

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 9972

от 28.06.2019 г.

по адм. д. № 422 / 2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на четвърти юни в състав:

Председател:	ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
Членове:	ТОДОР ТОДОРОВ СТЕЛА ДИНЧЕВА

при секретар и с участието на прокурора М. Б. изслуша докладваното от съдията СТЕЛА ДИНЧЕВА по адм. д. № 422/2019

Производство по чл. 185 и сл. АПК.

Образувано е по жалба от С. И. Д. от гр. София, "Прима СД" ЕООД ЕИК 131103985 и "Ориел" ЕООД ЕИК 175291275 срещу чл. 22, ал. 1 и ал. 2 и чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси (Наредбата) приета с ПМС № 209/26.09.2018 г. обн. В ДВ, бр. 81 от 02.10.2018 г.

Според съдържанието на първата разпоредба образуването, отказът от образуване и прекратяването на производството се извършват със заповед, съответно с решение, на органа по избора или назначаването, на Съвета на нотариусите или на Съвета на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - с решение на съответната постоянна комисия. Според ал. 2 на чл. 22 от Наредбата производство не се образува или образуваното производство се прекратява, когато: 1. в сигнала или искането липсва някой от реквизитите по чл. 6, ал. 2, съответно по чл. 19, ал. 1, и недостатъкът не е отстранен в указания срок; 2. са изтекли сроковете по чл. 21; 3. сигналът или искането са подадени 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.

Според втората разпоредба, а именно чл. 26, ал. 1 от Наредбата органът по избора или назначаването, Съветът на нотариусите или Съветът на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - постоянната комисия, се произнася с мотивирана заповед, съответно решение за наличието или липсата на конфликт на интереси, в срок до два месеца от образуването на производството. При случаи на фактическа и правна сложност срокът

може да се продължи еднократно с 30 дни, а съгласно ал. 2 на чл. 26 - Актът по ал. 1 съдържа: 1. наименованието на органа, който го издава; 2. адресата на акта; 3. фактическите и правните основания за постановяването му; 4. направените от лицето възражения и мотиви в случай на неприемане; 5. диспозитивна част, в която се установява липсата или наличието на конфликт на интереси и се налага глоба по чл. 171 от ЗПКОНПИ; 6. срок и съд, пред който може да се обжалва; 7. дата на издаване и подпис/подписи.

Жалбоподателят счита процесните норми в частите относно "органът по избора или назначаването, Съветът на нотариусите или Съветът на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - постоянната комисия" са противоречащи на чл. 74, ал. 1 от ЗПКОНПИ, съгласно който "Комисията се произнася с мотивирано писмено решение в срок до два месеца от образуване на производството". Сочи, че както в чл. 74 от ЗПКОНПИ, така и в следващите членове чл. 75, чл. 76, ал. 1 от закона се говори само за Комисията. Единствено Комисията е компетентен орган да издава решение за установяване на конфликт на интереси. Налице е пряко противоречие между закона и процесната наредба, тъй като със същата се разширява кръгът на лицата, които имат право да установяват конфликт на интереси. На следващо място жалбоподателят твърди, че съгласно чл. 74, ал. 2 от ЗПКОНПИ актът, с който се установява конфликта на интереси е решение на комисията, което е с точно определено от закона съдържание. Съгласно обаче чл. 26, ал. 2 от Наредбата актовете, с които се произнасят органът по избора или назначаването, Съветът на нотариусите или Съветът на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - постоянната комисия, са два вида-заповед /какъвто акт не фигурира в закона/ и решение в зависимост от съответния орган. Твърди се, че е налице пряко противоречие на наредбата със закона по отношение на формата на акта, с който се установява конфликт на интереси. По отношение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата жалбоподателят счита, че същата противоречи на чл. 74, ал. 2 от ЗПКОНПИ, тъй като прекратяването на производството е единствено в компетентността на КПКОНПИ.

Жалбоподателите считат, че оспорената наредба противоречи на целта на закона, тъй като същият има за цел централизирането и консолидирането на органите извършващи проверка на лица заемащи висши публични длъжности, а предоставената компетентност с наредбата и на други лица да установяват конфликт на интереси противоречи на тази цел.

На последно място жалбоподателите считат, че наредбата е издадена при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като не са спазени изискванията на чл. 26, ал. 2 и чл. 28 от ЗНА.

Прави се искане съдът да признае за нищожни или да отмени като незаконосъобразни чл. 22, ал. 1 и ал. 2 и чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от Наредба за организация и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси приета с ПМС № 209/26.09.2018 г. Претендира направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата - Министерски съвет на Република България, чрез процесуален представител В. Д. изразява становище за недопустимост и неоснователност на оспорването. Представя подробна писмена защита. Посочва, че право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Изискването е императивно като интересът следва да бъде личен, пряк и непосредствен като абсолютна процесуална предпоставка за оспорване на подзаконов акт. От представените доказателства не може да се направи обоснован извод, че уредените с подзаконовия нормативен акт обществени отношения засягат непосредствено правната сфера на жалбоподателя, поради което жалбата е недопустима поради липса на правен интерес. Наредба за организация и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси е издадена изцяло в съответствие със ЗПКОНПИ и в изпълнение на целта на същия закон. При преценка за съответствието на нормативния административен акт с материалните разпоредби се изследва

съобразността на акта с нормите, установяващи законовата делегация, както и съответствието на наредбата с общата законова регламентация на цялостния юридически акт, в чиято връзка е издадена.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбата. Посочва, че процесната наредба не е нищожна, а конкретно оспорените разпоредби не противоречат на закона. Чл. 1, ал. 1 от наредбата регламентира организацията и реда на проверка на декларациите по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ, а в ал. 2 са посочени лицата, за които се прилага тази наредба, а именно тези по § 2, ал. 1 от ПЗР на закона. Тези лица подават декларации пред органа по назначаването и проверката на същите се извършва от органите по реда на чл. 5 и чл. 6 от същия параграф. Наредбата е приета на основание § 2, ал. 6 от ПЗР на ЗПКОНПИ като при издаването и са спазени разпоредбите на чл. 26, ал. 2 и чл. 28 от ЗНА.

Върховният административен съд, шесто отделение като прецени доказателствата по делото, оплакванията, доводите, становищата и заключенията на страните прие за установено следното:

Съгласно чл. 186, ал. 1 АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Жалбоподателят е юридическо лице. Следователно в случая жалбоподателите имат правен интерес от оспорване на процесната наредба.

Разгледана по същество жалбата на С. И. Д., "Прима СД" ЕООД и "Ориел" ЕООД е частично основателна. Съображенията за това са следните:

Съгласно чл. 75 АПК нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен.

Наредба за организация и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси е приета въз основа на законова делегация регламентирана в § 2, ал. 6 от ПЗР на ЗПКОНПИ с Постановление № 209 на Министерския съвет от 26.09.2018 г. Същата е приета на заседание на Министерски съвет след внесено предложение от страна на началника на политическия кабинет на заместник министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи Е. З.. Към предложението са приложени доклад от заместник министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи Е. З., проект на постановление на министерски съвет, финансова обосновка, съгласувателна таблица с отразени становища, съобщение за средствата за масово осведомяване и електронен носител. Проектът на наредбата е публикуван на сайта на Портал за обществени консултации на 29.05.2018 г. като е дадена възможност в срок до 28.06.2018 г. заинтересованите лица и организации да изразят становища по проекта. Ведно с проекта са публикувани и доклад, проекта на ПМС, частична предварителна оценка на въздействието, становище на дирекция "Модернизация на администрацията", становище на Столичния общински съвет получено по ел. поща на 28.06.2018 г. Проектът на наредбата е публикуван втори път на сайта на портал за обществени консултации на 24.07.2018 г. като към проекта са публикувани и доклад, справка за постъпили предложения част 1 и част 2. Срокът за обществено обсъждане е бил до 08.08.2018 г.

Във връзка с гореизложеното съдът намира, че процесният подзаконов нормативен акт е издаден от компетентен орган и при спазване на административнопроцесуалните правила за издаването му. По отношение на съответствието на атакувания акт с материалния закон съдът намира следното:

По отношение на атакувания чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Наредба за организация и реда

за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси, която съответно гласи "Образуването, отказът от образуване и прекратяването на производството се извършват със заповед, съответно с решение, на органа по избора или назначаването, на Съвета на нотариусите или на Съвета на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - с решение на съответната постоянна комисия" и съответно чл. 26, ал. 1, според който "Органът по избора или назначаването, Съветът на нотариусите или Съветът на Камарата на частните съдебни изпълнители, а за кметовете на кметство - постоянната комисия, се произнася с мотивирана заповед, съответно решение за наличието или липсата на конфликт на интереси, в срок до два месеца от образуването на производството" за текста "органа по избора или назначаването....., а за кметовете на кметство - с решение на съответната постоянна комисия" съдът намира жалбата за неоснователна.

Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗПКОНПИ орган за противодействие на корупцията по смисъла на този закон за лицата, заемащи висши публични длъжности, е Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество /КПКОНПИ/. Съгласно чл. 13, ал. 1, т. 3 от закона комисията извършва проверка и анализ на декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности и установява конфликт на интереси на тези лица. Същите са подробно описани в чл. 6, ал. 1 от ЗПКОНПИ. Съгласно § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗПКОНПИ обаче разпоредбите на глави пета "Декларации", осма "Конфликт на интереси" и глава петнадесета "Административнонаказателни разпоредби" се прилагат съответно и за други категории лица разписани в същата разпоредба. Редът за подаване на техните декларации и за установяване на конфликт на интереси е разписан в § 2, ал. 2, ал. 3, ал. 5 и ал. 8 от ПЗР на ЗПКОНПИ. Съгласно тези текстове декларациите на посочените в ал. 1 лица се подават пред органа по избора или назначаването, с изключение на кметовете на кметства, които подават декларации пред постоянна комисия на съответния общински съвет, а установяването на конфликта на интереси се извършва от органа по избора или назначаването, т.е. не е налице противоречие между разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от наредбата и чл. 74, ал. 1 от ЗПКОНПИ, тъй като законът предвижда освен пред комисията по чл. 7, ал. 1 от ЗПКОНПИ декларации в определени случаи да се подават и пред други органи, а именно пред органа по избора или назначаването, както и пред постоянната комисия на съответния общински съвет за кметовете на кметства, които са и органите, които установяват конфликт на интереси. Организацията и редът за извършване на проверката на тези декларации, както и за установяване на конфликт на интереси на тези лица се уреждат с наредба на Министерския съвет, която именно е процесната наредба. С издаването на процесната наредба именно с това съдържание МС е изпълнил задължението си вменено му с § 2, ал. 6 от ПЗР на ЗПКОНПИ. В тази връзка следва да се посочи, че органите, които установяват конфликт на интереси са посочени в закона, а не в наредбата, поради което съдът намира жалбата в тази и част за неоснователна.

По отношение на текста "Съвета на нотариусите или на Съвета на Камарата на частните съдебни изпълнители" в чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Наредбата съдът намира жалбата за основателна. Съгласно § 2, ал. 1, т. 6 от ПЗР на ЗПКОНПИ глава пета, осма и петнадесета се прилагат и за нотариусите, съдиите по вписванията и държавните и частните съдебни изпълнители. Същите са задължени да подават декларация по чл. 35, ал. 1 и в сроковете по чл. 36, ал. 1 и по чл. 38, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ПЗР на ЗПКОНПИ пред органа по избора или назначаването. Съгласно чл. 12, ал. 2 и ал. 3 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност конкурсът /за нотариуси/ се провежда от комисия в състав: председател - представител на Министерството на правосъдието, определен от министъра на правосъдието, и членове: съдия от Върховния касационен съд, определен от председателя на Върховния касационен съд, двама нотариуси, определени от Съвета на нотариусите, и хабилитиран преподавател по гражданскоправни науки, определен от министъра на правосъдието и (3) комисията по ал. 2 изпраща протокола с резултатите от конкурса на министъра на правосъдието, който в 14-дневен срок издава заповед за

вписване в регистъра на Нотариалната камара на класирания се в съответния район кандидат. Вписването в регистъра на Нотариалната камара се извършва по решение на Съвета на нотариусите след влизане в сила на заповедта на министъра на правосъдието за вписване. Съгласно чл. 65, ал. 1 от ЗННД Съветът на нотариусите: 1. ръководи работата на Нотариалната камара; 2. свиква общото събрание, изпълнява неговите решения и дава отчет пред него; 3. избира заместник-председателите; 4. определя щата и административния секретар на камарата; 5. организира воденето на регистъра на Нотариалната камара, взема решение за извършване на вписванията, отбелязванията и заличаванията в него и извършва задължителните действия при загубване права на нотариус; 6. определя кой нотариус да участва в конкурсната комисия; 7. (отм. - ДВ, бр. 18 от 2003 г.); 8. следи за изпълнението на задълженията на нотариусите и на помощник-нотариусите, образува и участва чрез свои представители в дисциплинарни производства срещу тях в предвидените случаи; 9. (изм. - ДВ, бр. 18 от 2003 г.) ръководи и осъществява дейността за повишаване на професионалната квалификация на нотариусите и на техните помощници, както и служители и се грижи за защитата на професионалните им права; 10. изпълнява всички задължения, които по закона, по устава или по решение на общото събрание не са отнесени към компетентността на друг орган. Видно от този текст Съветът на нотариусите няма правомощие да образува, отказва да образува или прекратява производството, така както е разписано в чл. 22, ал. 1 от Наредба за организация и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси, нито има правомощието да се произнася с мотивирана заповед, съответно решение за наличието или липсата на конфликт на интереси по чл. 26, ал. 1 от наредбата. Правомощията на Съвета на нотариусите са изрично предвидени и лимитативно определени в ЗННД и увеличаване и разширяването на тези правомощия с подзаконов нормативен акт е недопустимо като противоречащо на закона. В тази връзка съдът намира подадената жалба срещу чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от наредбата в частта относно "Съвета на нотариусите" за основателна.

Аналогични са изводите на съда и относно текста "Съвета на камарата на частните съдебни изпълнители" в чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Наредбата. Съгласно чл. 59, ал. 1 от Закона за частните съдебни изпълнители Съветът на камарата: 1. управлява дейността на камарата и се разпорежда с недвижимите ѝ имоти; 2. свиква общото събрание, изпълнява неговите решения и дава отчет пред него; 3. избира заместник-председателите; 4. определя щата и административния секретар на камарата; 5. ръководи и осъществява дейността за повишаване на професионалната квалификация на частните съдебни изпълнители и се грижи за защитата на професионалните им права; 6. следи за изпълнението на задълженията на частните съдебни изпълнители, взема решения за образуване на дисциплинарни производства и участва в тях чрез свои представители; 7. дава писмено мнение на министъра на правосъдието за спазване на изискванията за кантора и за надеждно съхраняване на архива в нея преди встъпване на частния съдебен изпълнител в длъжност; 8. решава всички въпроси, които по закона и устава не са от компетентността на друг орган. И в тази норма не е предвидено Съвета на камарата на частните съдебни изпълнители да образува, отказва да образува и прекратява производството по чл. 22, ал. 1 от Наредбата, както и да се произнася с решение за наличието или липсата на конфликт на интереси по чл. 26, ал. 1 от наредбата. Следователно жалбата в тази част също е основателна.

Що се касае до възражението на жалбоподателите относно вида на акта, с който се произнасят органите по чл. 26, ал. 1 от Наредбата съдът намира това възражение за неоснователно. Видно от гореизложеното нормата в частта относно "Органът по избора или назначаването....., а за кметовете на кметство - постоянната комисия...." не противоречи на нормативен акт от по-висока степен. В този смисъл не противоречи на закона и разписаното в наредбата, че тези органи издават различни актове - заповеди и решения. Дали органът ще издаде заповед или решение зависи от това дали същият е едноличен орган или колективен. В случая органът по назначаването или избора ще издава заповеди, а комисията - решения.

Възражението на жалбоподателите относно чл. 26, ал. 2 от Наредбата съдът също намира за неоснователно. Алинея 2 разписва какви точно реквизити следва да съдържа акта по ал. 1 на чл. 26 от наредбата. Съдържанието на този текст е почти същото като това на чл. 74, ал. 1 от ЗКОНПИ с добавянето на текста "наименование на органа, който го издава и адресата на акта" и като текста на чл. 59 от АПК. В този смисъл не може да става въпрос за противоречие между подзаконова и законова норма, тъй като такова в същност няма. По същество възражението на жалбоподателите касае текста на ал. 1 на чл. 26, който вече бе обсъден по-горе.

Последното възражение е относно чл. 22, ал. 2 от Наредбата, което също се преценява от настоящия състав на съда като неоснователно. В алинея 2 са описани случаите, в които не се образува производство или образуваното производство се прекратява. Този текст също не противоречи на закона, тъй като същият почти дословно преповтаря предпоставките за допустимост по чл. 27 от АПК.

Във връзка с гореизложеното съдът намира, че следва да отмени чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Наредбата в частта относно текста "Съвета на нотариусите и Съвета на Камарата на частните съдебни изпълнители" като противоречащи на нормативен акт от по висока степен, а жалбата в останалата част следва да се отхвърли.

Процесуалният представител на жалбоподателя С. И. Д. е направил искане за присъждане на направените по делото разноски в размер на 610 лева представляващи 500 лева адвокатски хонорар, 30 лева първоначална държавна такса, 60 лева допълнителна държавна такса и 20 лева такса за обнародване в Държавен вестник предвид списъка за разноски по чл. 80 от ГПК. Представени са и списъци за разноски на жалбоподателите "Прима СД" ЕООД и "Ориел" ЕООД съответно за внесена държавна такса в размер на по 150 лева за всяко от двете дружества. Исканията за заплащане на разноски следва да се уважат, но тъй като жалбата е частично основателна, следва да се присъдят внесените държавни такси и половината от платения адвокатски хонорар в размер на 250 лева.

По изложените съображения и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Върховният административен съд, VI отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ чл. 22, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси приета в ПМС № 209 от 26.09.2018 г. в частта относно текста "Съвета на нотариусите и Съвета на Камарата на частните съдебни изпълнители".

ОТХВЪРЛЯ ЖАЛБАТА на С. И. Д., "Прима СД" ЕООД и "Ориел" ЕООД в останалата част.

ОСЪЖДА Министерски съвет да заплати на С. И. Д. ЕГН ***** сумата от 360 лева (триста и шестдесет) лева направени разноски по делото представляващи 30 лева първоначална държавна такса, 60 лева допълнителна държавна такса, 20 лева такса за обнародване в Държавен вестник и 250 лева адвокатски хонорар.

ОСЪЖДА Министерски съвет да заплати на "Прима СД" ЕООД ЕИК 131103985 сумата от 150 лева (сто и петдесет) лева държавна такса.

ОСЪЖДА Министерски съвет да заплати на "Ориел" ЕООД ЕИК 175291275 сумата от

150 лева (сто и петдесет) лева държавна такса.

На основание чл. 194 от АПК след влизане в сила на решението същото да се обнародва в Държавен вестник.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването на страните пред петчленен състав на Върховния административен съд.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 947 от 21.01.2020 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - II колегия, по адм. д. № 11081/2019 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)