5/.

б/ Лица, заемащи длъжности в регулатори или еднолични органи на изпълнителната власт на централно или регионално ниво. Към тази категория следва да се отнесат – председателите, заместник – председателите и членовете на регулаторните колективни органи създадени със закон /т.9-16, т. 19-20, т.25, т.33-34, т.52/, омбудсманът и заместник – омбудсманът /т.8/, управителят и подуправителят на Националната здравноосигурителна каса, председателите и заместник – председателите на държавни агенции, председателите и членовете на държавни комисии и директорите и заместник директорите на изпълнителни агенции /т.18, 21, 22 и 24/, областните и заместник областните управители /т.31/.

в/ Председателите на ВКС и ВАС, главния прокурор, административните ръководители на органите на съдебната власт, членовете на ВСС, главният инспектор и инспекторите в ИВСС, съдиите, прокурорите и следователите /т.7/.

г/ Представителите на местното самоуправление, на които е даден статут на лица, заемащи публична длъжност по чл.6, ал.1. Това са кметовете и заместник - кметовете на общини и райони, председателите на ОС,[3] общинските съветници и главните архитекти на общини и райони.[4]/т.23/.

д/ Лица на административни ръководни позиции в различни органи - главни секретари на централни ведомства /чл.6, ал.1, т.28/, началниците на политически кабинети /т.30/ и ръководителите на инспекторати по ЗА /т.29/.

е/ Ръководителите и заместник – ръководители на редица териториални органи на изпълнителната власт /т.17, предл.второ, т.19, предл.второ, т.21, предл.второ, т.22, предл.второ, т.23, т.26 предл.второ и др./.

ж/ Държавни служители с особен статут, на които са възложени функции в сферата на отбраната и външната политика - началникът на отбраната офицерите от висшия команден състав на въоръжените сили т.27/, български граждани, които с решение на

[3] Отбелязването на председателите на ОС самостоятелно от общинските съветници подчертава по-големите отговорности, които законодателят възлага на заемащите тези изборни ръководни длъжности.

[4] Включването на главните архитекти, които по принцип заемат експертна позиция в съдържанието на чл.6 е мотивирано с две причини – обстоятелството, че при изпълнение на служебните си задължения тези експерти издават ИАА /разрешение за строеж/ и множеството сигнали за конфликт на интереси по отношение на тази категория длъжностни лица.

национални органи са предложени или назначени на длъжности в организацията на Северноатлантическия договор /т.36/ или за членове на управителни и контролни органи на международни организации /т.38/ и ръководителите на задграничните представителства /т.37/.

з/ Членовете на управителни и контролни органи на търговски дружества с държавно участие в капитала с голямо обществено значение – Българската банка за развитие /т.39/, Националната електрическа компания, Българския енергиен холдинг и дъщерните му дружества, Електроенергийния системен оператор /т.40/.

и/ Ръководители на юридически лица – субекти на частното право, които получават публично финансиране – председателите на политически партии, получаващи държавна субсидия , техните заместници и лицата, които съгласно устава, представляват политическата партия /т.41/ п и управителите /директори на болнични заведения за болнична помощ, които се финансират от бюджета на НЗОК и/или държавния или общински бюджет /т.46/.

й/ Лица, които заемат ръководна или експертна позиция в държавния апарат но са им възложени функции на органи на финансово управление и контрол на средства от ЕС /т.43/ и са упълномощени по Закона за обществените поръчки /ЗОП/ да организират и провеждат процедури за възлагане на процедури и сключват договори /т.44/. Очевидно тук намерението на законодателят е за повече контрол по отношение на лица, които макар да заемат по – ниски стъпала в държавната йерархия са от ключово значение за разходването на средства от фондовете на ЕС или чрез процедури за възлагане на поръчки.

к/ Към единадесетата подгрупа следва да бъдат отнесени ръководителите на учреждения, които формално не принадлежат към държавния апарат, но са с важни обществени функции и получават публични финансиране – членовете на ръководните и контролните органи на Българския Червен кръст /т.42/, председателят на Българската академия на науките , ректорите на държавните висши училища и началниците на Военната академия и на висшите военни училища /т.45/ и др.

л/ Ръководители на държавни предприятия /ДП/ и общински предприятия /т.50/, в това число членовете на управителните съвети на ДП по Закона за горите и директорите на държавните ловни и горски стопанства /т.47, изпълнителния директор и ръководителите на териториалните поделения на ДП "Фонд затворно дело" /т.48/, членовете на управителния съвет и изпълнителния директор на ДП "Български спортен тотализатор" /т.49/ и др.

м/ Управителите и членовете на органите на управление на други юридически лица, бюджетни организации по смисъла на §1, т.5 от ДР на Закона за публичните финанси /т.50/;

н/ Представителите на държавата или общините в органите на управление или контрол в търговски дружества с държавно или общинско участие в капитала /т.51/ и др.

Посочените в чл.5, ал.1, т.1-52 позиции се отличават с изключителното си разнообразие като принадлежност към трите власти, различни нива в йерархията на държавата, в някои от случаите те не се отнасят към държавния апарат. Това което ги обединява са факти относно участие в приемане на важни държавни актове, разходване на публичен ресурс и управление на държавна собственост.

Кои са задължените лица по §2, ал.1, т.1-4 ДР на ЗПКЛЗПД ?

Втората група са лицата, изчерпателно изброени в §2, ал.1, т.1 - 4 ДР на ЗПКЛЗПД. Това са лица, които принадлежат към ниските и средните нива на държавната

администрация. Те също имат статут на „лица, заемащи публична длъжност" и са задължени по режима за конфликт на интереси по силата на конкретния запис на §2, ал.1 : „Разпоредбите на глава седма, осма и единадесета се прилагат съответно за ....". Групата е най-голяма, тъй като в нея попадат около 100 000 лица.

Те могат да бъдат групирани в следните подгрупи :

Най-голямата група общо в целия каталог на задължени лица е предвидена в §2, ал.1, т.1. Това са служителите н администрацията на президента, законодателния и всички съдебни органи, както и във всеки орган на изпълнителната власт, както и териториални органи, без техническите длъжности. Разпоредбата визира само заемащите ръководни и експертни длъжности в съответните администрации. Това дали една длъжност е попада в каталога на т.1. или не /най-вече кои длъжности са технически/ се съдържанието на три класификатора на длъжности - Класификатора на длъжностите в администрацията, утвърден от Министерския съвет,[5] Класификатора на длъжностите в администрацията на съдилищата, приет от съдийската колегия на ВСС[6] и Класификатора на длъжностите в администрацията на прокуратурата, приет от прокурорската колегия на ВСС.[7]

При общинските администрации критерият дали една длъжност е относима към съответната администрация е дали е част от структурата, утвърдена от ОС и съответно включена ли е в длъжностното разписание на общината.

Служителите в администрациите на съдилищата и прокуратурата , които заемат нетехнически длъжности са задължени по закона лица за правилата на конфликт на интереси. За разлика от магистратите, за които компетентността да установява конфликт на интереси е в правомощията на ИВСС и ВСС за лица по §2, ал.1, т.1 компетентния орган се определя по общите правила – органът по назначаване /административният ръководител на съответният съд или прокуратура/.

Към §2, ал.1 се отнасят още - членовете и съветниците на политически кабинети /т.2/, кметовете на кметства, кметските наместници и секретарите на общини /т.3/ съдиите по вписванията и държавните съдебни изпълнители /т.4/.

Не са лица по §2, ал.1 ЗР на ЗРКЛЗПД :

- Лицата, заемащи технически длъжности;
- Служителите в общинските и държавни търговски дружества и предприятия;
- Служителите в общинските и държавни училища и болници.

Лицето следва да заема съответната длъжност към датата на действието, за което е уличен в конфликт на интереси и съответно е в предмета на образуваното производство.

Съществено е, че административната и съдебна практика приема, че последващо загубване на това качеството не води до изключване търсенето на отговорност , ако лицето е заемало съответната длъжност към датата на деянието.[8]

[5] Приет от Министерския съвет с ПМС №129/26.06.2012г., в сила от 1.07.2012г. Класификаторът е приет съгласно изискванията на Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията /обн. ДВ, бр. 49/29.06.2012г./.

[6] В сила от 1.04.2021г.

[7] В сила от 1.01.2019г.

[8] Вж. **р-е №2863/26.02.2014г. по АХД № 12992/2013г. ВАС, 7 отд., р-е № 13401/10.11.2014г. по АХД №5723/2014г. ВАС, 7 отд.**

Релевантен е правния статут на лицето, към момента на извършване на твърдяното деяние.[9]

Наличието на лице, заемащо публична длъжност е абсолютна процесуална предпоставка за образуване и провеждане на производството. За нея водещият производството орган следва да следи служебно, както към датата на образуване на производството , така и по време на цялата процедура.

1.2. Какво е упражнено правомощие/изпълнено служебно задължение в частен интерес ?

1.2.1. Изпълнението на служебно задължение/ упражненото правомощие в частен интерес е изпълнителното деяние на нарушението. То се осъществява чрез **активно поведение.**

Представлява осъществяване на действието, което е предвидено като забранено в състава на някоя от нормите по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД.[10]

Значението на изпълнението на служебното задължение се състои в това, че дори при наличие на кристално установен частен интерес, ако задължението не бъде изпълнено конфликт на интереси не може да възникне.

Изразите „упражнено правомощие“ и „изпълнено служебно задължение са равностойни. Първият е характерен за административни органи , както и за лица заемащи публична длъжност въз основа на избори, а вторият е относим по скоро, ца лица, които са експерти в администрации към държавни органи, въз основа на трудово или служебно правоотношение.

1.2.2. Извършената дейност **следва да попада в кръга на служебните задължения/правомощия** на съответното лице по чл.5, ал.1, т.1-52 или §2, ал.1, т.1-4 ДР на ЗПКЛЗПД, посочени в закон, друг нормативен акт или длъжностната му характеристика. Съответното правомощие следва да попада в компетентността на лицето, заемащо публична длъжност.

Няма да възникне конфликт на интереси, ако макар и в частен интерес лицето, заемащо публична длъжност извърши действие или издаде акт, което не е в кръга на служебните му задължения. Това действие или акт биха били нищожни , поради липса на компетентност и следователно не поражда правни последици.

1.2.3. Изпълнението на задължението по служба/правомощие е **факт от обективната действителност**. Той е обективен факт. Изпълнението не е субективен или мисловен факт. Той трябва да е осъществен, за да възникне конфликта на интереси. Изпълнението на служебно задължение, което води до ситуация на конфликт на интереси във всички случаи е човешко деяние.

Равнозначно на изискването за наличие на обективен факт е наличието на „положен подпис“. По-голямата част от служебните задължения по съставите на чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД се извършват чрез полагане на подпис.

1.2.4. **Изпълнението на служебното задължение трябва да е извършено.** То не може да е предстоящо. Формата на изпълнително деяние , предвидена в състава на прилаганата норма по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД трябва да е осъществена – договорът да е подписан, актът издаден или подготвен , гласуването осъществено и т.н.

---

[9] Това положение е отклонение от принципа на чл.142 АПК , според който съдът преценява законосъобразността на издадения ИАА според материалното право към момента на издаването му.

[10] В наказателното и административнонаказателното право изпълнителното деяние се определя като – „самото престъпно деяние, чрез което се извършва (осъществява) престъплението в т.ч. евентуално определения му метод (начин или средства за извършване) По-подробно вж. **Гиргинов, А.** Наказателно право на Република България. Обща част. Второ основно преработено и допълнено издание. С. Софи – Р, 2009, 122.

1.2.5. Конфликтът на интереси **може да бъде осъществен само чрез действие**, не и чрез бездействие. Това следва от формулировката на чл.74 ЗПКЛЗПД. Законодателят е определил конфликта на интереси като е използвал термина „изпълнява“.

На същото становище застава и съдебната практика. Още при действието на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси- ЗПУКИ /отм./ , чиито чл.2, ал.1 напълно съвпада с чл.52 на Закона за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество -ЗПКОНПИ /отм./ и чл.70 на Закона за противодействие на корупцията ЗПК/отм./ , както и с действащия чл.74 ЗПКЛЗПД , ВАС приема, че бездействието не се включва в определението за конфликт на интереси.[11] Тази особеност е една от най-устойчивите при приложението на правния режим на конфликта на интереси до момента.

1.2.6. Изпълнението на служебното задължение или правомощието е най-динамичният елемент от трите, които формират легалната дефиниция за конфликт на интереси по чл.74 ЗПКЛЗПД.

В дефиницията то е предвидено като неотменимо изискване. Конкретната форма на изпълненото служебно задължение/правомощие е предвидена във всеки от 28-те състава по чл.77 – 84 ЗПКЛПЗД.

Релевантно за установяване на конфликт на интереси е изпълнението само на онова служебно задължение или правомощие, **което е предвидено в някой от тези 28 състава.** Във всеки един от тези състави задължителни елементи са лицето, заемащо публична длъжност като субекти и частния интерес на лицето, заемащо публична длъжност или свързаното с него. Променя се само забраненото да бъде осъществявано в частен интерес задължение/правомощие. Във всяка конкретна норма на чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД то е различно.

Не може да се установи конфликт на интереси по отношение на такова служебно задължение, дори да е в частен интерес, което не е посочено в някой от съставите по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД.

1.2.7. Българският закон не приема като нарушение т.нар. потенциален конфликт на интереси.

В теорията едно от разграниченията на конфликта на интереси е на реален и потенциален по критерия дали е необходимо да е изпълнено служебно задължение в частен интерес или самия риск от възникването му също е конфликт на интереси.

Изричното изискване на чл.74-75 да е налице упражнено правомощие в частен интерес означава, че българският правен режим на конфликта на интереси не определя рискът от възникване на конфликт на интереси като правонарушение. Такова е само реалното действие на изпълнени служебни задължения в частен интерес. Това е една допълнителна функция на дефиницията.

1.3. Частен интерес.

Третото изискване по дефиницията всъщност е най-важното. При първите две наблюдаваме нормално развитие на общественото отношение – лице заемащо публична длъжност изпълнява служебното си задължение. Общественоопасният характер на деянието следва от третата предпоставка – **частен интерес, който може да повлияе на обективното и безпристрастно изпълнение на служебното задължение.** Именно

[11] В този смисъл **р-е №2513/21.02.2013г. по АХД № 12061/2012г., ВАС, 5 отд.,** при който директор на училище извършва бездействие в частен интерес, тъй като не прекратява трудовото правоотношение на свой съпруг, който е навършил пенсионна възраст, но съдът приема, че това деяние не е съставомерно. В този смисъл и **р-е № 6148/8.05.2013г. по АХД № 1781/2013г., ВАС, 5 отд.**

наличието на частния интерес изисква забраната на деянието конфликт на интереси и обявяването му за противоправно.

Легалната дефиниция на частния интерес е предвидена в чл.75 ЗПКЛЗПД, който гласи : ***„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.“***

Частният интерес в този смисъл присъства във всеки от съставите по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД. Разпознаването и установяването му е една от най-сложните задачи, които се решават в производството за конфликт на интереси , както и при вземане на решение дали да се направи самоотвод/отвод или не.

1.3.1. Характеристика и изисквания към частния интерес.

Изискванията към частния интерес, за да е релевантен за конфликт на интереси се извеждат, както от чл.75, така и от чл.74 , а също и от чл.76, където е предвидено определението за облага.

1.3.1.1. Субективност на частния интерес.

Частният интерес е със субективен характер. Той не е материален, защото се намира в съзнанието на лицето, заемащо публична длъжност. В правната теория е прието становището, че частният интерес е мотив, движеща сила, цел на изпълненото служебно задължение.[12] На същото мнение е и съдебната практика.[13] Така определен той следва да бъде отнесен към субективната страна на нарушението на конфликт на интереси.

Частният интерес следва от необходимостта от задоволяване на определени обективни потребности , но въпреки това той е част от мисловен процес и като такъв е със субективен характер.

1.3.1.2. Частният интерес трябва да може да влияе на върху безпристрастното и обективно изпълнение на служебното задължение.

Това е законово изискване , предвидено в чл.74-75 ЗПКЛЗПД. Това означава, че в конкретната управленска ситуация частният интерес следва да е налице към момента на упражняване на правомощието. От способността му да повлияе, да въздейства, да промени изпълнението на служебното задължение/правомощие ще зависи релевантността на частния интерес и наличието на конструкцията на чл.74-75 по конкретния казус. Тази преценка и следователно отговорност принадлежи на решаващия първата фаза на производството административен орган, а във втората съдебна фаза – на съда.

Влиянието следва да притежава качествата, предвидени от законодателя – **то следва да засегне безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията.** Следователно възможно е да е установен частен интерес , който влияе върху изпълнението на служебното задължение. Ако това влияние не може да засегне обективното и безпристрастно изпълнение на правомощието , то конфликт на интереси не следва да се установява.

Способността на частния интерес да въздейства върху изпълнението на правомощието се определя от обективни и логическите зависимости между двете правни явления :

Първо, необходимо е съвпадение в пространството между частния интерес и упражняването на служебното задължение.

Второ, изисква се обективна връзка и във времето между двата факта. Абсолютно е невъзможно частният интерес да влияе и да бъде осъществен конфликт на интереси при съществено разминаване във времето на факта на правомощието и факта на

[12] **Николов, Н.** Конфликтът на интереси ....., 97.

[13] **Р-е №15558/25.11.2013г. по АХД № 8592/2013г., ВАС, 7 отд.**

частния интерес. Няма значение кой от двата факта е възникнал първи – правомощието или частния интерес. Ако правомощието е упражнено, а частният интерес е възникнал впоследствие или обратното частният интерес е възникнал, но по една или друга причина е отпаднал и впоследствие е упражнено правомощието конфликтът на интереси е априори изключен.

Базисно изискване от съдържанието на нормативната уредба е, че **частният интерес следва да съществува и да е доказан към момента на изпълнение на правомощието/задължението.** В противен случай няма как той да въздейства върху него в смисъла, в който законът изисква.

Трето, за да се установи наличието на влиянието на частния интерес върху правомощието , което законът изисква, следва правилно да бъдат определени фактите, чрез които се доказват двете явления. По един казус те могат да бъдат два и повече. Съществото е, че прецизното им установяване е условие за законосъобразното установяване на наличието на влияние и от тук на конфликт на интереси.

Към момента във всяко решение на ВАС като касационна инстанция по съдебни решения на първоинстанционни съдилища по актове, с които е установен конфликт на интереси може да се открие правен извод, че ако **частният интерес е доказан не се изследва как той влияе върху упражняването на правомощието – приема, че това влияние е налице**.[14]

Липсата на необходимост да се доказва начинът на влияние върху изпълнението на служебното задължение в момента е един от основните постулати в материята на конфликта на интереси. По същество становището е правилно и следва да бъде подкрепено. Проблемът е, че ясната му конструкция се използва, за да се подцени необходимостта от доказването на частния интерес в хода на провежданите административни производства и при съдебния контрол на приетите по тях решения.

Основателността на становището следва от духа и буквата на закона. Както чл.2, ал.1 ЗПУКИ /отм./ и чл.74 ЗПКЛЗПД използват диспозитивен порядък на редакция на нормата относно отношение частен интерес – изпълнено служебно правомощие – „... може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията и задълженията по служба“.

Тази формулировка конструира презумпция в полза на държавата, според която, ако частният интерес е доказан следва да се приеме, че той влияе върху обективното и безпристрастно упражняване на правомощието.[15] Двата юридически факта, върху които се основава тази презумпция е /1/ идентифицирания частен интерес и

[14] „В своите решения Върховният административен съд нееднократно при тълкуване на разпоредбата на чл.2 от ЗПУКИ /отм./ и чл.52 от ЗПКОНПИ е посочвал, че законодателят не изисква дори доказване на обстоятелството дали в действителност и как упражнените властнически правомощия са повлияни от установения частен интерес.“ ***/р-е №5139/22.04.2021г. по АХД №3005/2021г., ВАС, 6 отд./.*** В този смисъл е константната практика на Върховния административен съд, обективирана в ***Решение №5739/12.05.2021 г. на ВАС по адм. дело №2880/2021 г., VI отд., Решение №1690 от 10.02.2021 г. на ВАС по адм. дело №11949/2020 г., VI отд., Решение №12130/30.09.2020 г. на ВАС по адм. д. №2277/2020 г., VI отд.,. Решение №6945 от 23.05.2014 г. на ВАС по адм. дело №1791/2014 г., VII отд.*** и др.

[15] В правната теория презумпцията се определя като : „... техникоюридически способ на инструменталното битие на юридическата техника, при който въз основа на наличието или липсата на определени юридически факти субектът на правно регулиране (в континенталната правна система това е преди всичко законодателят) презумира , предполага наличието на други юридически факти, които имат значение за решаването на определен проблем на правното регулиране.“ По-подробно вж. **Милкова, Д.** Презумпцията в правото като способ на юридическата техника. – Съвременно право, 2002, №1, 7-18.

/2/ изпълненото служебно задължение. Ако по конкретен казус тези два факта са налице, следва да се приеме, презумира, предположи, че частният интерес е оказал влияние върху обективното и безпристрастното изпълнение на задължението/правомощието. Презумпцията е от категорията на оборимите. В рамките и на административната и на съдебната фаза на производството със способите на административния процес уличеното в конфликт на интереси лице може да обори тази презумпция като докаже, че идентифицирания частен интерес не е повлиял на обективното и безпристрастно упражняване на властнически функции.

1.3.1.3.Причинно-следствена връзка между частния интерес и изпълненото служебно задължение. Двата ключови юридически факта следва да се намират в обективна връзка помежду си. Определението изисква изпълненото задължение / правомощие да е свързано пространствено и времево с идентифицирания частен интерес на лицето, заемащо висша публична длъжност или свързано с него по-конкретния казус. **Тази връзка е двустранна и корелативна.** Двете явления не могат да съществуват сами за себе си в конкретен казус. В мотивите на решенията за установяване на конфликт на интереси се сочи дата и място на извършване на нарушението, което всъщност съответства на датата и мястото на изпълнение на служебното задължение.

Зависимостта упражнено правомощие – частен интерес е еднопосочна. Само частният интерес следва да влияе на упражняването на правомощието. В този смисъл е и съдебната практика.[16]

Тези факти могат да са един или няколко. Съществено е, че винаги следва да имат икономически показатели и взаимоотношения.

1.3.1.4. Частният интерес трябва да е реален, а не хипотетичен.

Това изискване е формирано в съдебната практика още в зората на правоприлагането на правния режим на конфликта на интереси. В този смисъл : *„Нормата /на чл.2, ал.1 ЗПРКИ /отм./ - **б.а.** / не предвижда възможност за възникване на „конфликт на интереси“, основаващ се на хипотетичен „частен интерес“. Такова /хипотетично, евентуално/ може да бъде само влиянието на съществуващия частен интерес върху изпълнението на правомощията и задълженията на лицето , заемащо публична длъжност“.* ***/р-е №12975/3.11.2009г. по АХД №8790/2009г., ВАС, 5 отд./.***

Хипотетичният , потенциален или евентуален частен интерес се свързват с наличието на предположение, че в конкретната ситуация частният интерес е налице. Това е недопустимо.

Субективният характер на частния интерес не отменя изискването за неговата реалност. Изискването за реалност на частния интерес се свежда с наличието на няколко обективни факта, въз основа на които може да се направи извод, че е налице частен интерес в съответната ситуация. Например, за да се приеме, че по отношение на изпълнителен директор на изпълнителна агенция е налице релевантен частен интерес на свързано лице в ситуация , в който с резолюция одобрява докладна записка за повишаване в длъжност на служител в агенцията следва да е направена справка в регистър „База данни Население“, с която да се установява, че директорът и служителят са роднини по сватовство от втора степен.

1.3.1.5. Частният интерес да принадлежи на два субекта – лицето, заемащо публична длъжност или на свързано с него.

[16] ВАС поставя изискване идентифицирания частен интерес да е в състояние да мотивира упражняването на правомощието. В този смисъл **р-е №12786/19.12.2023г. по АХД №3308/2023г., ВАС , 6 отд.**

Дефинициите предвиждат като релевантни за установяване на конфликт на интереси два вида частен интерес според неговия носител :

1/ на лицето, заемащо публична длъжност;

2/ на свързано с него лице.

Това законово положение разширява значително приложното поле на тази материя, а също отразява правилно житейската ситуация. Целта е държавният служител да не използва служебното си положение не само по отношение на себе си , но и по отношение на негови близки, които ясно и изчерпателно са изброени в закона. В повечето казуси за конфликт на интереси се сочи като релевантен частен интерес на свързани лица. Сравнително рядко в практиката /около ¼ от случаите/ частният интерес е на самото лице, заемащо публична длъжност.

Легална дефиниция за свързаните лица се съдържа в §1, т.8 ДР на ЗПКЛЗПД , която ще разгледаме по-нататък. Тя също е изчерпателна и не може да се тълкува разширително. Само частен интерес на лица, които са свързани с овластеното лице по критериите на §1, т.8 е от значение за установяване на конфликт на интереси.

Чрез този институт частният интерес на едно трето лице, което се намира в обективна и предвидена в закона връзка с носителя на власт е от значение за възникване на конфликт на интереси.

1.3.1.6. Частният интерес трябва да води до облага.

Това изискване е въведено в чл.75. То формира последната характеристика на частния интерес.

Частният интерес и облага се намират в двустранна връзка. Частният интерес е целта на изпълненото задължение , а облагата е нейната реализация.

Легална дефиниция за облага се съдържа в чл.76, който гласи :

„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.“

Законодателят определя облагата чрез изброяване на конкретните форми. Тя се определя като материална и нематериална. Като форми на последната могат да бъдат квалифицирани.

За разлика от частният интерес облагата може да бъде не само субективна /нематериална/ , но и обективна материална.

Облагата трябва да е пряк резултат от идентифицирания частен интерес. Според трайната съдебна практика, **ако облагата не е възможна към момента на изпълнение на служебното задължение липсва частен интерес** и от тук конфликт на интереси.

Липсата на облага към момента на изпълнение на служебното задължение е сред най-често срещаните основания за отмяна на актове за установяване на частен интерес.

Не е необходимо облагата да е реализирана към момента на изпълнение на задължението. Често това не е и възможно. Достатъчно е да е била възможна , вероятна към този момент. По този въпрос практиката е сравнително константна от 2014г.

„Пак от константната съдебна практика следва, че 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.” / р-е №6945/23.05.2014г. по АХД №1791/2014г., ВАС, 7 отд./.***

Липсата на изискване за реализирана облага като пряк резултат на извършеното нарушение дава основание с оглед на този критерий в класификацията на административните нарушения конфликтът на интереси да бъде определен като

формално административно нарушение.[17] Изводът за липса на изискване за реализирана облага в закона , а само за възможна логически обуславя изводът, че конфликтът на интереси е формално нарушение. Както посочихме по – горе този извод е, част от „триадата“, която фигурира във в мотивите на всяко решение на ВАС.

Не се изисква облагата да е била незаконна. Възможно е тя да е законна и въпреки това да обосновава наличие на частен интерес. Упражняването на правомощието определено е част от сложен фактически състав, който включва множество юридически факти. Процедурата, част от която е изпълненото служебно задължение е законна. Тя обикновено има законен резултат

1.3.2. Свързани лица, чиито частен интерес води до конфликт на интереси.

Легалната дефиниция за свързани лица се съдържа в §1, т.8, б. „а“ – „б“ ДР на ЗПКЛЗПД. Тя гласи : „Свързани лица” са:

а) съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и по сватовство - до втора степен включително; за целите на производството за отнемане на незаконно придобитото имущество за свързано лице се счита и бивш съпруг, бракът с когото е прекратен до 5 години преди началото на проверката на Комисията;

б) физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност.”

Същевременно още в началото приложението на националният режим за конфликт на интереси ВАС прие, че самото наличие на факти, обосноваващи свързаност не е конфликт на интереси.[18]

Легалната дефиниция за свързани лица има ограничаващ и лимитативен характер. Посочените в §1, т.8 факти за свързаност са определени изчерпателно. Уредбата е императивна. Никое физическо или юридическо лице, което не попада в поне една от трите хипотези не може да бъде определено като свързано с лицето, заемащо публична длъжност.[19]

Нормата на §1, т.8 се нанася автоматично и е част от хипотезата на нормите на чл.74-75 , както и на чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД. В тези норми терминът частен интерес обхваща двата вида частен интерес – на лицето, заемащо публична длъжност и на свързаното с него лице.

Нормата на §1, т.8 ДР на ЗПКЛЗПД предвижда при условията на алтернативност три хипотези на свързаност – роднински отношения, определени от закона, икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения в безпристрастността и обективността на лицето, заемащо публична длъжност. За да

---

[17] По този въпрос приложение към материята на административните нарушения, в частност на конфликта на интереси, намират теоретичните постановки в наказателното право. В наказателноправната доктрина според наличието на изискване за резултат в съответния престъпен състав престъпленията биват – формални /в чиито състав няма престъпен резултат/ и резултатни /в чиито състав има престъпен резултат/. По-подробно вж. **Гиргинов, А.** Наказателно право на Република България. Обща част. С. : Издателска къща Софи – Р, 2009, 132 – 133.

[18] В този смисъл **р-е № 13742/17.11.2009г. по АХД № 12789/2009г., ВАС, 5 отд.** : „Когато липсват доказателства, установяващи наличието на частен интерес при изпълнение на правомощията и задълженията по служба, наличието на свързани лица по смисъла на §1, т.1 от ДР на ЗПРКИ не е достатъчно, за да възникне конфликт на интереси.“, както и **р-е №739/19.01.2010г. по АХД №14007/2009г., ВАС, 5 отд.**

[19] Например извън кръга на очертаните от нормата свързани лица са втори братовчед, кум, съсед, съученик, състудент, приятел на лицето, заемащо публична длъжност.

възникне конфликт на интереси с оглед на частен интерес на свързаното лице по конкретен казус е достатъчно наличието на поне един от тези факти.

Свързаност, поради роднински отношения.

Законът определя като свързани с лицето, заемащо публична длъжност, поради роднински отношения 5 алтернативни групи роднини – съпрузи, роднини по права линия без ограничение в степените, роднини по съребрена линия до четвърта степен включително, роднини по сватовство до втора степен и фактическия съжител.

Тази свързаност е базирана на ясно определени от законодателя обективни факти. По разбираеми причини тя може да бъде само с физически лица. Свързаността, поради роднински отношения е винаги обективна – тя се базира на обективни факти и някаква специална преценка не е необходима.

За целите на правния режим на конфликта на интереси свързаност , поради фактическо съжителство е налице при наличие на предпоставките на законовото определение за фактическо съжителство на съпружески начала по смисъла на §1, т.11 ДР на ЗПК. Административната практика съвсем основателно възприе тезата, че роднини на фактическия съжител на лицето, заемащо публична длъжност не са свързани лица с него. Това е така , защото при липса на юридически брак липсва явлението „сватовство“ и следователно няма отношения на сватовство между овластения и родините на фактическия съжител, поради което упражнени от него правомощия в техен частен интерес не се релевантни за установяване на конфликт на интереси.[20]

Това основание за свързаност е най-често прилаганото. Налице са множество влезли в сила решения за конфликт на интереси , поради частен интерес на свързани лица на основание §1, т.1 ДР на ЗПУКИ /отм./ и §1, т.15, б. “а“ ДР на ЗПКОНПИ /отм./ по отношение на народни представители,[21] кметове на общини,[22] общински съветници,[23] кметове на кметства,[24] експерти в министерства,[25] директори на училища[26] и др.

Свързаност, поради икономически зависимости.

За разлика от родството тази свързаност е абстрактна и определяема и включва факти, определени в административната и съдебната практика. Тези факти са с гражданскоправен, трудовоправен, облигационен и търговскоправен характер. Законодателят използва термина „икономически зависимости“ в множествено число, което предполага траен и постоянен характер.

Зависимостите следва да се възприемат като поставяне на овластеното лице под определено влияние на другия субект. Това влияние следва да съществува към момента на упражняване на правомощието и да има икономически произход.

За разлика от първото основание тук могат да възникнат отношения на свързани лица с физически и/или юридически лица.

---

[20] КПКОНПИ не установява конфликт на интереси , поради липса на свързани лица – кмет на община утвърждава щатно разписание на детска градина, тъй като се приема, че кметът и директорката не са свързани лица, въпреки че синът на кмета и дъщерята на директорката живеят на съпружески начала **/р-е №31294-19-023/19.02.2020г. КПКОНПИ/.**

[21] **Р-е №7976/30.06.2015г. по АХД №15479/2014г., ВАС, 7 отд. и др.**

[22] **Р-е №6783/20.05.2014г. по АХД №656/14г., ВАС, 7 отд., р-е №6434/23.05.2017г. по АХД №3558/2017г., ВАС, 7 отд., р-е №7746/12.07.2023г. по АХД №11523/22г., ВАС, 6 отд. и др.**

[23] **Р-е №2843/26.02.2014г. по АХД №12992/2013г., ВАС, 7 отд., р-е №5901/5.06.2023г. по АХД №7390/2022г. , ВАС, 6 отд и др.**

[24] **Р -е №13064/21.10.2021г. По АХД №5077/2020г., ВАС, 6 отд. и др.**

[25] **Р-е №9038/20.06.2013г. по АХД №3000/13г., ВАС, 7 отд. и др.**

[26] **Р-е №7613/17.06.2020г. По АХД №8700/20г., ВАС, 6 отд.**

Още от 2009г. съдебната практика започна процес на установяване и формулиране на типовете факти, възникването на които води до икономически зависимости на овластените лица и съответно до формиране на отношения на свързани лица.

а/ Търговско дружество, в което лицето, заемащо публична длъжност притежава дялове или акции[27] или участва в негов **управителен или контролен орган**[28]. Притежаването съответно участието трябва да е лично. Няма да е налице свързаност с търговско дружество по смисъла на §1, т.1, предл.второ, ако в капитала му или в негов управителен/контролен орган участва не лично овластения, а негов роднина.[29]

Без значение е размера на участие в капитала. Практиката познава случаи, при които и при минимално участие се формира извод за наличие на отношения на свързани лица.[30]

Членството в управителен или контролен орган на търговско дружество обосновава отношения на свързани лица, доколкото овластеният е заинтересуват от високи резултати от търговската дейност на съответното дружество.[31]

б/ Отношения на свързаност според съдебната практика възниква между **овластения и други физическо лице, ако те съвместно участват в капитала на търговско дружество**.[32] В този случай съгласно изискванията на ТЗ те решават съвместно важни въпроси относно дружеството, които пряко засягат имуществения им интерес – приемане на решение за увеличаване на капитала или прекратяване на дружеството, разпределяне на годишен дивидент, записване на нови дялове и т.н., което обосновава наличието на икономически зависимости.

в/ Участие в управителен /контролен орган на търговско дружество.

Тази хипотеза е валидна, както за еднолични , така и за колективни органи на управление или контрол по смисъла на Търговския закон /ТЗ/. Характерът на зависимостта тук се определя от обстоятелството, че по принцип мениджърските договори, които сключват участниците в тези органи са възмездни – те получават възнаграждение за извършваната от тях дейност, която е модификация на задълженията по договор за поръчка. В този случай отношения на свързани лица, базирани на икономическа зависимост възникват между лицето, заемащо публична длъжност и търговското дружество , в чиито управителен или контролен орган участва.

Членство в общо събрание не е релевантно за тази свързаност, тъй като Общото събрание на дружеството не е негов управителен/контролен орган. По принцип това основание за свързаност възниква сравнително рядко за повечето, лица заемащи публична длъжност, поради установената несъвместимост на съответната публична позиция с подобно участие, предвидена в редица специални закони.[33]

---

[27] Вж. **р-е №1290/28.01.2013г. по АХД №11138/2012г., ВАС, 5 отд.**

[28] Вж. **р-е №10279/23.07.2014г. по АХД №14275/2013г., ВАС, 7 отд.**

[29] В този случай ще е налице особената свързаност по чл.9, ал.1, която вече разисквахме.

[30] Вж. **р-е №2057/25.02.2015г. по АХД №15900/2014г., ВАС, 7 отд.,** по който казус КПУКИ съответно ВАС приемат наличие на §1, т.1, предл.второ от ДР на ЗПУКИ при притежаване на по-малко от 0,1% от капитала на ООД от лице, заемащо публична длъжност и неполучаване на дивидент от това притежание 14 години.

[31] В този смисъл **р-е №10279/23.07.2014г. по АХД №14 725/2013г., ВАС, 7 отд.**

[32] Вж. **р-е №10778/16.07.2013г. по АХД №3582/2013г., ВАС, 7 отд.**

[33] Например забрана за участие в управителен контролен орган по отношение на народни представители се съдържа в Правилника на Народното събрание, кметове, заместник-кметове и секретари на общини и кметски наместници в чл.41, ал.1 ЗМСМА, за министри, зам.-министри, областни и зам.-областни

г/ Членство в управителен и контролен орган на юридическо лице с нестопанска цел.

По принцип този факт установява отношения на свързани лица, поради икономически зависимости от юридическото лице, в чиито управителен или контролен орган участва ***само, ако за съответното участие лицето, заемащо публична длъжност получава възнаграждение***. Приемаме, че изплащането на възнаграждението следва е сравнително регулярно , а с оглед размера му същия следва да е съществен, а не символичен. Именно получаването на възнаграждението е основата, за да се приеме наличие на икономически зависимости.[34]

В последно време КПКОНПИ прие решение, с което отстъпи от тази позиция като аргументира отношения на свързани лица между лице по чл.6, ал.1 и юридическо лице с нестопанска цел с обстоятелството, че овластеният е председател и то от самото учредяване на сдружението без да е доказано, че получава възнаграждение.[35]

д/ Наличие на трудовоправни отношения на лицето, заемащо публична длъжност с търговско дружество.

Тук зависимостта на овластения следва от обстоятелството, че той е в позиция на работник/служител по смисъла на КТ по висящо трудово правоотношение. Като такъв той получава заплата , допълнително стимулиране, следва да спазва работно време, може да понесе дисциплинарна отговорност и т.н. Този тип зависимост е безспорно икономическа. Тя обаче може да формира релевантни отношения на свързани лица само, когато в позиция на работодател е субект на частното право /ЕТ, дружество с частна, общинска или държавна собственост на капитала/. Не е възможно в позиция на свързано лице да е държавен или общински орган. По същата причина не формира отношения на свързани лица висящо служебно правоотношение на овластения с държавен орган.

Съдебната практика първоначално не възприемаше фактът трудово правоотношение като годно основание за възникване на отношения на свързани лица[36]. Постепенно първоначалното становище, застъпено в теорията и административната практика бе възприето и от съдебната практика и в момента има константен характер.

е/ **Граждански договор между лицето, заемащо публична длъжност и физическо или юридическо лице с траен характер.** Договорът може да бъде за изработка, поръчка и др. За да генерират икономически зависимости договорните отношения трябва да имат траен характер и възнаграждението, което лицето заемащо публична длъжност получава по тези договори да е поне на средното за съответната дейност ниво. В сравнение с трудовите договори това основание за зависимости също се

управители в чл.19, ал.7, т.3 ЗА, служители по §2, ал.1, т.1 ЗР на ЗПКОНПИ по трудово и служебно правоотношение в чл.107а, ал.1 КТ и чл.7, ал.2 ЗДСл. и др.

[34] В този смисъл **р-е № 6165/2010г. по АХД №3439/2010г., ВАС, 5 отд.; р-е №РС 802-19-036/8.04.20г., КПКОНПИ** и др.

[35] Вж. **р-е №11169/15.11.2023г. по АХД №3037/2023г. , ВАС, 6 отд.**, с което се оставя в сила **р-е № РС – 2495 – 22 – 053/20.07.2022г. на КПКОНПИ.**

[36] 5 и 7 отд. На ВАС обосноваваха тази си теза с факта, че няма установени привилегии на лицето, заемащо публична длъжност в сравнение с други работници/служители на свързаното лице : „Фактът, че същият работи по трудов договор с дружеството не обосновава извод за икономически зависимости по смисъла на §1, т.1 ДР на ЗПКОНПИ. По делото не е установено Ф. да не е престирал труд, но въпреки това да е получавал възнаграждение или да притежава каквито и да било привилегии в сравнение с останалите работници и служители или пък да му е упражнено влияние“ **/р-е №3748/18.03.2014г. по АХД №13632/2014г., ВАС, 7 отд./.**

характеризира с постоянен характер, но режимът за разваляни не е толкова сложен. В този смисъл е и съдебната практика.[37]

ж/ Парични задължения по договор за заем или кредит.

В този случай лицето, заемащо публична длъжност е в позиция на заемател или кредитополучател. Следователно свързано лице може да бъде, както физическо лице , така и търговско дружество банка. Причината за зависимостите следва от обстоятелство, че овластеното лице дължи възстановяване на заем или кредит през един продължителен период от време. Зависимостите са особено ясно изразени при кредити, тъй като банката би могла да намали дължимата лихва или да предостави други по-благоприятни условия. При заема е изключително важно задължението да е в големи размери. В практиката е известен случай на отношения на свързани лица между председател на ОС и физическо лице, което му е предоставило в заем 45 000 евро.[38]

з/ Сключване на изгодна вещноправна сделка.

Лицето, заемащо публична длъжност е страна по сделка, която трансферира или учредява вещни права при много изгодни за него условия, което причинява негови икономически зависимости от другата страна по сделката. Естествено в този случай в позиция на свързано лице е другата страна по сделката. Тя може да бъде, както физическо, така и юридическо лице. Вероятни сделки генериращи икономически зависимости биха могли всички, които трансферират вещни права – продажба, дарение, замяна, учредяване на ограничено вещно право на ползване или на строеж и др. Отделно от това зависимост може да се получи и когато лицето, заемащо публична длъжност е страна по договор за наем, макар той да няма вещноправни, а само облигационни последици. Лицето, заемащо публична длъжност може да бъде всяка от двете страни по тези сделки.

Условията за формиране на икономически зависимости по тях са две :

- Да създават права за лице, заемащо публична длъжност по тези сделки, които са изгодни в сравнителен аспект със средните пазарни условия /цени, срокове и др./.
- Сделката да е осъществена в непосредствена времева близост до упражненото правомощие в частен интерес на свързаното лице, за може да формира икономически зависимости за лице, заемащо публична длъжност. Такава близост би могла да бъде 2 месеца. Възможно е сделката да бъде осъществена и след упражняване на правомощието, но времената разликата в този случай между двата факта следва да е минимална. В този случай правоприлагащите органи следва да докажат, че лицето знае за предстоящата сделка.
- В тази връзка търпи критика решение на административния орган, потвърдено от съда[39], според което е установен конфликт на интереси за кмет на община на основание чл.58, изр.1, предл.първо ЗПКОНПИ /отм./, тъй като е сключил договор за покупко-продажба на общински недвижим имот в частен интерес на купувач, който е шофьор в общинската администрация. Шест месеца след тази сделка шофьорът продава имота на

[37] В този смисъл **р-е №3273/6.04.22г.по АХД №10623/21г., ВАС, 6 отд.** : „ВАС в своята практика неоднократно е изразявал становище, че само по себе си наличието на двустранно и възмездно правоотношение по трудов договор или граждански договор не предполага конфликт на интереси тази преценка се прави за всеки конкретен случай и при съобразяване на неговата специфика. Както е посочено в Решение № 6781/20.05.2014 г. по адм. д. № 324/2014 г., VII отд. на ВАС, икономическата зависимост по смисъла на ЗПУКИ, респ. ЗПКОНПИ, може да има различни практически хипотези и една от тях е трудовия или граждански договор, сключен между лице, заемащо публична длъжност и друго лице“, както и **р-е № 2577 от 24.02.2014 г. по адм. д. № 11179/2013 г., ВАС, 7 отд.**

[38] Вж. **р-е №4475/10.04.2017г. по АХД №12866/2015г., ВАС, 7 отд.**

[39] Вж. **р-е №6983/8.07.2022г. По АХД №8399/21г., ВАС, 6 отд.**

съпругата на кмета на цена двойно по – ниска от тази, на която е придобил имот от общината. Тук трудно може да се приеме, че кметът и неговият шофьор са в икономически зависимости и в положение на свързани лица по три причини - /1/ кметът на се намира в зависимост от своя шофьор, тъй като първия назначава втория, а не обратното; /2/ срокът между упражненото правомощие и сключената втора сделка , по която шофьорът е продавач, а съпругата на кмета купувач е твърде дълъг – шест месеца; /3/ Знанието на кмета, към датата на продажба на общинския имот, че предстои втора сделка , по която при изгодни за семейството му условия съпругата му ще придобие същия имот не е доказано и следователно не може да се твърди, че към момента на упражняване на правомощието ЛЗВПД е било в икономически зависимости.

2.5.4. Свързаност, поради политически зависимости.

Политическите зависимости , както и икономическите могат да бъдат по отношение на физически и юридически лица и могат да формират отношения на свързани лица само, ако внасят основателни съмнения в безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията.[40]

Политическите зависимости са неразвита територия в българската теория и практика като основание за формиране на отношения на свързани лица.

По отношение на физически лица заемащия публична длъжност може да се окаже в такива отношения с такива, с които членува в една и съща политическа партия. Тези образувания са особени юридически лица, които имат своя структура, йерархия органи, устав и вътрешни правила и правосубектност след надлежна регистрация в Софийски Градски съд. За да отговаря на изискването за основателни съмнения овластения следва да е в подчинено положение в йерархията на партията със съответното лице, заемащо публична длъжност. Без значение е фактът дали е прекият партиен ръководител или друг в партийната структура. Съществото е, че упражненото правомощие следва да е в частен интерес на партийния ръководител като физическо лице, а не като представител на партията.[41]

Партиите биха могли бъдат носители и на специфични частни интереси, различни от обществените им функции. Осъществото правомощие също трябва да е в частен интерес на съответната политическа партия.[42]

2.Състави на конфликт на интереси по чл.77 – 84 ЗПКЛЗПД - 22:

2.1.Представителство в частен интерес - чл.77 ЗПКЛЗПД.

Конфликт на интереси по този състав възниква, когато ЛЗПД представлява държавата или общината при вземане на решение в частен интерес. Възможно е деянието да се осъществи, както от лице, което заема еднолична позиция, така и от член на колективен орган.

Представителството означава упълномощаване на ЛЗПД по силата на административен акт или изрично пълномощно да действа от името и за сметка на държавата или общината. От обективна страна представителството следва да се осъществява само по повод на вземане на решение, което означава, че е необходимо

[40] В този смисъл в литературата основателно се сочи, че свързаността , поради определени социални отношения не е основание за третиране на определени физически или юридически лица като свързани със заемащия публична длъжности и че за това е необходимо икономическата или политическа зависимост да е толкова сериозна, за да внася основателни съмнения. По-подробно вж. **Кънева, Н.** Коментар на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, …, 171.

[41] В последния случай ще липсва релевантен частен интерес.

[42] Например предоставяне на помещение за дейността на партията безвъзмездно.

представителство в определена ситуация или формат. Не се изисква представителят на държавата или общината е гласувал.

Частният интерес е задължително условие.

В практиката липсват примери за приложение на този състав.

2.2. Гласуване в частен интерес – чл.78 ЗПКЛЗПД.

2.2.1. Изисквания към ЛЗПД.

Гласуването е правна техни за формиране на волята на един колективен орган при отчитане на подадените гласове при спазване на изискванията за кворум и мнозинство.

Следователно дейци на нарушението по чл.78 могат да бъдат само членове на колективни органи.

Тези органи могат да бъдат постоянни /Народно събрание/ или временни /назначена комисия за провеждане на конкурсна процедура по ЗОС/.

Също така ръководни /Общински съвет/ или помощни /постоянна комисия към ОС, общински експертен съвет по устройство на територията/.

2.2.2. Изисквания към гласуването.

За да възникне конфликт на интереси е достатъчно гласуването да е осъществено. Това трябва да е доказано чрез всички възможни доказателствени средства – протоколи, разпечатки от електронно гласуване, поименен списък и др.

От базисно значение за възникване на конфликта на интереси е гласуването да съответства на идентифицирания частен интерес. В този смисъл нарушението може да възникне и при трите му форми „за“, „против“ или „въздържал се“, което обичайно се възприема като меко против.

При наличие на частен интерес и осъществено гласуване конфликт на интереси възниква без значение на следните обстоятелства :

-прието ли е решението или не;

-по какъв начин се гласува – явно, тайно, поименно, чрез електронна система – следва начинът на гласуването на ЛЗПД да е изяснен изцяло. При гласуване в частен интерес единственият начин за постигане на тази цел е всички гласуващи в това число носителят на частен интерес да са гласували единодушно по един от трите посочени начина и той да съответства на идентифицирания частен интерес.

- вотът на ЛЗПД дали е от решаващо значение за приемане на решението или не.

В практиката състава се прилага най-вече по отношение на общински съветници.

2.2.3. Съдебна практика според вида на гласуваните актове, по които е възникнал КИ.

Ще представим обобщение на съдебната практика според вида на гласуваните актове. Изложението обхваща и съдебните решения по аналогичните норми на чл.77 ЗПКЛЗПД по отменените закони. До сега не е установен КИ за гласуване на закон като акт с висша юридическа сила, а само за административни актове. Тези актове биват – нормативни, общи, индивидуални и служебни актове. Те по различен начин засягат обществените отношения, но според практиката е възможно да възникне КИ по всеки един от тях.

Огромната част от тези актове са по повод на гласувания на общински съветници като членове на колективен орган на местното самоуправление. Както ще види случаи на КИ е имало по отношение на всички важни правомощия на ОС по каталога на правомощията по чл.21, ал.1 ЗМСМА. Изключения са гласувания на членове на други колективни органи по повод , на които е установен конфликт на интереси.

Както при всеки състав, ще представим актове за установен КИ по повод на гласуване, които са потвърдени, както и тези които са отменени от ВАС. За по-голяма яснота ще построим изложението по тази точка по управленски теми :

а/ Нормативни административни актове /НАА/.

Те съдържат правни норми, които са постоянно действащи правила, създадени от държавата , задължителни за неограничен кръг правни субекти , чието изпълнение се гарантира чрез държавна принуда.

Според ЗНА те биват – постановления, правилници, наредби и инструкции.

С ***р-е №9196/9.07.2020г. по АХД №2275/2020г. ВАС*** потвърждава окончателно р-е №РС – 355-18-024/17.04.2019г. на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество /КПКОНПИ/, с което е установен КИ по отношение на общински съветник , затова , че е гласувал предложение на кмета на общината за изменение на Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги в съответната община ,предвиждащо нулев размер таксата за детски градини и детски ясли на територията на общината. Частният интерес се състоял в обстоятелството, че съветникът имал малолетен син, който посещава детска градина в общината и следователно съветникът *„ ...има интерес да не дължи никаква сума като такса за ползване на това детско заведение ...“.*

Това становище подлежи на критика. КИ е сблъсък между обществен и частен интерес в определена управленска ситуация. Възможно е в определена ситуация упражненото правомощие да съответства едновременно на частния и на обществения интерес. Важно е двата интереса да имат определени количествени показатели. При многократно надхвърляне на количествения показател на обществения интерес над индивидуалния частен интерес може да се приеме, че е налице поглъщане на втория от първия интерес. Липсата на частен интерес означава липса на КИ. В конкретния случай може да се приеме, че съветникът е гласувал не само той, а няколко стотин други родители в съответната община да не плащат на общината местна такса за ползване на детски градини и ясли. Решението е при спорен частен интерес.

б/ Общи административни актове /ОАА/.

ОАА за разлика от предходните разгледани актове не съдържат правни норми и действат за определен период от време. Съществото е, че те се отнасят за много голям брой, но определяем кръг правни субекти.

-Решения на ОС за приемане на общински бюджет.

Чл.37, ал.2 ЗМСМА е сила от началото на мандата на ОС за 2019 – 2023г.

Нормата забранява установяване на КИ при гласуване на бюджетните решения, както и при решения с които ОС определя възнаграждението на кмета, председателя на ОС и общинските съветници. Тук частният интерес е предварително изключен от законодателя при две групи решения - /1/ за приемане на общинския бюджет за съответната година и /2/ за определяне възнаграждението на кмета, председателя на ОС и съветниците.

Решението за приемане или изменение на бюджета е типичен пример за ОАА, докато решението за определяне на възнаграждението е вътрешнослужебен акт.

Анализът на административната практика на компетентните органи /КПКОНПИ, КПК/ и на съдебната практика ***/р-е №153/10.08.20г. По АХД №108/20г. на АС – Видин/*** води до извода, че в дейността си компетентните органи съобразяват стриктно ограничителната разпоредба на чл.37, ал.2 ЗМСМА.

-Решения на ОС за намаляване на наеми или публичноправни вземания по повод ползване на общинска собственост във връзка с пандемията COVID – 19.

С този тип решения на ОС за наемателите и ползвателите на общинска собственост, които са голям, но определяем брой за определен период от време се създава привилегия да заплащат на общината по-малки наеми от

С р-е №5901/5.06.2023г. по АХД № 7390/2022г. и р-е №7397/25.07.2022г. по АХД №965/2022г., ВАС, 6 отд. съдът оставя в сила решения на КПКОНПИ за установяване на КИ на съветници гласували по повод на пандемията на решение за незаплащане за период от два месеца на наеми и концесионни плащания и намаляване с 30% на същите за период от 1 година след това спрямо посоченото в съответните договори. С ***р-е №1232/12.05.2025г. по АХД № 3990/2024г. ВАС*** оставя в сила решение на КПК за установяване на КИ по отношение на съветник, който гласува „за“ решение за намаляване с 50% на наемите за общински нежилищни имоти, както и следващите се местни такси за периода на пандемията.

И по трите решения гласуванията са в частния интерес , тъй като съветниците лично или свързани с тях лица са наематели на общински нежилищни имоти.

-Решение на ОС за одобряване или изменение на Общ устройствен план /ОУП/ по ЗУТ.

Съветник гласува решение за изменение на ОУП , касаещ поземлен имот, по отношение на което дружеството, в което работи по трудов договор и е него работодател има права ***/р-е №8643/10.07.2024г. по АХД № 6969/2023г., ВАС, 6 отд./.***

-Решенията на Общинския съвет (ОС) за определяне, промяна или намаляване на цените на стояща дървесина на корен от Общинския горски фонд (ОГФ) по Закона за горите.

Съветници гласуват “за” решение, с което се изменят цените на дървета на корен при търгове за продажба на дървесина от ОГФ, като в някои за някои видове се увеличават, а за други се намаляват. Твърденият частен интерес се състои в обстоятелството, че търговски дружества на свързани със съветниците физически лица имат висящи договори за покупка на дървесина от ОГФ. ВАС ***отменя*** решението на КПК с аргумента, че намалението на цените с решение на ОС не променя цената по висящите договори и следователно липсва релевантен частен интерес ***/р-е № 4640/28.04.2026г. по АХД № 8084/2025г., ВАС/.***

-Решението на общинския съвет за годишно ползване на земеделски земи – общинска собственост по чл.37и ЗСПЗЗ.

Съветник гласува две решения за приемане на годишният план на общината за паша, за мерите, пасищата и ливадите за две стопански години при условие, че има два висящи договора за ползване на ливади като животновъд, сключени далеч преди гласуването на двете решения. ВАС отменя решение № Решение № РС-05-22-094 от 06.10.2022 г. на КПКОНПИ с мотива за липса на облага и от тук на частен интерес, тъй като няма доказателства двата договора да са изменени чрез включване за ползване на някой от посочените в решенията имоти :

„Наличието на конфликт на интереси се предпоставя от установяването по надлежния ред, че лицето, заемащо публична длъжност, участва в гласуването с цел постигане на облага с материален или нематериален характер или с действията си по отношение на свързано с него лице поставя същото в по-благоприятно положение в сравнение с останалите, като му осигурява подкрепа, предимство, избягване на загуба или неблагоприятно събитие и др. С гласуването на решението за приемане на годишния план за паша, за мерите, пасищата и ливадите в общината за съответната стопанска година и даването на съгласие за общото им и индивидуално ползване не са създават предпоставки, водещи до предимство и поставянето в по-благоприятно положение на някой от потенциалните участници в производството, предвид неучастието на органа Общински съвет и неговия персонален състав при сключването

на договори за предоставяне на пасища и мери под наем.“ ***/р-е №2774/7.03.2024г. по АХД №6090/2023г., ВАС/.***

в/ Индивидуални административни актове /ИАА/.

ИАА е изрично волеизявление на административен орган, с което се създават права или пряко и непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на граждани и организации. Специфичното за ИАА е, че създава индивидуални права или задължения. Обикновено името/наименованието на правоимащото или правнозадълженото лице се сочи в гласувания акт. Това прави идентификацията на частния интерес и съответно решението на съветника или друго лице, заемащо публична длъжност за н самоотвод сравнително лесни.

-Решение на ОС за откриване на процедура за продажба или отдаване по наем на общински имот.

Тези решения са с правно основание чл.21 , ал.1, т.8 ЗМСМА. С тях се слага началото на процедура по ЗОС и наредба на ОС за разпореждане или отдаване под наем на общински имоти – частна общинска собственост. Обикновено се определят вида на имота, предмет на процедурата, вида на търга / конкурса – с тайно или явно наддаване, началната тръжна/конкурсна цена и се възлага провеждането на процедурата и сключване на договора на кмета на общината.

В теорията и практиката отдавна е прието, че липсва КИ, ако съветник или свързано с него лице участва в състезателна процедура по повод на общински имот, без предварително да е подал заявление до кмета на общината за откриване на такава процедура и желание за участието й , поради липса на релевантен частен интерес към момента на гласуването ***/р-е №4924/9.04.2013г. по АХД №299/2013г., ВАС, 5 отд./.***

В случаите , в които такова заявление е налице съдебната практика е противоречива по въпроса дали липсва или не релевантен частен интерес.

Според преобладаващата и по-нова практика такъв липсва, тъй като гласуваното решение не създава права или предимство за съветника или свързаното с него лице, което е инициирало процедурата, поради което липсва облага и съответните решения на КПКОНПИ се ***отменят*** :

«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……. . 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).» ***/р-е №94/8.01.2025г. По АХД №3666/2024г. , ВАС, 6 отд./. В този смисъл и р-е №1102/28.01.2020г. по АХД №12220/20г.***

В обратния смисъл е р-е №5026/20.04.2021г. По АХД №2666/2021г., ВАС.

-Решение на ОС за безвъзмездно и без търг учредяване на право на ползване в частен интерес на свързано със съветник юридическо лице.

Съветник гласува „за“ учредяване на ограничено вещно право на ползване , без търг и безвъзмездно за срок от 5 години, в частен интерес на търговско дружество, което е свързано с него лице, тъй като участва в капитала му. Частният интерес е ясно изразен, тъй като с решението се елиминира състезателната тръжна процедура ***/р-е № 10279/23.07.2014г. по АХД № 14725/13г., ВАС, 7 отд./.*** Този случай е пример за установен конфликт на интереси при условие, че гласуваното решение не е прието.

-Решение на ОС за Подробен устройствен план - Парцеларен план за одобряване на трасе за уличен водопровод от съществуващ водопровод в ПИ по чл.124а ЗУТ.

По конкретния казус конфликт на интереси е установен от КПК, тъй като водопроводът захранва имот , чиито собственик е лице, с което общинският съветник се намира във фактическо съжителство ***/р-е №2796/12.03.2026г. по АХД № 10886/2025г., ВАС, 6 отд./***

***г/ Вътрешнослужебни актове* /ВСА/.**

ВСА на ОС обикновено не формират самостоятелно права – чрез тях се инициира процедура или са част от производство по приемане на ОАА или ИАА. Наличието на частен интерес във връзка с приемането им следва от това, че без тях провеждане на съответната процедурата е невъзможно. Те действат само вътре в съответната структура или апарат на органа. С тях се създават права или задължения за органи /обикновено кмета на общината/ или служители, които са подчинени на издалия акта орган.

Обстоятелството, че те не съдържат имена и не формират права създава затруднения при определянето им като източници на конфликт на интереси.

-Решение на ОС за утвърждаване на годишна план-сметка за сметосъбиране.

Според съдебната практика частният интерес на съветника, гласуващ това решение следва от обстоятелството, че ООД, в което той и съпругата му е изпълнител по концесионен договор за извършване на сметосъбирането в съответната община за съответната година ***/р-е №2843/26.02.2014г. по АХД №12992/2013г., ВАС, 7 отд./.***

-Решение на ОС за приемане на програма за стопанисване и разпореждане с общинска собственост.

Съветник гласува „за“ приемане на Програма за управление и разпореждане с общинска собственост за 2021г., така и на Решение №228 от 22.02.2021г. по Протокол № 17 на ОС за откриване на продажба на конкретен общински имот, който ползва под наем. Частният интерес се състои в обстоятелството, че впоследствие печели търга и придобива собствеността на имота чрез покупко-продажба. Решение №РС-6081-23-109/12.09.2024 г. на КПК е потвърдено с ***р-е №9943/16.10.2025г. по АХД №2696/2025г., ВАС, 6 отд.***

Следва да се има предвид, че програмата е квалифицирана като ВСА, което означава, че тя не генерира самостоятелно права и следователно се поставя под съмнение способността й да обслужи личния частен интерес на съветника.

-Решение на ОС за задължаване на кмета да изкупи определен имот.

Съветник гласува “за” предложение на съветници да се възложи на кмета на общината да предприеме действия за закупуване на имот, собственост на фирма – съветника притежава ЕООД, което има имот в съседство с процесния, но не може да го ползва, тъй като процесния имот е блокирал подхода на улицата. Частният интерес се състои в обстоятелството, че със закупуването на частния имот се създава подход към улицата ***/р-е №2892/20.03.2023г. По АХД №6054/2022г., ВАС, 6 отд. потв.р-е КПКОНПИ/.***

-Решение за избор, съответно за предсрочно прекратяване на пълномощията на председател на ОС.

Двете решения са обратно пропорционални, но несъмнено и двете са ВСА и не подлежат на оспорване пред административен съд. Съществото е, че и двете се приемат при условията на тайно гласуване, поради което за да се установи КИ следва

гласуването да е единодушно, за да се установи как е гласувало заинтересованото лице, съответно дали начина на гласуване съответства на частния му интерес.

Съветник гласува проект на решение за избора му за председател – доказано е, че е единствен кандидат и взема участие при избора, тъй като се подписва на списъка на гласувалите. – **р-е №026/29.03.2023г. на КПКОНПИ, потв. с р-е №250/10.01.2024г. по АХД №9369/2023г., ВАС**, **6 отд.** Решението страда от съществен дефицит от материалноправна гледна точка, който поставя под съмнение съставомерността на деянието, тъй като липсва единодушие – от гласувалите 11 от общо 13 съветника – 7 бюлетини са „за“, а 4 са недействителни.

- **Решение на постоянна комисия към ОС.**

Тези решения не са окончателни актове на ОС , но са важен елемент от процедурата за приемане на акт.

Съветник гласува на заседание на две постоянни комисии да се предостави сертификат за инвеститор клас В на търговско дружество, чиито едноличен собственик на капитала е свързано по сватовство лице - девер **/р-е №3305/6.04.2022г. По АХД №11246/2022г. ВАС, 6 отд., потв.решение на КПКОНПИ/.**

г/ Процедурно решение на ОС.

Гласуването по процедурен въпрос също не формира права, но за разлика от ВСА не е елемент он процедурата по приемане на окончателния акт. Пример – гласуване на дневен ред, за прекратяване на дебатите, за отлагане на определена точка за следващото заседание.

Съдебната практика е противоречива.

-Председател на ОС гласува „против“ включване в дневния ред на 4 внесени предложения с проект за предсрочно прекратяване на пълномощията му и откриване на процедура за избор на нов в собствен частен интерес ***/р-е №625-19-025/19.02.20г., КПКОНПИ***/. ***Отменено*** от ВАС, тъй като : „При разглеждането на процедурни въпроси не се засяга същността на главния въпрос. ..... Разрешаването на тези въпроси не би довело до облага за когото и да било” ***/р-е №3118/9.03.2021г. По АХД №11789/2020г., ВАС, 6 отд./.***

- Съветник гласува “за” отлагане на точка от дневния ред за разглеждане на доклад за установяване на несъвместимост на друг съветник, който е свързано с него лице, поради икономически зависимости – двамата притежават дялове в търговски дружества и са съсобственици на *имоти* ***/р-е №2619/14.03.2023г., ВАС, 6 отд., потв. Р-е КПКОНПИ/****.*

2.3. Оказване на влияние в частен интерес – чл.79 ЗПКЛЗПД.

2.3.1. **Субект.**

Деец на нарушението може да бъде всяко ЛЗПД, на което е възложено да изпълнява специфични задължения, изчерпателно посочени в състава на нормата.

2.3.2. Субект, върху който се оказва влияние.

Съставът включва упражняване на влияние в частен интерес върху друг субект, който заема публична длъжност по смисъла на чл.5, ал.1 или §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД. За да възникне конфликт на интереси при този състав са необходими два субекта – първия – ЛЗПД , което се оказва влияние и втория – ЛЗПД, върху което се оказва влияние. И двата следва да принадлежат към държавния апарат. Не е възможно да възникне конфликт на интереси, например, ако народен представител оказва влияние на журналист от частна медия. Логично е субектът, върху който се оказва влияние да се изисква да е лице, заемащо публична длъжност, защото влиянието в частен интерес се

упражнява само при упражняване на държавни процедури от държавни служители, каквито са изчерпателно посочени в нормата и ще разгледаме по-нататък.

Според нормата субектът по отношение, на който се оказва влияние може да е лице или орган. Органът е държавен. Обичайно следва да е едноличен. Теоретично е възможно въздействието в частен интерес да се упражнява и по отношение на колективен орган. Не е необходимо и двете лица да принадлежат към една ведомствена система. Например, конфликт на интереси би възникнал , ако народен представител оказва влияние в частен интерес на съдия при постановяване на решение.

2.3.3. Оказването на влияние в частен интерес като изпълнително деяние.

Изискванията към оказаното влияние в частен интерес върху друг държавен служител, за да възникне конфликт на интереси са :

2.3.3.1.Оказаното влияние трябва да е резултат от използване на служебно задължение.

2.3.3.2.Влиянието е въздействие на едно лице върху друго с определена цел. В Българският Синонимен речки „влияние|" се определя като – въздействие, внушение, власт, авторитет.[43]

2.3.3.3.Оказаното влияние обезателно следва да е в частен интерес на оказващото влияние ЛЗПД или на свързано с него лице.

2.3.3.4.Без значение за възникване на конфликт на интереси дали лицето, заемащо публична длъжност върху , което се оказва влияние се е поддало на същото или не. В практиката съществува пример и за двете. Съществено е, че за да се осъществи изпълнителното деяние **не е необходимо лицето или органът , върху който се оказва влияние да се поддал на същото.[44]**

2.3.3.5. Оказаното влияние следва да е само при осъществяване на шест изчерпателно посочени в нормата при алтернативен порядък процедури :

- подготовка на актове;
- приемане на актове;
- издаване на актове;
- приемане на актове;
- осъществяване на контролни функции;
- осъществяване на разследващи функции.

Съдържанието на тези понятия ще изясним в следващия раздел. Няма да възникне конфликт на интереси, ако влиянието се упражнява по отношение на изпълнение на служебни задължения, които са извън шестте изрично посочени в нормата процедури. Например, във връзка със сключване на договор.

2.3.3.6. Според съдебната практика съществуват два основни начина за доказване на влияние.

По принцип съставът на чл.79 ЗПКЛЗПД следва да се оказва от лице, което се намира в надмощно отношение спрямо субекта, върху който се оказва влияние. Не е необходимо двете лица да се намират в определена субординационна връзка, тъй като не се изисква двата субекта да принадлежат към една ведомствена система. Задължително е обаче, онзи който осъществява изпълнителното деяние да заема по-висока властова позиция в сравнение с другия субект.

Съществуват два начина за доказване на осъщественото влияние. При първия съществуват преки доказателства за осъществяване на изпълнителното деяние – издадена

[43] Вж. **Нанов, Л., А. Нанова.** Български синонимен речник, ……, 31.

[44] В този смисъл е трайната съдебна практика - ***р-е № 2807/1.03.2021г. по АХД №11947/2020г., ВАС, 6 отд., както и р-е №5966/30.04.2014г. по АХД №14280/2013г., 7 отд.*** **:** „Разпоредбата на чл.7, ал.2 ЗПУКИ не съдържа изискване за резултат и постигане на целите на въздействието".

заповед, дадено устно разпореждане, възприето и заявено от свидетели, разпореждане, записано със специални разузнавателни средства и др. Чрез преки доказателства се доказва оказаното влияние. Например, служител на РИОСВ заявява пред КПКОНПИ, че директорът на инспекция му е забранил да подготвя писма до органите на прокуратурата за констатирано съхранение на опасни вещества в склад на частна фирма в противоречие с правилата при положение , че склададжия е свързано с директора лице.[45]

При втория начин такива преки доказателства липсват. Влиянието се доказва въз основа на два факта.

Първият от тях е доказано положение на субординация и подчиненост на физическото лице служител , върху който се оказва влияние от ЛЗПД, което оказва влияние. Вторият факт е наличие на резултат – наличие на доказателства, че в рамките на съответната процедура служителят върху който се оказва влияние се е поддал и е осъществил действието или е издал акта в частен интерес.[46] Тези два факта са завишение на критериите, които посочихме по-горе. Този механизъм е възможен само , ако се въздейства върху физическо лице. Възможно е съставът да се осъществи и при въздействие върху няколко субекта.[47] Във всички случаи доказването на влиянието става със съставени писмени документи /протоколи, доклади, разплащателни документи/.

Например, директор на РДНСК изпраща на проверка на строителен обект на инспекция комисия от трима , подчинени на него служители според длъжностна характеристика, които изготвят положителен доклад за състоянието на обекта при условие, че строителният надзор на обекта се осъществява от компания на свързано с директора лице.[48]

В периода 2009 – 2011г. аналогичният състав по чл.7, ал.2 Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси - ЗПУКИ /отм./ не бе прилаган. Заслуга на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /КПУКИ/, е че в периода 2012 – 2014г. се натрупа съществена практика по приложение на нормата на тази норма.[49]

2.4.**Участие в подготовка, обсъждане, приемане, издаване и постановяване на акт в частен интерес – чл.80, изр.първо, предл. първо – пето ЗПКЛЗПД.**

Това са предвидени отделни състава на конфликт на интереси. Те са алтернативно в първите 5 хипотези на чл.80, ал.1 ЗПКЛЗПД. Не е необходима комбинация между тях, за да възникне конфликт на интереси. Важно е че, сред тях приемането/издаването на актове в частния интерес са изобщо най-често прилаганите състави на конфликт на интереси.

2.4.1. Субект.

---

[45] ***Вж. р-е от 1.03.21г. По АХД №11947/2020г., ВАС, 6 отд.***

[46] Този резултат трябва да се докаже с писмени доказателства. В този смисъл вж. ***р-е № 10797/26.07.2012 г. по АХД № 1901/2012 г. ВАС, 5 отд.***

[47] **Вж.** ***р-е № 5655/23.04.2013 г. по АХД № 13532/2012 г. ВАС, 5 отд.*** ВАС установи конфликт на интереси на основание по отношение на зам.-кмет на община, въздействал на подчинените си да приемат безпроблемно изпълнението на отделни етапи от строителен обект, реализиран от събирателно дружество на съпругата му чрез малка обществена поръчка.

[48] Вж. ***р-е №5253/23.04.2021г., ВАС, 6 отд.***

[49] Вж. ***р-е №10797/26.07.2012г. по АХД №1901/2012г., ВАС, 5 отд.; р-е №16529/21.12.2012г по АХД №9210/2012г., ВАС, 5 отд.; р-е №5655/23.04.2013г. по АХД №13532/2012г., ВАС, 5 отд.; р-е №14931/13.11.2013г. по АХД №6583/2013г., ВАС, 7 отд.; р-е №33/3.01.2014г. по АХД №9303/2013г., ВАС, 7 отд.; р-е №5966/30.04.2014г. по АХД №14280/2013г., ВАС, 7 отд.; р-е №4969/4.05.2015г. по АХД №12403/2014г., ВАС, 7 отд.***

Деец на тези нарушението може да бъде само ЛЗПД. Особеност, че деец на нарушението по състава може да бъде, както един служител/едноличен държавен орган, така и от член на постоянен /Народно събрание/ или временен, помощен /назначена комисия за провеждане на търг/ колективен орган.

2.4.2. Субективна страна.

Изпълнените 5 алтернативни правомощия следва да са в частен интерес. Макар, че както при останалите състави нормата не го сочи изрично , на база на легалната дефиниция, този частен интерес може да е на ЛЗПД или на свързано с него лице.

2.4.3. Обективна страна.

2.4.3.1. Какво е акт ?

И петте изпълнителни деяния са свързани с термина **„акт“.** Едно от съществените достижения на практиката до момента е изключителното разнообразие на този термин в доказаните случаи на конфликт на интереси. Акт може да бъде закон, решение на ОС, заповед на кмет по ЗУТ, резолюция на едноличен орган на изпълнителната власт, заповед за определяне на допълнително материално стимулиране /ДМС/, утвърждаване на графици от кмет за брой часове на служителите в администрацията по европроект, разрешение за строеж, издадено от главен архитект и др.

Изброените примери дават възможност да се разбере, че всички видове актове се обхващат от хипотезата на чл.80 ЗПКЛЗПД , изр. първо – нормативни /в това число закони/, общи, индивидуални и вътрешно служебни административни актове.

Специално по отношение на административните актове терминът **„акт”** по смисъла на чл.80 ЗПКЛЗПД обхваща и констативните, декларативните и конститутивните актове, които се квалифицират с оглед на правната интензивност. Най-слаби последици и въздействия върху обществените отношения имат декларативните актове – те установяват определени факти.[50] Въпреки това кореспонденцията им с частния интерес е възможна. Констативните имат за цел по юридически ред да установят или съответно да не установят определено правно положение. Конститутивните създават определено правно положение , в това число права за продължителен период от време.[51]

Релевантни за установяване на конфликт на интереси са само писмените актове. Устните актове, както и актовете, изразени чрез действия или бездействия не могат да бъдат релевантни за установяване на конфликт на интереси.

Актът следва да е валиден и да поражда прани последици. Установяването на конфликт на интереси по отношение на съответния акт не води автоматично до неговата нищожност или унищожаемост. Той продължава да поражда правни последици дори , когато с влязъл в сила административен акт се установи, че е източник на конфликт на интереси.

ВАС определя терминът акт по смисъла на чл.80, изр.първо ЗПКЛЗПД и аналогичните състави на отменените закони като :

[50] Пример за такива актове са удостоверенията за наследници, скиците и др.
[51] Типичен пример за конститутивни актове са лицензиите.

”Акт в частен интерес е акт, с който се създава права или по друг начин се облагодетелстват други физически или юридически лица.”[52]

От теоретична гледна точка терминът „акт“ в контекста на правната уредба на конфликта на интереси в публичния сектор може да се определи като :

Волеизявление на държавен или друг приравнен по правилата на ЗПКЛЗПД орган, прието, издадено или постановено на правно основание и в предвидената от закона форма, което създава права или задължения в частен интерес на лице по чл.5 или по §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД, което има правомощия или служебни задължения да участва и е участвало в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на акт или на свързано с него лице.

2.4.3.2. Изпълнителни деяния:

А/ Участие в подготовка на акт в частен интерес.

Подготовката на акта са правни действия, извършени от ЛЗПД, които целят приемане, издаване, постановяване на бъдещия акт. Те трябва да са част от съответната процедура. Биха могли да бъдат осъществени в началото, в хода или в края на процедурата. Участието в подготовката следва да е от решаващо значение за издаването на акта. Релевантни за установяване на конфликт на интереси са само правни действия. Чрез технически/фактически действия /приемане или запознаване с документи, изпращане да документи по пощата и др./ съставът не би могъл да бъде осъществен, тъй като не са от решаващо значение. Наскоро това теоретично положение се потвърди от практиката на ВАС.

Съдът отмени акт за конфликт на интереси по отношение на секретар на район, който е обработил постъпили заявления от сина му и дъщеря муза назначаване по програма „Грижа в дома“ чрез деловодната системата Акстър, като ги е препратил се резолюция на компетентния служител в администрацията, но не е участвал в конкурсната комисия, въпреки че с двама кметът е сключил трудов договор. [53]

Тяхна непосредствена цел е издаването на бъдещи акт. Те са част от процедурата по издаването му. За да доведат до конфликт на интереси тези действия трябва да бъдат

---

[52] ***Р-е №33/3.01.2014г. по АХД №9303/2013г., ВАС, 7 отд.***

[53] *„Н. И. е подала и заявление за кандидатстване по проект „Грижа в дома”, входирано в деловодната система „Акстър“ и насочено към ръководителя на проекта Р. И., който с резолюция, подписана от него на 25.04.2023 г. го е препратил към Л. Г.. Н. И. е назначена с Трудов договор № 108/05.05.2023 г. на длъжност „персонал помощ в дома”, изготвен от Р. И., в качеството му на ръководител на проекта. ……..не са налице категорични данни дали са поставяни резолюции от страна Р. И. /не са налице подписи/, на кои точно документи и дали същите имат значение само за техническото придвижване на заявленията или са с характер на преценка при администрирането от овластено за това лице; кои са дължимите от ръководителя на проектите и социалната услуга действия, кои от тези действия са извършвани в условията на обвързана компетентност и кои в условията на оперативна самостоятелност и от кого точно; кои документи се входират в деловодната система „Акстър“ и кои не и т.н. Твърденията на ответника по касация, че волеизявленията на Р. И. имат характера на акт, не намират опора в закона и в тълкуването на определената като нарушена разпоредба на чл.58 ЗПКОНПИ, тъй като не осъществяват нито една от описаните в нея дейности.**“/р-е № 136/8.01.2025г. по АХД № 4551/2024г., ВАС, 6 отд./.***

В същия смисъл ***и р-е №11349/23.10.2024г. по АХД №2785/2024г., ВАС , 6 отд***. Във връзка с подпис на предложение на пробационен служител до пробационен съвет, подписано за запознат от заместник – началник на служба изтърпяване на наказанията в частен интерес на свързано с него лице *: „Поради това, подпис за запознат в ползваните бланки няма характер на волеизявление в никакъв смисъл по съществото на съдържанието, а има технически характер, примерно за пощата или придвижване на документооборота, но не и за контрол, одобряване или съгласуване като вид контролна дейност в осъществяване на правомощия по служба.“*

извършени преди издаването на съответния акт. Не са подготвителни действия , извършени след издаването на акта.

Действията на подготовка могат да бъдат с различен характер – внасяне на предложение , съгласуване на документ и др. Най-често срещаните примери в практиката са :

-**Внасяне на проект/предложение** до компетентен орган в частен интерес. Предложението следва да е направено в служебно качество в рамките на съответните правомощия. Примери от практиката за влезли в сила решения в това отношение са – народен представители внася законопроект[54] или писмено предложение за допълнение към приет на първо гласуване законопроект[55] кмет на община внася предложение до ОС за промяна на статута от земеделски в урегулиран поземлен на имот собственост на свързано с него лице[56] и председател на ОС с докладна записка предлага лице, на което дължи голяма сума пари с адвокатска правоспособност да обслужва право на постоянен договор съвета.[57]

Сравнително нови са потвърдените от съда решения за конфликт на интереси, при които :

- общински съветник внася в ОС предложение кметът на общината да бъде задължен да отчужди определен частен имот, за да се даде възможност на няколко други, сред които един притежаван от свързано с него търговско дружество да имат подход към улица;[58]

- общински съветник внася предложение в ОС за по-ниска цена по договор, който предстои да сключи с общината и съответно да я заплати и гласува същото – конфликтът на интереси е установен, независимо, че предложението не е било прието.[59]

- **Съгласуването за проект** на акт също следва да се третира като подготовка, доколкото процедурата за съгласуване е задължителна.[60]

- **Извършване на проверка за съответствие** дали подадени документи отговарят на условия за издаване на крайния акт. Тази дейност би могла да бъде участие в подготовка на акт, ако е правно регламентирана и задължителна.[61]

- **Подписване на заявка за поемане на задължение и искане за извършване на разход** в частен интерес на свързано търговско дружество.[62]

- **Гласуване от общински съветник на заседание на постоянна комисия.,** на акт който подготвя крайния акт. Гласуването на заседание на помощен орган е участие в подготовка на акт по смисъла на чл.80, изр. първо, предл. първо ЗПКЛЗПД само, ако актът на помощния орган е условие, без което не може да се приеме крайния акт на ОС.[63]

---

[54] ***Р-е № 10464/13.07.2011 г. по АХД № 6357/2011 г., ВАС 5 чл.с-в; р-е № 7976/30.06.2015г. по АХД №15479/2014г., ВАС, 7 отд. и р-е №3803/4.04.2016г. по АХД №5215/2015г., ВАС, 7 отд.***

[55] *Вж.* ***р-е № 10375/12.07.2011 г. по АХД № 6356/2011г., ВАС, 5 чл.с-в.***

[56] Вж. ***р-е №5431/9.05.2016г. по АХД №7100/2015г., ВАС, 7 отд.***

[57] Вж. ***р-е №4475/10.07.2014г. по АХД №12866/2015г., ВАС, 7 отд.***

[58] *Вж.* ***р-е №2892/20.03.2023г. по АХД № 6054/2022г., ВАС, 6 отд.***

[59] ***Вж. р-е №746/23.01.2026г. по АХД № 6575/2025г., ВАС, 6 отд.***

[60] Пример в това отношение е съгласуване на проект на решение на ОС от зам.-кмет на община. ***Вж. р-е № 486/14.01.2013г. по АХД № 11289/2012г., ВАС, 5 отд.***

[61] *Вж.* ***р-е №17/3.01.2012г.по АХД №13596/11г., ВАС, 5 отд.***

[62] Вж. ***р-е № 13692/17.12.2024г. по АХД № 4665/2024г., ВАС, 6 отд.***

[63] Така в **р-е № С №3305/6.04.2022г. по АХД №11246/2022г. ВАС, 6 отд**., с което потвърждава решение на КПКОНПИ, с което се установява конфликт на интереси на общински съветник , поради участие в

Б/ Участие в обсъждане на акт в частен интерес – чл.80, изр.първо, предл.второ.

Обсъждането в частен интерес се схваща в теорията и практиката като участие в дебат. В Българския синонимен речник като синоними на „обсъждам" се определят глаголите - „разглеждам", „разисквам", „съвещавам се", „дискутирам", „дебатирам".[64]

Може да се приеме, че е относимо само към членове на колективни органи. За да е релевантно за осъществяване на състава обсъждането следва да отговаря на редица обективни признаци. То трябва да е документирано. Без значение е дали участието в обсъждането се извършва чрез изказване, реплика или дуплика. Очевидно единствената възможна форма на обсъждането е устната форма. Следва да се осъществи само в официален формат на заседание на съответния постоянен или временен орган, тъй като обсъждането е правомощие, което е възложено от закона на члена на съответния колективен орган. Подлежи на критика решение на административния орган, потвърдено от ВАС,[65] съгласно което е установен конфликт на интереси за изказване, направено на пресконференция, тъй като подобни изяви не са упражняване на правомощие по смисъла на чл.72 ЗПКЛЗПД.

Обсъжданият проект на акт следва да е представен в цялост. Представянето на всички реквизити в предмета на обсъждане, тъй като без тях не е възможно да се прецени дали обсъждания акт съответства на идентифицирания частен интерес или не. При направеното изказване в хода на дебата по проекта ЛЗПД следва да е направило изводи, оценки, съждения, да е изказало мнение или становище, които да са в частен интерес. Те могат да бъдат в положителна и отрицателна светлина. С изказването си деецът може да подкрепи или да отрече проекта. Така ВАС е намерил, че обсъждането не е в частен интерес, ако зам.-председател подкрепя предложение за изменение на Правилника на ОС, с което се забранява внасяне на искане за предсрочно прекратяване на мандат на председател или зам.-председател в срок от 6 месеца от отхвърляне на такова, тъй като изменение касае не само действащите председатели и зам.-председатели , но и всички заемащи ги при действието на този нормативен акт.[66]

Следващите три забрани вече са свързани с официализирането на акта и закрепването му в определена форма. Те представляват създаване и закрепване на акта в конкретна предвиден в закона форма като краен процесуален продукт на съответното производство. Разликата е според характера органа, който ги приема/издава.

В/ Участие в приемане на акт в частен интерес - чл.80, изр.първо, предл.трето.

Приемането на акт е правомощие на колективен орган. Следователно, деец тук може да бъде само член на колективен орган /общински съветник/. Това участие се извършва чрез гласуване. Следователно, казаното по отношение на състава на гласуването с оглед на техника, съдържание и характер на акта е валидно и тук с някои изключения. Няма значение как се участва в приемането – чрез поименно гласуване, с вдигане на ръка, електронно и т.н. Важно е участието да е осъществено, а не да е

приемане на решение на постоянна комисия на ОС, с което на търговско дружество , което е еднолична собственост на свързано с него по сватовство лице да се предостави сертификат за инвеститор клас В ВАС приема, че Правилникът на ОС задължително изисква разглеждане на проекта в ПК. ВАС приема гласуването на ПК от съветник като подготовка на акт и ***в р-е №2360/7.03.2023г. по АХД №6793/2022г., ВАС, 6 отд.***

[64] **Нанов, Л., А. Нанова.** Български синонимен речник ….. 146, 205.

[65] Вж. ***р-е № 1313/6.02.2024г. по АХД № 9692/2023г., ВАС, 6 отд.***

[66] Вж. ***р-е № 223382.03.2023г. по АХД № 6051/2022г., ВАС, 6 отд.***

предстоящо. Съставът е налице при участие в приемане на какъвто и да била акт, който е в частен интерес, тъй като формира права за ЛЗПД или за свързано с него лице.

Налице е едно съществено различие в сравнение със състава на гласуването. Тъй като участието е в приемане на акта, за да възникне конфликт на интереси по чл.80, изр. първо предл. трето е задължително гласуваният акт да бъде приет. По същата причина участието в приемането може да бъде само чрез формата гласувал „за“, докато състава на гласуване в частен интерес можеше да се осъществи чрез трите възможни форми на гласуване „за“, „против“ и „въздържал се“ стига да кореспондират на идентифициран частен интерес.

В съдебната практика следва да се отбележи внасяне на законопроекти за изменение и допълнение на Закона за тютюна и тютюневите изделие и Закона за здравето от народен представител и участие в приемането им, както в комисии, така и в пленарната зала в частен интерес на търговски дружества, свързани с членове на неговото семейство. [67]

Заслужава да се отбележи и случай, при който председател на ОС участва в **приемане** на решение за отхвърляне на искане за предсрочно прекратяване на правомощията му като председател по повод на което му е установен конфликт на интереси.[68]

Г/ Участие в издаване на акт в частен интерес – чл.80, изр. първо, предл. четвърто.

Както посочихме от създаването на правния режим на конфликта на интереси, това е най-често прилагания състав. Съществото при него, че конфликтът на интереси възниква във връзка с упражняването на еднолична власт. Терминът „издава“ е характерен за едноличен орган. Това е едно от силните правомощия, тъй като се упражнява еднолично и то от колективен орган. Възможно е ЛЗПД на експертна длъжност да осъществи конфликт на интереси по този състав, но съответните управленски функции следва да са му възложени изрично.

Специално изискване към издадения акт в частен интерес е той да притежава диспозитив, с който да се формират съответните права или да облагодетелства ЛЗПД или свързаното с него лице.

Кога е завършено упражняване на правомощието ? Издаването на акта в частен интерес е приключило с подписването на съответния документ и с извеждането му и поставянето на дата. При постигането на тези условия актът е документ с решаващо значение, който може да формира права. Подписването на акта само по себе си не е достатъчно, за да се счита за издаден.

Както посочихме практиката по приложението на нормата е разнообразна, тъй като терминът акт има изключително широко приложение :

а/ Решение за определяне спечелил процедура за възлагане на обществена поръчка. С решение е установено едно нарушение на чл.76, изр. първо, предл. четвърто ЗПК /отм./ по отношение на изпълняващ функциите на кмета на община, който утвърждава протокол на назначена от него комисия за провеждане на обществена поръчка с предмет „Доставка на хранителни продукти за детски и социални заведения на територията на Община Д.”, който съдържа класирането, издава решение – индивидуален административен акт за определяне на спечелилия обществена поръчка, който е свързано

[67] *Вж. р-е №7976/30.06.2015г. по АХД № 15479/2014г., ВАС, 7 отд.*
[68] *Вж. р-е №8219/25.06.2020г. по АХД №455/2020г., ВАС, 6 отд.*

с него лице по сватовство и изпраща писмо до участниците по отношение на класирането.[69]

б/ **Заповед по ЗУТ**.

Кмет на община **издава** заповед промяна предназначение на УПИ от „дърводелски цех“ за „семеен хотел“ в интерес на ЕООД, което е правоимащо по заповедта и е еднолична собственост на роднина по права линия на кмета. Интересното е, че ВАС приема, че последваща отмяна на заповедта не елиминира конфликта на интереси.[70]

в/ Разрешение за строеж на главен архитект.

Институтът на разрешението за строеж е регламентиран в чл.148 – 156а ЗУТ. По принцип този акт се издава от главния архитект на съответната община /чл.148, ал.2/ или от други органи /чл.148, ал.3/ ЗУТ. Разрешението дава възможност да се започне, осъществи и узакони съответния строителен обект. Частният интерес може да бъде на самия главен архитект, ако е автор на проектите, които утвърждава или на свързано с него лице.[71]

г/ Издаване на акт от ръководител за определяне на ДМС за определен период от време, към която е приложен поименен списък със собственото му име.

В последните три години този тип казуси са най-честите случаи за приложение на състава. ВАС последователно приема, че не е допустимо ръководителят да издава административен орган, с който да си самоопределя размера на ДМС за себе си или за свързани с него лица.

Случаите по казуса са разделят на две големи групи. В първата група липсва акт на друг орган, който да предхожда издаването на конкретния акт и да съдържа размер на ДМС, определен от този друг орган или лице. В този случай ВАС потвърждава установения конфликт на интереси.[72]

Във втората група случаи преди издаването на заповедта друг орган или длъжностни лица, оторизирани с вътрешни актове, определят конкретния размер на сумата, който е възпроизведен коректно и точно в последващия акт на ръководителя. Съществото тук е, че друг субект, а не издателя на заповедта, предварително и на нормативно основание, е определил размера на заповедта и ЛЗПД се е съобразило с това.

В този смисъл ВАС отменя решение на КПК за установяване на конфликт на интереси по отношение на директор на общинско предприятие, който със заповед определя размера на ДМС за целия персонал в това число за себе си и за съпругата си, но в изпълнение и съобразявайки се изцяло с предварително издадена заповед на кмета на общината, съгласно вътрешните правила, в която поименно се определя равна сума за всеки служител на предприятието.[73]

ВАС отменя решение за установяване на конфликт на интереси и по отношение на ректор на ВУЗ, който издава 21 заповеди за определяне на ДМС в това число за себе си, тъй като преди всяка от с протокол пом.-ректор и главен архитект определят конкретния размер за ректора.[74]

---

[69] *Вж.* ***р-е №225/12.01.2022г. По АХД №8380/21г., ВАС, 6 отд.***

[70] *Вж.* ***р-е №31/3.01.20г. По АХД №1419/2019г., ВАС, 6 отд.***

[71] Вж. ***р-е № опр-е №1776/10.02.2014г. по АХД № 1722/2014г. ВАС, 7 отд.***

[72] Вж. ***р-е- №4950/18.04.2024г. по АХД № 7787/2023г., р-е № 7349/13.06.2024г. по АХД № 9737/2023г., ВАС, 6 отд., р-е №1110/3.02.2026г. по АХД № 6707/2025г., ВАС, 6 отд. и р-е №1647/19.02.2025г. по АХД № 4671/2024г., ВАС, 6 отд.***

[73] *Вж.* ***р-е №5954/4.06.2025г. по АХД № 1654/2025г., ВАС, 6 отд.***

[74] *Вж.* ***р-е № 4135/04.04.2024 г. по АХД №6311/2023г., ВАС, 6 отд.***

д/ Заповеди на кмет на община по ЗОС, с която се определят правоимащи лица по ЗОС:

-заповед за определяне спечелил търг за продажба на общински имот - частна собственост в частен интерес на търговско дружество – свързано с ЛЗПД лице;[75]

-заповед, с която се определя да се сключи договор , без търг по ЗСПЗЗ за отдаване под наем на полски пътища за 1 стопанска година на ЕООД на свързано лице.[76]

е/ Заповеди на кметове на общини и райони, във връзка с европроекти :

- кметът се самоопределя за ръководител на проект, финансиран със средства на ЕС и определя часова ставка за полагане на извънреден труд по проекта кметът - издава две отделни заповеди, за които се приема, че всяка от тях генерира , както нематериална, така и материална облага, състояща се във възнаграждението, получено по проекта.[77]

-кметът утвърждава в качеството му на ръководител на проект на справки - графици за отчитане на часовете положен труд от него и отчетни доклади за изпълнението на проект, финансиран с европейски средства, по който общината е бенефициент в личен частен интерес.[78]

ж/ Издадени актове по повод промяна на служебно правоотношение на свързано лице.

Със своя резолюция изпълнителен директор на изпълнителна агенция вписва разпорежда „за изпълнение" по докладна записка , с която се предлага след изпълнение на процедурата конкурентен подбор по ЗДСл. на вакантна длъжност „главен инспектор" да бъде назначено свързано с него лице – неговият шурей, което работи като „старши инспектор". В същия ден издава и индивидуален административен акт заповед по ЗДСл., с която извършва преназначението на свързаното лице.[79] Забележителното е, че резолюцията е вътрешно служебен акт, но може да бъде източник на конфликт на интереси при наличие на релевантен частен интерес.

з/ Издадени актове в системата на МВР :

-справка на директор на ОД на МВР със становище за неоснователност на сигнал срещу работата на комисия, в чиито състав директорът е участвал в предишно качество. В този случай съдът приема, че резолюцията за утвърждаване на тази справка е ИАА;[80]

-заповед на ректор на Академия на МВР за откриване на процедура за професор, в която впоследствие участва и печели.[81]

---

[75] *Вж.* ***р-е №2359/14.03.2022г. по АХД № 8682/2021г., ВАС, 6 отд.***

[76] *Вж.* ***р-е № 3273/19.03.2024г. по АХД № 7080/2023г., ВАС, 6 отд.***

[77] ***Вж. р-е №8345/10.08.2023г. по АХД №3007/2023г., ВАС, 6 отд.***

[78] ***Вж. р-е № 1023/3.02.2023г. по АХД №7755/2021г., ВАС , 6 отд.***: „Предприетите от Г. в качеството му на кмет на община Р. действия по проверка на изготвените от самия него справки представляват форма на самоконтрол, какъвто специалния закон не допуска. Обстоятелството, че лицето заемащо публична/висша публична длъжност, осъществява контрол върху собствената си дейност, реализирана в друго негово качество, неминуемо пряко рефлектира върху обективността и безпристрастността на преценката му."

[79] Вж. **р-е № 6304/13.06.2023г. по АХД №11234/22г. , ВАС, 6 отд.** : „Определяйки подбора да се извърши само в рамките на сектор „Рибарство и контрол – Пл.", а не и сред други звена на администрацията на ИАРА, Г. Н. поставя именно в привилегировано положение шурея си спрямо останалите служители на ИАРА, а с избора си на провеждането на процедурата- чрез конкурентен подбор, а не чрез някои от другите възможни процедури за заемане на свободна длъжност, включително и чрез провеждане на конкурс, той поставя Т. в привилегировано положение и спрямо другите евентуални кандидати за заемане на длъжността извън ИАРА, които биха участвали в конкурса."

[80] Вж. ***р-е №5542/29.05.2023г. по АХД № 10265/2022г., ВАС, 6 отд.***

[81] *Вж.* ***р-е №12078/11.11.2024г., ВАС, 6 отд.***

Д/ Участие в постановяване на акт в частен интерес – чл.80, изр.първо, предл. Пето.

Постановяването е разновидност на предходната хипотеза на издаване на акт. Свързва се при издаването на специална категория актове, наречени постановления. Те са предвидени в чл.52 ЗАНН като акт, с който се налагат санкции по административнонаказателни производства, чл.214 НПК като актове на прокурорите, с които се разпореждат процесуални действия и др. В практиката почти не намира приложение за сметка на чл.80, изр.първо, предл. четвърто.

2.5. Изпълнение на контролни и разследващи функции и налагане на санкции в частен интерес – чл.80, изр. първо, предл. шесто – осмо.

И трите състава могат да бъдат осъществявани, както от ЛЗПД, които заемат ръководна и експертна позиция.

2.5.1. Изпълнение на контролни функции в частен интерес.

Съставът може да бъде осъществен, както от ЛЗПД на ръководна позиция, така и от заемащо експертна длъжност. Възможно е конфликтът да възникне при еднолично изпълнение на служебни задължения или като член на колективен орган /комисия/. Изпълнението на контролните функции обикновено се доказва с писмен документ /доклад, протокол, акт за установяване на административно нарушение /АУАН/ и др. Контролните функции следва да бъдат възложени със закон или с длъжностна характеристики. Терминът „контролни функции“ е прекалено общ и не е „дешифриран“ в ПЗР на ЗПКЛЗПД. Конфликтът може да възникне по повод на всички видове контрол – текущ, планов, инцидентен, последващ парламентарен, външен, вътрешен и т.н.

Въпросът за обекта на контрол е интересен. Примерите за конфликт на интереси ще бъдат построени според характера на обществените отношения, които са предмет на конкретен контрол.

- Контрол във връзка с усвояване на фондовете на ЕС.

Служител на министерство като лице по §2, ал.1, т.1 ДР на ЗПКОНПИ /отм./ – управляващ орган на европейски средства, изисква да му се възложи контрола на определен проект и без представена обосновка разрешава предвидени средства за софтуер и за изработване на система за управление на човешките ресурси да бъдат вложени за закупуване на друго оборудване, което приема самостоятелно без друг експерт. Съдът констатира и реализирана облага и потвърждава решението за конфликт на интереси, тъй като по същото време бенефициентът доставя безплатно строителен материал на служителя за строящ се обект.[82]

- Контрол по повод на системите за финансово управление и контрол. Регламентацията на тези отношения се извършва чрез Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор /ЗФУКПС/. [83] Типичен пример за последващ контрол тук е упражнявания от финансовите контрольори по отношение на бюджетни разпоредители в съответната община/район, с които те имат граждански или трудови договори да извършват счетоводната им дейност. Така контрольорът извършва мониторинг на собствената си дейност като служител по договора.[84]

[82] Вж. **р-е №4359/6.04.2021г. по АХД №203/2021г., ВАС, 6 отд.**

[83] Обн. ДВ бр. 21/10.03.2006г.

[84] „Допълнително реализираните приходи от контрола върху едни и същи публични средства при пряката бюджетна зависимост на отделните бюджетни организации или с други думи казано, възможността за самоконтрол, която лицето си упражнява като контрольор в общината за одобрените от нея разходи като

- Контрол за изпълнение на договор.

Страна по контролирания договор следва да е държавен орган, чиито служители осъществяват контрол по изпълнението му. Контролът е от категорията текущ, като фокусът му е по отношение на точното, качествено и своевременно изпълнение на задълженията на съконтрагента на съответния държавен орган. Обикновено в позицията на такъв е частен субект /търговско дружество, ЕТ, сдружение/, но е възможно да е друг държавен орган. Договорът може да бъде с разнообразен предмет, но най-често е за обществена поръчка. [85]

2.5.2. Изпълнение на разследващи функции в частен интерес.

Касае се за разследващи функции по смисъла на НПК, като функции по събиране на доказателства с цел изясняване на обективната истина и установяване наличието или липсата на състав на престъпление по НК. Субект на деянието могат да бъдат само точно определени държавни служители в системата на изпълнителната и съдебната власт Разследващите функции са функциите по събиране и проверка на доказателства по реда, определен в НПК. Те се осъществят от служители, изчерпателно посочени в чл.52, ал.1 НПК, а именно – следователите ; служителите от - МВР, назначени на длъжност „разследващ полицай", Агенция „Митници", назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор" и КПК, назначени на длъжност „разследващ инспектор"; полицейските органи на МВР , митническите органи в Агенция „Митници", както и органите на КПК.

Изпълнителното деяние не е конкретно определено. То е определяемо и предполага широк кръг от разнообразни дейности, определени като разследващи функции по смисъла на НПК. Съставът може да се осъществи, както чрез актове, така и чрез действия. Специфичното за тях е, че се извършват основно в досъдебната фаза на наказателното производство.

До момента в практиката липсва осъществяване на този състав според административната и съдебна практика.

2.5.3. Налагане на санкции в частен интерес.

Кръгът на потенциалните субекти на деянието е доста по-широк в сравнение с предходния състав. Потенциални субекти на нарушението могат да бъдат всички лица, заемащи публична длъжност, които налагат санкции. Терминът „санкции" следва да се схваща като наказания по смисъла на чл.37, ал.1, т.1-11 НК и наказания по смисъла на чл.13, ал.1 и ал.2 ЗАНН,[86] в това число принудителни административни мерки.

контрольор в учебните заведения, срещу получаваното за това възнаграждение категорично обосновава конфликт на интереси" **/р-е №2577/24.02.2014г., АХД №11179/13г., ВАС, 7 отд./.**

[85] „Ш. е участвала в подготовката и провеждането на процедура по Закона за обществените поръчки, в резултат на която е сключен договор №УД – 112 – 160 от 19.12.2008г. между МО и консорциум „..."ООД и „..."ООД с предмет „Извършване на утилизация на излишни боеприпаси. Контролът по изпълнение на договора по изпълнение на цялостния мониторинг и координиране на действията по утвърдените преключвателни протоколи и придвижване на платежните документи за редукция на гаранцията за авансово плащане е възложено и се е извършвало лично от Ш." **/р-е №13092/9.10.2013г. по АХД №2911/2013г., ВАС, 5 отд./.**

[86] Принудителните административни мерки съдържат елементи на репресия и административна принуда, но не са санкции, поради което могат да бъдат отнесени към състава. По-подробно вж. **Петканов, Г., Д. Хрусанов.** Принудителни административни мерки във финансовото право. – „Правна мисъл", 1986, №5, 29-39.

Санкциите се налагат чрез издаването на определени актове – наказанията по НК с присъда съответно съдебни решения по обжалване на присъда, наказанията по ЗАНН – с наказателно постановление по чл.52 ЗАНН и електронният фиш съответно със съдебните решения на въззивната и съдебната инстанция по обжалването на тези актове. Тези актове трябва да са окончателни. Изпълнителното деяние се състои в издаването/приемането/постановяването актове, с които се налагат санкции.

До момента няма случаи на приложение на състав в практиката.

2.6. Сключване на договор в частен интерес – чл.80, изр.второ, предл.първо.

Сключването на договори е деяние, което е характерно за ЛЗПД на ръководна позиция или с представителни функции. Този състав също е един от най-често прилаганите в практиката.

Към сключването на договор (contract) са относими повечето от елементите на институти определени и изследвани в облигационноправната теория. Налице са предложение, преговори, приемане на предложение, постигане на съгласие, насрещни права и задължения на двете страни по възникналото въз основа на договора облигационно правоотношение. Според правната теория договорът се счита за сключен с постигането на съгласие (consensus) между двете страни по договора , както по съществените условия на договора, така и по второстепенните такива.[87] За момент на сключване на договора се приема моментът на постигане на съвпадение на двете волеизявления и пълно съгласие между страните.

Договорът е един от способите за функциониране на администрацията. За осъществяване на състава е необходимо договора да е сключен. Провеждането на тръжна или друга състезателна процедура преди сключването , както и плащането на публични средства по договора са без значение. Също е ирелевантен начинът на подписване на договора – писмен, с електронен подпис и т.н.

Съставът е относим към различни видове договори – административни, облигационни, трудови и други. Възможно е също конфликт на интереси да възникне по отношение на договори за покупко-продажба, наем и др.

Деец на нарушението е ЛЗПД, което подписва договора от името на държавен орган или община. Частният интерес следва да е негов или на свързани с него лица.

Липсва състава на сключване на договор в частен интерес в няколко хипотези – предварителен договор, отправяне на предложение за сключване на договор и едностранна сделка /издаване на запис на заповед/, както и изготвянето на проект на договор или водене на преговори. От съществено значение е договорът да е действителен и да поражда правни последици.

Примерите в практиката са по отношение на различни видове договори :

-Относно договори за продажба на общинска собственост съдебната практика приема, че кмет на община след проведен търг сключва договор за покупко-продажба на общински имоти с ЕООД, в което едноличен собственик на капитала е свързано с него лице - съпруга.[88]

-Относно договори за възлагане на обществени поръчки - зам.-кмет подписва /2014г./ договор по ЗОП за доставка на съоръжения за детска площадка на стойност 20 000лв. без данък добавена стойност от ЕООД, в което управител и едноличен собственик на капитала е свързано с него лице – шурей.[89]

Също в практиката по ЗПУКИ /отм./ във връзка със сключени договори за възлагане на малки обществени поръчки по наредбата за това съдът приема, че провеждането на

[87] По-подробно по този въпрос вж. **Кожухаров, А.** Облигационно право. …47-48.
[88] **Р-е №13074/21.12.2021г., по АХД №7499/21г., ВАС, 6 отд.**
[89] Вж. **р-е №8988/2.07.18г. По АХД №8319/17г., ВАС, 7 отд.**

състезателна процедура по наредбата не изключва наличие на релевантен частен интерес при условие, че договорът е сключен със свързано лице.[90]

-Относно договор за отдаване под наем на помещения и медицинско оборудване , които принадлежат на общинска болница на частна клиника – особеното е , че управителят на общинската болница има сключени три граждански договори в качеството на лекар с дружеството наемател, които обосновават отношенията му на свързано лице с това дружеството;[91]

- **Относно договор за наем с държавно имущество** – директор на културна институция сключва договора за наем на зала за два дни с АК, в което изпълнителен договор е сина му ;[92]

-Относно договор за възлагане на управление на друго държавно търговско дружество, в което дружеството, което представлява изпълнителни член на борда е едноличен собственик на капитала - член на СД на БЕХ сключва договор със себе си за член на СД на Булгаргаз.[93]

- **Относно фактури за закупуване на стоки** в практиката е установен конфликт на интереси по отношение на кмет на кметство, който закупува строителни материали от от магазин собственост на ЕООД на съпругата му;

- **Относно трудовите договори** последователната съдебна практика предвижда , че когато ЛЗПД работодател сключва договор със свой роднина/свързано лице/ възниква конфликт на интереси, когато с договора се създава някаква извънредна привилегия за свързаното лице като липса на изискуем професионален стаж от 10 години, както и подаване на заявления за назначаване преди освобождаване на щатната бройка и обявяването й като свободна, което е идиция за изтичане на информация;[94] необявяване на свободна щатна бройка от директора на училище според изисквания на подзаконов нормативен акт в сферата на образованието в Регионалното управление на образование и Бюрото по труда и директно назначаване на свързаното лице в училището;[95]

- Относно сключени допълнителни споразумения към съществуващ договор – това са видове договори – кмет на община сключва допълнително споразумение с трудов договор със свързано с него лице за увеличаване на възнаграждението му.[96]

2.7. Изпълнение на други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията и задълженията по служба – чл.80, изр.второ, предл. второ.

Субект на деянието може да бъде, както лице по чл.5, ал.1, така и по §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД.

Този състав включва правомощия, които не са сред изброените до момента по предходните и вече разгледани състави. Този извод следва от употребения от законодателя термин „други“. Именно той е сравним с предходните състави.

Съществен проблем на състава е неговата неопределяемост. Очевидно той включва правомощия/служебни задължения, които са възложени според закон или

---

[90] Вж. **р-е №12841/11.10.2011г. по АХД №7190/11г., ВАС, 5 отд. :**„Макар, че процесните договори са сключени от П. след провежда на процедура по Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки и по предложение на нарочно назначена комисия с случая при наличие на безспорно установения факт на подписване на договорите от страна на П. е налице нарушение по чл. 8 ЗПУКИ ...“.

[91] Вж. **р- е 3273/6.04.2022г. по АХД № 10623/2021г., ВАС, 6 отд.** Актуалната съдебна практика приема за недостатъчно наличието на граждански или трудови договори самостоятелно за установяване на свързаност, поради икономически зависимости.

[92] ***Вж. р-е № 7024/24.06.2026г. по АХД № 3498/2026г., ВАС, 6 отд..***

[93] ***Вж. р-е №1760/11.02.2021г. По АХД №7474/20г. ВАС, 6 отд.***

[94] ***Вж. р-е №4073/29.03.2019г. по АХД №14725/2017г., ВАС, 7 отд.***

[95] ***Вж. р-е №7571/21.05.2019г. по АХД №15455/2018г., ВАС, 7 отд.***

[96] ***Вж. р-е № 7746/12.07.2023г. по АХД № 11523/2023г., ВАС, 6 отд.***

длъжностна характеристика , но се различават от гласуването, участието в приемането на актове и т.н.

Терминът „дейности“ предполага активност, която обаче, както нормата изрично подчертава е при изпълнение на правомощията и задълженията по служба. Този състав включва преди всичко действия, извършени в частен интерес. Те не се включват в до сега разгледаните състави, а са важни , тъй като трите основни начина за функциониране на администрацията са – актове, договори и действия. Действията могат да бъдат, както фактически, така и правни.

Нормата предполага активно поведение. Възможно е състава да се осъществи актове, но само при анализ на фактите, при който се изключва приложението на някой от съставите по чл.80, изр.първо, предл. първо – пето.

По интересните случаи в съдебната практика по разглеждания състав са :

а/ Установен е конфликт на интереси на основание чл.58, изр.второ, предл.второ ЗПКОНПИ /отм./ по отношение на зам.-кмет, който изпълнява функции на кмет на община по време на предизборната кампания през 2019г. като извършва три действия в рамките на правомощията си - /1/ утвърждава протокол на комисия за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка за доставка на храни с името на спечелилия; /2/ издава решение за спечелил поръчката и /3/ изпраща писма до класирания на първо място за сключване на договор. Релевантният частен интерес е на свързано лице – свекърва, чиито едноличен търговец печели поръчката.[97]

б/ Кмет на община подписва 3 броя платежни нареждания, с които извършва плащания по договори с търговско дружество за доставка на информационни продукти при условие, че съпругата му е представител на компанията за съответната административна област и получава част от изплатената от общината на дружеството сума като комисионна.[98]

в/ Служител в Столична община изготвя три доклада до кмета, с които предлага изготвянето на оценки за парична равностойност на недвижими имоти, които подлежат на отчуждаване до ЗОС да се възложат на ООД, в което сестра му е съдружник, подготвя и три писма до ООД и проекта на договор на фирмата с общината.[99]

г/ Служител на МВР призовава по телефон, снема обяснения и предупреждава с протокол по чл.56 от ЗМВР[100] определен гражданин да не нанася психически и физически тормоз и да не заплашва със саморазправа жалбоподателката при условие, че същата е съпругата на извършващия тези действия служител на МВР. В този контекст ВАС приема за ирелевантно за установяване наличието на чл.8, изр.второ, предл.второ ЗПУКИ /отм./ наличието на материалноправните условия за изпълнение на служебните задължения.[101]

2.8. Разпореждане с държавно и общинско имущество, разходване на бюджетни средства, издаване на удостоверения, разрешения и лицензии и контролни дейности в интерес на определени юридически лица – чл.81, ал.1, предл. първо – шесто ЗПКЛЗПД.

---

[97] Вж. **р-е №225/12.01.2022г.по АХД №8380/2021г. , ВАС, 6 отд.**

[98] **Р-е №6434/23.05.2017г. по АХД №3558/2017г., ВАС, 7 отд.**

[99] Вж. **р-е №2702/19.02.2020 по адм.д.№9241/19г. ВАС, 6 отд.**

[100] Обн.ДВ бр. 17/2006г., отм.ДВ бр.53/27.06.2014г.

[101] „Касаторът твърди, че нематериалната облага не е осъществена, защото е действал правомерно – обективно налице са били предпоставките за осъществяване на законовите му правомощия. Както правилно приел съдът в хипотезата на чл.8 ЗПУКИ наличието на материалноправните предпоставки за действията на лицето, заемащо публична длъжност е ирелевантен факт. Законът не изисква правомощията да са упражнени в нарушение на материалноправните предпоставки за тяхното прилагане.” /**р-е №9604/29.08.2016г. по АХД №13944/2015г., ВАС, 7 отд./.**

2.8.1. Съставът на нормата предвижда нетипичен частен интерес. Всички разгледани до сега състави предвижда частния интерес да принадлежи или на ЛЗПД – деец на нарушението или на свързани с него лица. Конкретната норма предвижда предвидените алтернативно 6 изпълнителни деяния да са в интерес на посочено в самата норма юридическо лице. Това юридическо лице следва да е търговско дружество, кооперация или юридическо лице с нестопанска цел, в чиито капитал или управителни или контролни органи участва ЛЗПД – деец на нарушението или свързано с него лица.

За да подчертае съществено различието с общия режим законодателят не е използвал термина „частен интерес“, а „интерес“.

Следва да се подчертае, че лицето в чиито интерес е осъществено нарушението следва да е юридическо лице по посочените по-горе критерии, посочените Ал.2 и 3 разширяват кръга на лицата, чиито интерес е релевантен за възникване на конфликт на интереси. Ал.2 предвижда, че забранените по ал.1 изпълнителни деяния се отнасят и по отношение на свързани с ЛЗПД физически лица, които са еднолични търговци. Ал.3 предвижда забраните по ал.1 да се отнасят и за посочените по ал.1 юридически лица, в които ЛЗПД е имало участие една година преди датата на избирането или назначаването му или докато заема длъжността.

2.8.2. Съдържание на шестте алтернативни изпълнителни деяния :

2.8.2.1.Разпореждане с държавно или общинско имущество. Първият състав на нормата на чл.81, ал.1 визира разпореждане с държавно или общинско имущество. В теорията терминът „имущество” се определя като „съвкупност от имуществени права, които принадлежат на едно лице”.

Разпореждането е отчуждаване на съответния актив от патримониума на неговия собственик по ред предвиден в закон. При разпореждането съответното право окончателно напуска патримониума на разпореждащия се с общинска собственост и влиза в патримониума на неговия приобретател. За да се осъществи съставът, приобретател следва да юридическо лице. Обичайно разпореждането се извършва чрез договор, но са възможни и други правни способи, предвидени в специалните закони.[102] Разпореждането винаги следва да се обективира с определен писмен документ. Изпълнителното деяние се счита за осъществено в момента, в който влезе в сила административният акт или договор, чрез който се осъществява разпореждането.

2.8.2.2. Разходване на бюджетни средства, включително средства от фондовете, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС.

При разходването средства от държавния или общинския бюджет или от фондовете на ЕС преминават от патримониума на държавата/общината в този на юридическо лице или ЕТ. Разходването е разпоредително действие вследствие на което се формира разход за държавния бюджет.[103] Разходването винаги се състои в подписване на документ. Може да се касае за разходен касов ордер, електронно бордеро и т.н. Подписването обективира изпълнителното деяние и може да се извърши, както чрез подписване на хартиен документ, така и чрез електронен подпис.

Не са от значение материалноправните основания за разходване. Възможно е те да са налице. Например да се извършва плащане по договор за услуга, по който задълженията са надлежно изпълнени. От съществено значение е особено качество на получателят на средствата, който следва да отговаря на изискванията на чл.77, ал.1 и ал.2.

[102] Например – джиро по прехвърляне на вземане по ценна книга.
[103] В този смисъл **р-е №8199/27.07.2023г. по АХД №583/2023г., ВАС, 6 отд.**

Разходването обикновено се предхожда от процедура по ЗФУКПС, като този акт е част от тази процедура.

Следва да се подчертае и особеното качество на дееца същият следва да е разпоредител с бюджетни средства. Съгласно чл.11, ал.1 от Закона за публичните финанси : „Разпоредител с бюджет е съответния ръководител на бюджетната организация.” Несъмнено в неговите правомощия следва да е предоставено разходването на бюджетни средства.

В термина „разходване” по смисъла на чл.81, ал.1, както законодателят е вложил значение на властническо правомощие, упражнено от държавен орган или служител, на когото законодателят е възложил изрично в правомощията му да разходва съответните бюджетни средства.

Най-често срещаните казуси по приложението на този състав касаят изплащане от кмет на община на годишна субсидия на спортни клубове, в които той или свързани с него лица участват в управителния съвет. В повечето случаи ОС определя конкретните размери на субсидията за всички клубове с бюджетното или друго решение. Тези решения съдържат всички съществени компоненти на разходването – правоимащо лице, размер на сумите, период на плащане /бюджетната година/. В този случай ВАС, приема, че разходването се осъществява от ОС. Заплащайки субсидията кметът се явява изпълнител на волята на съвета, но самото разходване е осъществено от колективния орган. Той осъществява разходването, но без релевантен частен интерес. Някои от съдебните състави на ВАС споделят това становище в практиката си.[104]

Обратно, ако бюджетното решение определя общият размер на субсидията за всички спортни клубове, която кметът следва да разпредели по своя преценка[105] или се кметът е упълномощен да договори допълнителни условия по предоставянето и отчитане на целевата субсидия[106] се приема, че разходването на бюджетните средства във връзка с тези средства се осъществява от едноличния органа на изпълнителната власт, а не от ОС, което означава, че при участие на кмета или свързано с него лица в управителен /контролен орган на спортния клуб възниква конфликт на интереси.

2.8.2.3.Издаване на удостоверения.

Удостоверението[107] е ИАА по смисъла на чл.21, ал.2 и ал.3 АПК. Същото удостоверява определени факти и обстоятелства със съответното правно значение. По принцип удостоверителните документи са с най-слаба правна сила. Най-често срещаните удостоверителни документи са - удостоверение за наследници, за търпимост и др.

С оглед на термина, обозначаващ изпълнителното деяние – „издава” следва да се има предвид, че деец по този състав, както и по следващите два може да бъде само едно лице, което действа в лично качество, а не като член на колективен орган.

В практиката до момента не са известни случаи на приложение на този състав.

---

[104] В този смисъл **р-е №3759/18.03.2014г. по АХД №13445/2013г**. : „Само в правомощието на общинския съвет е с решение по чл.21, т.6 от ЗМСМА да приеме бюджета на общината, а кметът на общината като първостепенен разпоредител е длъжен да го изпълни. Следователно разпореждането е ставало въз основа и в изпълнение на общинския бюджет.”, както и **р-е №6749/6.07.2016г. по АХД №8853/2015г., ВАС, 7 отд.**

[105] Вж. **р-е №2229/2.03.2023г. по АХД №2728/2022г., ВАС, 6 отд.**

[106] Вж. **р-е №5139/22.04.2021г. по АХД № 3005/2021г., ВАС, 6 отд.**

[107] В правната теория удостоверението се определя като волеизявление на административен орган, насочено към издаване на документ, в който се отразяват обстоятелства и факти съществуващи в обективната действителност. **Дерменджиев, И. Д. Костов, Д. Костов, 168-169.**

2.8.2.4.Издаване на разрешения.

Разрешенията са типични ИАА по смисъла на чл.21, ал.1 АПК, които обаче имат конститутивен ефект. С тях занапред се създават права и задължения за определен правен субект и се дава възможност за извършване на определена човешка дейност, която по принцип е забранена.[108] Примери за такива актове са разрешения за строеж, ловуване, носене на оръжия и др.

Съществува легално определение за термина „разрешение", който се съдържа в чл.24, ал.1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност /ЗОАРАКСД/.

Единственият известен случай в практиката е от началото на приложение на правния режим на конфликта на интереси - главен архитект на издава 10 разрешения за строеж в частен интерес на търговско дружество, в чиито капитал притежава участие /50%/.[109]

2.8.2.5.Издаване на лицензии.

Лицензиите също са ИАА от категорията на конститутивните. Теоретичното определение за лицензионният административен акт е : „… конститутивен административен индивидуален административен акт с външно действие с облагоприятстващ характер издаван предимно в условията на оперативна самостоятелност, създаващ правото на конкретен субект на извършва контролирана от държавата дейност."[110]

Лицензиите актове са разрешителни за дейност предимно на компании във важни сфери на националната икономика , които са посочени в 41 точки на приложението по чл.9, ал.1, т.2 ЗОАРАКСД.[111] Разликата с разрешенията, които се отнасят почти винаги за дейност на физически лица е ясно изразена. Разглежданият състав може да бъде осъществен само, ако издаването на лицензията е в компетентността на едноличен административен орган.

2.8.2.6. Осъществяване на контрол по дейности по чл.81, ал.1, предл. първо – пето.

Изпълнителното деяние по чл.81, ал.1, предл. шесто обхваща осъществяване на контрол по дейностите по предл.първо – пето. Формулировката „осъществяване на контрол" тук е симетрична на израза „изпълнение на контролни функции" по чл.80, изр.първо, предл. шесто. Нормата визира административния контрол и то и в четирите му разновидности с оглед на положението, което заемат контролните органи и обема на контролните им правомощия - 1) контрол на Министерския съвет; 2) централистичен ведомствен (вътрешноведомствен, йерархически) контрол; 3)специализиран контрол и 4) контрол в системата на местното самоуправление.

До момента няма приложение в практиката.

2.9. Използване на информация и разрешаване на използването на информация в частен интерес – чл.82 ЗПКЛЗПД.

---

[108] По-подробно по този въпрос вж. **Стайнов, П., А. Ангелов**. Административно право на НРБ. С. Наука и изкуство, 1957, 222.

[109] Вж. **р-е №3489/10.03.2011г. по АХД №16140/2010г., ВАС, 5 отд.**

[110] **Зиновиева, Д.** Лицензионните административни актове ….43.

[111] Сред тях са - Банкова дейност, дейност като дружество за електронни пари, дейност като платежна институция, както и дейност като системен оператор на платежни системи; застрахователна дейност, дейност като презастраховател, дейност като схема със специална цел за алтернативно прехвърляне на застрахователен риск и дейност на застрахователен брокер; извършване на доброволно и задължително пенсионно осигуряване, производство и търговия с оръжие и др.

2.9.1.Извършител на нарушение на двата състава може да бъде ЛЗПД по чл.5, ал.1 или по §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД.

2.9.2.Информацията, обект на нарушение следва да е служебна и да притежава качеството конфиденциалност. Не може да възникне конфликт на интереси, ако се използва съответно се дава съгласие за използване на общодостъпна информация, която например е публикувана на сайта на съответната институция. Забраната за осъществяване на двете изпълнителни деяния надхвърля периода на заемане на публична длъжност – тя продължава в хода на правоотношението мандата и една година след напускането.

2.9.3. По същество разглежданата норма предвижда два отделни състава на конфликт на интереси :

- използване на информация в частен интерес;

- разрешаване на използването на информация в частен интерес.

При първата хипотеза информацията тук се използва лично от ЛЗПД. То може да я ползва за постигане на определени лични цели /предприемане на заявление за закупуване на материални ценности и др./ , но и за да я предостави на трето лице. Последната хипотеза е само една от формите на използване на информация по състава. ВАС приема за доказано знанието за информацията на база длъжностната характеристика на служителите, а използването на информацията чрез подаването на искането за закупуване и подписването на разходен касов ордер, с която се заплаща минималната цена.[112]

По казус, по който служител на Сметната палата участва в одитен екип на институция и в хода на одита свързано с него лице – дъщеря започва работа на срочен трудов договор в одитирания обект съдът приема, че необявяването на свободна бройка и започването на работа на свързаното лице доказва, че субектът е предоставил служебната информация за свободна бройка на дъщеря си.[113]

Липсват случаи в практика по отношение на разрешението за ползване на информация, но съставът се свежда до това ЛЗПД да даде едно административно разрешение за използване на информация в частен интерес.

2.10. Извършване на консултантска дейност в частен интерес – чл.84 ЗПКЛЗПД.

Съставът изисква ЛЗПД да осъществява консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му , издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба. Следователно законодателят изисква деецът да може да издава еднолично актове, което предполага да е едноличен държавен орган или поне да заема ръководна позиция.

Същността на изпълнителното деяние **- извършване на консултантска дейност е предоставяне на съвети, становища, мнения** от лице , което притежава експертни познания в определена материя. В съдебната практика се изброяват различните проявени форми на консултантската дейност по смисъла на чл.84 ЗПКЛЗПД и предшестващите го

---

[112] В този смисъл **р-е № 4407/3.04.2018г. по АХД №13078/2016г., ВАС, 7 отд.,** както и **р-е №8988/2.07.2018г. по АХД №8319/2017г., ВАС, 7 отд**. и др.

[113] Вж. **р-е №6925/10.06.2015г. по АХД №12640/2014г. ВАС, 7 отд.** : „При липсата на публична информация за свободно работно място, за обоснован е приет извода, че Б., в качеството си на ръководител на одитния екип проверяващ КФН е получила информация за свободното работно място, което от своя страна е довело до създаване на предимство за дъщеря й, и оказване на подкрепа за нея за започването на работа.”

анализи.[114] Консултацията следва да бъде в компетентностите на даващия консултация като лице, заемаща публична длъжност. Дадени съвети извън тази компетентност са ирелевантни за осъществяване на състава.

Консултацията следва да се предоставя на лица, които са заинтересовани от актовете на даващия консултация. Тези лица може да са граждани, юридически лица, граждански дружества по ЗЗД, които нямат самостоятелна правосубектност, но могат да бъдат адресати на административни актове. Отношенията между даващия и получаващия консултация обикновено се уреждат чрез договор за консултантска дейност.

2.11.Забрана за даване на съгласие или използване на служебно положение за търговска реклама в частен интерес – чл.85 ЗПКЛЗПД.

Терминът „търговска реклама" не е определен в ДР на закона приложение могат да намерят определенията за реклама, предвидени в чл.2, б."f" на Европейската конвенция за трансгранична телевизия,[115] чл.74, ал.1 от Закона за радио и телевизия[116] и др.

Изпълнителните деяния са две :

Даване на съгласие за използване на служебното положение за търговска реклама – не е необходим управленски и административен акт. То може да бъде дадено, както изрично, така и мълчаливо, чрез конклудентни действия. Съгласието следва да обхваща специфична цел – да се презентира в обществото определена стока, продукт или идея на база служебното положение на лицето, заемащо публична длъжност.

Използване на служебното положение за търговска реклама. Съставът на чл.80, предл.второ включва разнообразни форми на използване на служебното положение. Целта отново е презентиране на определена стока или продукт с цел извличане на печалби.

3.**Способи за недопускане на конфликт на интереси.**

Основните способи за недопускане на конфликт на интереси регламентирани в закона са два – самоотвод и отвод. Те са регламентирани в раздел в глава 8, раздел III ЗПКЛЗПД „Действия за предотвратяване на конфликт на интереси" /чл.85 -88 ЗПКЛЗПД. И двата се прилагат по отношение на двете категории лица.

3.1.Задължението за самоотвод.

---

[114] „.. тя представлява вид договор за поръчка възмездна доставка на услуги, изразяващи се в предоставяне на интелектуален продукт, съвети, становища, анализ на документи, проучвания, други правни и фактически действия срещу насрещна престация. Настоящия съдебен състав приема, че в това понятие следва да се приложи общоприетия смисъл – изразяване на мнение или съвет по определен въпрос (например анализиране на определен проблем, разясняване на процедура, подготвяне на различни варианти на действие, позиция, компетентна оценка и т.н.) … „ **/р-е №1283/30.01.2014г. по АХД №13258/2013г., ВАС, 7 отд./.**

[115] Ратифицирана със закон обн.ДВ бр.117/10.12.1997г. Обн.ДВ бр.32/8.04.1999г., в сила от 1.07.1999г. Чл.2, б."f" гласи : „реклама" означава всяка публична обява, имаща за цел да насърчи продажбата, покупката или наемането на стока или услуга, да съдейства за популяризирането на една кауза или идея, или да предизвика друг ефект, желан от рекламиращия, за която на рекламиращия е предоставено време за предаване срещу заплащане или друго подобно възнаграждение."

[116] Обн. ДВ бр.138/24.11.1998г. Чл.74, ал.1 гласи : „Реклама е форма на търговско съобщение, придружаващо или включено в аудио-визуално или радиопредаване срещу заплащане или подобно възнаграждение или с цел осигуряване на самопромоция на публично или частно предприятие или физическо лице във връзка с търговия, стопанска дейност, занаят или професия, имащо за цел да се популяризира доставянето на стоки и услуги, включително недвижима собственост или на права и задължения, или да съдейства за популяризирането на кауза или идея, или да предизвика друг ефект, желан от рекламиращия срещу заплащане."

Възложено е на самото ЛЗПД, което лично или свързано с него лице има частен интерес в конкретна управленска ситуация. Чл.85 не е конкретен, но основание за самоотвод е частен интерес и в двата му варианта с оглед на субект – на отвластения или на свързано с него лице. Самото лице следва да прецени, че е налице частен интерес, по смисъла на чл.75 ЗПКЛЗПД. Самоотводът се извършва чрез уведомяване на органа по избора или назначаване. **Без да е задължително е препоръчително уведомяването да е писмено, като се изложат и мотиви** за това и да се депозира в деловодството на съответната институция. В този случай органът по избор или назначаване следва да определи друг служител, който да изпълни задължението.

За членовете на колективни органи самоотводът би могъл да се извърши чрез заявление , което се отбелязва в протокол. В този случай решението се приема с предвиденото мнозинство от членовете на органа, като лицето направило си самоотвод не се допуска до обсъждане и гласуване и тези действия се описват в протокола.

При действащата нормативна уредба е налице известно затруднение във връзка със самоотвода на кметовете, тъй като не съществува яснота кой е орган по избор на тази категория, лица заемащи публична длъжност. Добре би било за сторения самоотвод по чл.85, кметът да уведоми Общинската избирателна комисия.

3.2.**Отводът е задължение на органа по избор или назначаване**.

Условието по чл.86 е „да разполага с данни за негов частен интерес във връзка с конкретното правомощие или задължение по служба". Определението „негов" е неперфектно, тъй като релевантен частен интерес в т.ч. за самоотвод е частен интерес, както на овластения, така и на свързани с него лица. Не се поставят изисквания от къде разполага с данни органа. Следователно те могат да са му известни служебно /например от декларациите за имущество и интереси/ или от друг източник. Добре би било да се издаде писмен акт, чрез който се осъществява отвода – например резолюция с разпореждане, заповед и т.н. В този случай органа по назначаване следва да бъде уведомен с доклад или друг документ от оторизирано според вътрешните правила на ведомството лице. Както и при приложението на отвода , писменото начало е препоръчително.

Самоотводите и отводите се правят незабавно след узнаване на причината за тях и се мотивират. Конкретният мотив би могъл да бъде наличие на частен интерес в конкретната ситуация.

За да са от правно значение те трябва да бъдат извършени преди конкретното правомощие или задължение по служба във връзка, с което е налице частен интерес. Извършването им след упражняване на правомощието не е причина за неустановяване на конфликт на интереси.

4. **Производство за установяване на конфликт на интереси.**

4.1.Характеристика и фази на производството.

Производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси е **способ, процесуална форма за осъществяване на административен контрол.** Това е типично за административната материя явление. На контрол подлежат актовете и действията на ЛЗПД по чл.5, ал.1 и §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД. Предмет на контрола е наличието на нарушение на чл.77-84 ЗПКЛЗПД Във всички случаи този контрол е инцидентен и никога планов, тъй като винаги започва по конкретен повод – сигнал, искане на заинтересованото лице и решение на компетентния орган /за самосезиране/.

Административният характер на производството следва от редица елементи на уредбата – властнически метод на регулиране на възникващите отношения, решаващ орган в първата фаза е административен орган, приключване на производството с индивидуален административен акт, приложение на АПК по неуредените в ЗПКЛЗПД въпроси, конструиране на материалноправните правила като забрани, санкции, характерни за административни нарушения, възможност за оспорване по реда на АПК и т.н.

Производството се състои от три фази – административна, съдебна и фаза на изпълнението на влезлия в сила административен акт, които всъщност съответната на трите фази, характерни за всяко административно производство – издаване на индивидуален административен акт, оспорване и изпълнение на влезлия в сила акт.

Решаващ орган в първата фаза е административният орган. Производството се образува при точно определени в закона основания. Липсва равнопоставеност. Целта е събиране на доказателства с цел установяване наличието или липсата на конфликт на интереси. П**роизводството е едностранно и безспорно.** Тук не се решава правен спор. Липсва елементът състезателност. Липсва и равнопоставеност, тъй като страната е една , а като решаващ орган действа съответния административен орган според позицията на лицето по отношение на което е образувано производството /КПК, орган по избор или назначаване, постоянна комисия към ОС/.

Фазата може да завърши с издаване/приемане на ИАА.

Втората фаза има евентуален характер. Тя се активира само, ако заинтересованото лице оспори пред административен съд актът, с който по отношение на него е установен конфликт на интереси или съответно прокурор протестира акт за неустановяване на конфликт на интереси. Тази фаза се провежда по правилата на АПК. Налице е равенство на страните , които действат при условия на състезателност. Решаващ орган е административният съд, като производството може да се развие пред две съдебни инстанции /АС по местоизвършването на деянието и ВАС/. Фазата завършва с влязло в сила съдебно решение, с което се решава правния спор относно законосъобразността на издадения/приетия ИАА. С решението съдът отхвърля жалбата/протеста или отменя актът постановен в предходната фаза.

Фазата на изпълнението също има евентуален характер. Тя зависи от това дали в резултат на първите две фази е налице влязлото в сила решение за конфликт на интереси. Решаващ орган може да е НАП или органа по избор/назначаване. Целта е привеждане в изпълнение на наложените имуществени и неимуществени санкции. Първите се реализират по реда на ДОПК от органите на НАП, а вторите - от органите по назначаване.

Производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси е административно производство, образувано с акт на КПК или орган по избор или назначаване по отношение на лице, заемащо публична длъжност по чл.6, ал.1 съответно по §2, ал.1 ДР на ЗПК, в хода на което се установява ли не се установява нарушение на чл.73-80 ЗПК и което приключва с индивидуален административен акт на решаващия орган, който подлежи на обжалване по реда на АПК.

4.2.Кой образува и провежда производството – компетентни органи.

С оглед на органа , който го осъществява , обаче при двете групи лица видът контрол е различен.

При лицата по чл.6, ал.1 той е винаги външен /осъществява се от КПК/, а за лицата по §2, ал.1 вътрешен – осъществява се от орган по избор или назначаване, постоянна комисия към ОС /кметове на кметства/.

Компетентна да образува и проведе производството по отношение на ЛЗПД по чл.5 е КПК, а по отношение на лицата по §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД - съответният орган по избор или назначаване, а ако са кметове на кметства – постоянна комисия към ОС.

Производството за установяване на конфликт на интереси по отношение на лицата по чл.5, ал.1 е регламентирано в глава 8, раздел V на ЗПКЛЗПД, а по отношение на лицата по §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД в Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси /НОРИПДУКИ/ от 2018г.

4.3.Основания и ред за образуване на производството. Защита на сигналоподателя.

Основанията за образуване на производството са три и са валидни и за двете групи задължени лица – сигнал, подаден до компетентния орган, по решение на компетентния орган или по искане на заинтересованото лице /чл.93 ЗПКЛЗПД/.

4.3.1. Сигнал.

По своята същност сигналът е едностранно волеизявление на физическо лице, юридическо лице или държавен орган, насочено към образуване на производство за установяване и санкциониране на конфликт на интереси. Както посочихме сигналоподателят е в процесуалната позиция на субект на производство, тъй като може да го инициира. Правото на сигнал за конфликт на интереси е публично право, тъй като е способ за контрол на публичната власт.

Съгласно чл.105, ал.1 ЗПКЛЗПД : *„Всеки , който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемащо публична длъжност може да подаде сигнал до Комисията“.* Разбира се сигналите по отношение на лицата по §2, ал.1 се подават до съответните компетентни органи по избор или назначаване.

Не се изисква правният интерес на сигналоподателя да е засегнат от твърдения конфликт на интереси. Сигналът може да бъде подаден лично или чрез пълномощник. Чл.106, ал.1 от новия закон предвиди реквизити на сигнала. Въз основа на тях председателят на КПК следва да утвърди образец на сигнала, който може да се подаде на място в Комисията или по интернет. Забранено е образуване на производство по анонимни сигнали. Ето защо, при подаване на сигнал по интернет същият следва да се подаде чрез електронен подпис.

Възможно ли е да се подаде сигнал не по формата утвърдена от председателя. По принцип да , но следва да съдържа реквизитите по чл.106, ал.1.

По отношение на сигналоподателите е уредена защита по чл.107, ал.1 , която основно предвижда забрана за разпространяване на данни за самоличността му, както и данни от производството. Чл.109 предвижда защитата да се осъществява и съгласно Закона за защита на лица, подаващи сигнали и публично оповестяващи информация за нарушения.

Почти всички производства за установяване на конфликт на интереси се образуват въз основа на сигнал. След получаването му е важна преценката за допустимостта му, която се извършва от компетентния орган. Ако сигналът не е достатъчно конкретен той е длъжен да изпрати уведомление до сигналоподателя с указания за отстраняване на тази нередовност в 3-дневен срок от получаване на съобщението с предупреждение, че ако това не бъде сторено сигналът ще бъде върнат.

Основания за недопустимост на сигнала, съответно за необразуване на производство са :

1. в сигнала липсва някой от реквизитите по формуляра и недостатъкът не е отстранен в указания срок след изпращане на писмо до сигналоподателя;
2. са изтекли давностните срокове по чл.91 ЗПК;
3. сигналът е подаден до некомпетентен орган;
4. сигналът или искането са подадени повторно по въпрос, по който има влязъл в сила акт, освен ако се основават на нови факти или обстоятелства;
5. сигналът или искането са подадени спрямо същото лице и по същия въпрос, по който има висящо производство, независимо дали е във фазата на издаване, или на оспорване на акта.
6. сигналът е анонимен.

4.3.2. Искане на ЛЗПД.

Инициира от бъдеща страна в производството. Житейски е възможно в определена колегиална или друга обществена среда да възникне съмнение, че в конкретна управленска ситуация лице по чл.5, ал.1 е осъществило състав на конфликт на интереси. В този случай с оглед необходимостта служителя, за който съществува такова съмнение да „изчисти" името си законодателят му е дал възможност да сезира комисията с искане с предмет – дали е налице или не конфликт на интереси по отношение на него в конкретната ситуация. Това е процесуално право, което принадлежи само на физическо лице, което има качеството на ЛЗПД и за което съществува съмнение за наличие на конфликт на интереси.

Искането следва да бъде конкретно и да съдържа реквизитите по чл.106, ал.1. Искателят добива качеството на страна в производството с уведомяването за прието решение за образуване на производството от комисията.

4.3.3. Решение за образуване на производство /самосезиране/.

Това основание е форма на самосезиране на компетентния орган. Той следва да разполага с данни за конфликт на интереси от законен източник /медии, друго производство/. Решението за образуване на производство по инициатива на комисията следва да е с всички реквизити, които има и решението за образуване въз основа на сигнал – лицето по отношение, на което се образува производството, неговата длъжност, конкретни факти за изпълнено служебно положение в частен интерес на овластения или на свързано с него лице. За да го приеме комисията следва да формира извод, че са налице данни за трите условия по чл.74 в конкретна ситуация. В съдебната практика ВАС е изразил становище, че данни от анонимен сигнал не могат да послужат като основание за приемане на решение за самосезиране.[117]

Въз основа на някое от трите основания е препоръчително компетентния орган да приеме решение /при колективен оран/ или издаде заповед /при едноличен орган за образуване на производството.

4.4. Способи за събиране на доказателства.

Прилагат се способите по АПК за събиране на доказателства в първата фаза на производството – писмени доказателства, обяснения, експертизи и др. Възможно е компетентният орган да изиска информация и документи от държавни органи , граждани и търговски дружества и те не могат да откажат предоставянето й.

[117] В този смисъл вж. **р-е №833/26.01.2015г. по АХД №5452/2014г., ВАС, 7 отд.**

4.5. Способи за осъществяване на правото на защита на заинтересованото лице.

Те са част от цялостното право на защита на проверяваното лице. То възниква от уведомяването на лицето за наличие на образувано срещу него производство. Способите предвидени в закона са :

- Право да се запознаване с преписката ;
- Право да представя или изиска събирането на доказателства от водещия орган;
- Право на изслушване от КПК за лицата по чл.5 или от помощна комисия към органа по избор или назначаване;
- Право да представи възражение;
- Право на адвокатска защита в първата фаза на производството.

4.6.Характер и реквизити на крайния за производството акт, с който се установява или неустановява конфликт на интереси.

Компетентният орган приема решение за установяване или неустановяване на конфликт на интереси след цялостно изясняване на фактическата обстановка и анализ на доказателствата. Производството следва да се развие и приключи в срок от три месеца от образуването му с възможност да бъде удължен с 30 дни. Този срок е инструктивен. Нарушаването му не е съществено процесуално нарушение.

Според чл.96, ал.2 ЗПКЛЗПД реквизити на решението са :

1. фактическите и правните основания за постановяването му;
2. направените от лицето възражения и мотиви в случай на неприемане;
3. диспозитивна част, в която се установява наличието или липсата на конфликт на интереси; налага се глоба по чл. 111, определя се нейният размер и се постановява отнемане по чл. 103, ако има основания за това;
4. срок и орган, пред който може да се обжалва.

Решението се изпраща на заинтересованото лице, органа компетентен да прекрати мандат или правоотношение и съответната окръжна прокуратура.

4.7. Съдебна фаза на производството.

Започва по инициатива на заинтересованото лице чрез жалба до Административния съд, ако е установен конфликт на интереси. Жалбата трябва да отговаря на изискванията на АПК, депозира се чрез органа установил конфликт на интереси в 14-дневен срок от получаване на съобщението за решението.

Ако такъв не е установен решението може да се протестира от прокурор в окръжната прокуратура. Протестът е до съответния Административен съд в срок от 30 дни от получаване на съобщението.

ЗПКЛЗПД не съдържа специални правила за провеждане на съдебната фаза. Относно съдебния състав, процедурата, способите за събиране на доказателства и съденият акт се прилага режима на АПК.

Съдебната фаза включва две съдебни инстанции – първа – Административният съд по местоизвършване на деянието в състав от един съдия и касационна – Върховният Административен съд в състав от трима съдии.

Решението за установен конфликт на интереси може да бъде потвърдено от съда или отменено изцяло или частично. При потвърждаване влиза в сила от датата на влизане в сила на съдебното решение.

5.Сравнение между конфликта на интереси и основния състав на длъжностните престъпления по чл.282 НК.

Сравнението дава възможност да се разграничат двете явления едно от друго, но и да се подчертаят още веднъж основните им характеристики.

Основният състав на длъжностното престъпление по чл.282 НК е престъпление, докато конфликтът на интереси според определението по чл.74 ЗПКЛЗПД е административно нарушение.

5.1. Прилики.

И двата института предвиждат деяния, които са обявени за общественоопасни със закон, тъй като са злоупотреба с власт. И двата института регламентират корупционни прояви. При установяването им с надлежен съдебен акт се налагат предвидените в закона санкции.

Те имат еднакви елементи, които включват характеристиките на дееца, деянието, елементите от субективна и обективна страна, налаганите санкции и същевременно забраняват тези прояви. И в двата случая дейците на двете правонарушения са държавни служители. Те трябва да притежават определени качества, предвидени в закона – ЛЗПД по смисъла на чл.5 или §2, ал.1 ДР на ЗПКЛЗПД за конфликта на интереси и длъжностно лице по смисъла на чл.93, т.1 НК за длъжностното престъпления. Не всеки държавен служител може да бъде деец на двете правонарушения, а само онзи, който притежава съответните качества.

Изпълнителните деяния са свързани с упражняване на властнически правомощия. Извършването им е нарушаване на правилата за осъществяване на държавното управление. Санкциите и в двата случая се налагат от компетентен държавен орган след провеждане на предвидено в закон производство.

И при двете сравнявани явления облагата от съответното деяние е възможно да е в полза на трето лице.

Санкциите се налагат след провеждане на процедура от компетентен държавен орган и с надлежен властнически акт. Елемент на общност е и обстоятелството, че актът, с който се установява правонарушението /присъда, решение на КПК/ се налага и санкцията. Обществените отношения , които възникват в хода на двете производства се регулират от властническия метод на регулиране при липса на равнопоставеност между страните в правоотношението.

5.2. Разлики.

5.2.1.С оглед характера на правонарушението – съставът на чл.282, ал.1 НК е престъпление, а конфликтът на интереси е административно нарушение. От тук престъплението е регламентирано в НК, а конфликтът на интереси в ЗПКЛЗПД.

5.2.2.С оглед специалните изисквания към дееца – деецът по чл.282, ал.1 НК следва да е длъжностно лице по смисъла на чл.93, т.1 НК, а деец на конфликт на интереси може да бъде ЛЗПД, което заема някоя от позициите по чл.5 ал.1 или §2, ал.1 ПЗР на ЗПКЛЗПД.

5.2.3.С оглед на процедурата за установяване – при длъжностните престъпления по НПК /наказателно производство/, а при конфликта на интереси - административно производство по реда на ЗПКЛЗПД /наредбата и по неуредените въпроси АПК.

5.2.4. С оглед съдържанието на изпълнителното деяние.

Съставът по чл.282, ал.1 предвижда три алтернативни форми на изпълнителното деяние - /1/ нарушаване на служебни задължения, /2/ неизпълнение на служебни задължения, /3/ превишаване на власт или права. Съответно при конфликта на интереси е налице изпълнение на служебни задължения/правомощия в определен частен интерес, което се състои в осъществяване на някое от забранените в 28 – те състава на конфликт на интереси по чл.77 – 82 задължения.

При състава на чл.282, ал.1 НК законодателят е визирал отклонение от нормалното осъществяване на служебните задължения в три разновидности – или не се

изпълняват , или се нарушават или се превишават. Причината за това е субективния елемент – определената користна цел.

За да възникне конфликт на интереси, е достатъчно нормално и регулярно изпълнение на служебно задължение, което попада в някой от 28-те състава на конфликт на интереси. Тук отклонения не са необходими.

С оглед деянието следва да се отбележи, че престъплението може да се осъществи и чрез бездействие, докато при конфликта това е невъзможно.

5.2.5.С оглед субективната страна.

Основният състав на длъжностното престъпление се осъществява винаги при умишлена форма на вина , поради специфичната користна цел – длъжностното лице да набави за себе си или за другиго облага или да причини другиму вреда и от това могат да настъпят немаловажни вредни последици.

Функциите на тази специфична цел при конфликта на интереси се поемат от частния интерес, който може да доведе до облага. При престъплението облагата може да бъде и в полза на кое да е трето лице, без да е необходимо то да притежава определени качества. При конфликта на интереси облагата може да бъде в полза на трето лице, което притежава качеството свързано с ЛЗПД. При престъплението облагата следва да е реализирана, докато при конфликта на интереси към момента на осъществяване на изпълнителното деяние е достатъчно да е била възможна.

5.2.6. С оглед компетентните органи , които установяват или неустановяват двете правонарушения – при длъжностното престъпление това е наказателният съд с присъда след като е сезиран от прокурор с обвинителен акт, а при конфликта на интереси – това винаги е административен орган – КПК, орган по избори или назначаване, ПК към ОС по отношение на кметовете на кметства с решение, което е ИАА и се приема/издава в края на първата фаза на производството.

5.2.7. С оглед на процедурата за установяване – относно състава по чл.282, ал.1 НК процедурата се осъществява по реда на НПК, а относно конфликта на интереси процедурата на установяване и санкциониране на конфликт на интереси е административно производство, което принадлежи към широкото понятие за административен процес и се развива по правилата на ЗПК, а по неуредените въпроси на АПК.

5.2.8. С оглед на санкциите – като всяко тежко престъпление длъжностното престъпление по чл.282, ал.1 НК се наказва с лишаване от свобода, докато при установяване на конфликт на интереси се налагат санкциите, предвидени за това деяние в ЗПКЛЗПД, които имат основно имуществен характер.

Николай Николов

Доктор по право