

# РЕШЕНИЕ

№ 5447

гр. София, 15.09.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 69 състав**, в публично заседание на 30.08.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Милена Славейкова**

при участието на секретаря Грета Грозданова, като разгледа дело номер **6678** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.124, ал.1 от Закона за държавния служител (ЗДСл), във връзка с чл.145 – 178 от Административно процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Д. К. Д., ЕГН [ЕГН], със съдебен адрес [населено място], [улица], ет.2, офис 4, чрез адв. А. П., срещу Заповед № 450 от 14.06.2022 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ), с която на основание чл.90, ал.1, т.3 ЗДСл му е наложено дисциплинарно наказание “уволнение” и на основание чл.107, ал.1, т.3 ЗДСл е прекратено служебното му правоотношение за длъжността „директор“ на Дирекция „Противодействие на измамите“ (ДПИ) в ДФЗ.

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед като издадена при съществено нарушение на административно производствените правила и неправилно приложение на закона. Жалбоподателят поддържа, че заповедта е немотивирана, не е спазена императивната разпоредба на чл. 91 от ЗДСл, наложеното му е наказание е извън срока по чл. 94, ал.1 от ЗДСл и представлява злоупотреба с права от страна на органа по назначението, тъй като цели саморазправа с него като държавен служител. Сочи, че след предходно прекратяване на служебното правоотношение е възстановен на длъжност директор на ДПИ със Заповед № 310 от 21.04.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, считано от 21.04.2022 г. бях възстановен на длъжността директор на ДПИ, но на практика възстановяването му било препятствано умишлено, за което подал сигнал вх.№02-6500/2863 от 09.05.2022 г.

По-малко от 5 работни дни след връщането му на работа му била връчена Заповед №03-РД/1466 от 03.05.2022 г., с която считано от 04.05.2022 г., временно е отстранен от работа във връзка със Заповед № 03-РД/1453 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ за образуване на дисциплинарно производство. Жалбоподателят твърди, че в нито един момент от страна на Дисциплинарния съвет (ДС) при ДФЗ не са предприемани или извършвани действията по чл. 96, ал.2 от ЗДСл с негово участие, както и, че не е запознат с материалите от дисциплинарното производство. При искане от негова страна за запознаване с тях, били оформени формални откази с подписи на свидетели, с което било нарушено правото му на защита, още повече, че считано от 04.05.2022 г. бил отстранен от длъжност. Проведеното на 25.05.2022 г. изслушване също било формално, като участвалите в него служители - главен секретар на ДФЗ и директор на Дирекция „Човешки ресурси“ не били безпристрастни, тъй като срещу тях жалбоподателят подавал сигнали. Жалбоподателят счита, че дисциплинарнонаказващият орган (ДНО) бланкетно е посочил, че е отчел тежестта на нарушенията, обстоятелствата при които са извършени, формата на вината и цялостното му служебно поведение, но без да изложи каквито и да било факти и мотиви. Не били посочени конкретни дата и час на нито едно от твърдените дисциплинарни нарушения, не било съобразено цялостното му кариерно развитие в ДФЗ и дадените през годините оценки и атестации, не били описани обстоятелствата, при които твърдяно са извършени нарушенията. Счита, че са изтекли сроковете за налагане на наказанието по чл.94, ал.1 ЗДСл, които са текли и по време на предходно прекратеното правоотношение. Поддържа, че при издаването на обжалваната заповед не са спазени императивните разпоредби на чл.94, ал.1, чл.93, ал.1, чл.91, ал.1 и чл.97, ал.1 от ЗДСл, не са доказани твърдените нарушения на чл.21, ал.1 и чл.28, ал.1 от ЗДСл, чл.5, ал.2, чл.14, ал.1 и 2, чл.16, чл.17, ал.1, 2, 3 и 4 от КПСДА и чл.2, ал.1, т.2, 3, 6, 8, 10 и 11, чл.14, ал.1,2, 3, чл.16, ал.1,2, 4, чл.17, ал. 1,2, 3 от ЕК на служителите в ДФЗ „Земеделие“, както и на чл.21, ал.1 и чл.23 ЗДСл, чл.56, ал.1 от УПДФЗ, чл.11 от КПСДА и чл.10 от ЕК на служителите в ДФЗ „Земеделие“. Счита, че са посочени нарушения, които изобщо не отговарят на изброените в процесната заповед нормативни и подзаконови основания. Претендира се съдът да постанови решение, с което да отмени заповедта за наложено дисциплинарно наказание, със законните последици.

Ответникът изпълнителен директор на ДФЗ оспорва жалбата чрез адв. Д.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, като прецени доводите на страните във връзка със събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа страна:

Не е спорно по делото, че със Заповед №1665 от 12.07.2021 г. на изпълнителния директор на ДФЗ е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя като директор на Дирекция „Противодействие на измамите“ в ДФЗ. С решение по адм.д. № 7656/2021 г. по описа на АССГ, влязло в законна сила на 07.04.2022 г., посочената заповед е отменена. Със заповед № 310 от 21.04.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, считано от 21.04.2022 г., служителят е възстановен на длъжност директор на ДПИ.

В административната преписка се съдържа писмо вх.№ 03-0416/2094#1 от 27.04.2022 г. на главния секретар на ДФЗ до жалбоподателя, според което същият не е положил подпис върху докладни записки на служителя с искане да му се осигури достъп до мрежови ресурси и информационни масиви на ДФЗ, тъй като същите били в

съгласувателен режим. Пак според писмото „в разумен срок на служителя ще бъде предоставен достъп, съобразен с функциите и компетентностите му на директор на ДПИ“. Според съда, в писмото се съдържа признание на компетентен административен орган по чл.6, ал.2 от ЗДСл на неблагоприятен за органа по назначаване факт, а именно, че към 27.04.2022 г. възстановеният служител не е имал достъп информационните масиви на ДФЗ, необходим му, за да изпълнява функционалните задължения на заеманата от него длъжност.

Според съда, документът съдържа признание на компетентен административен орган по чл.6, ал.2 от ЗДСл на неблагоприятен за органа по назначаване факт, а именно, че в срок до 27.04.2022 г. на възстановения служител не е осигурен достъп до информационните масиви на ДФЗ, необходим му, за да изпълнява функционалните задължения на длъжността.

С докладна записка (ДЗ) вх.№ С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ директорът на ДФЗ е запознат със следните факти: Към момента на назначаването му на длъжност директор на ДПИ, считано от 13.07.2021 г., била определена комисия, която да изготви опис на регистрираните документи и проекти намиращи се на бюрото и работното помещение (стая 401), ползвани от г-н Д. Д.. Откритите и впоследствие подредени по години документи били описани подробно в ДЗ вх. № 03- 0416/3777 от 19.07.2021 г.

Били намерени неподписани ДЗ, изготвени от ст. експерт Н. К., които в следствие и предвид напредналите срокове били преразпределени за извършване и приключване на работата по преписките на други служители от дирекцията. След освобождаване от длъжност г-н Д. К. Д. изпратил множество „сигнали“, поставяйки под съмнение работата и дейността на конкретни служители и дирекции във Фонда.

Във всички сигнали г-н Д. обвинявал в некомпетентност служители от дирекция „ПИ“, звено Инспекторат и други дирекции, като отправял забележки и давал оценки за качеството на работата им. Следвало да се отбележи, че посочените от г-н Д. „пропуски в работата и изпълнение на текущи задачи“ са всъщност негови пропуски, които системно е допускал в качеството му на директор през годините назад и като експерт в дирекция „Противодействие на измамите“. Като пример са посочени огромни закъснения при обработване и разпределяне от негова страна на постъпилите в дирекцията сигнали, както и неоправдано задържане, понякога с години на различни преписки. Системното забавяне от негова страна при разглеждане, разпределение и наблюдение на извършваните от подчинените му служители проверки по постъпили сигнали, довело до множество неприключени с една и повече години на различни по своя характер сигнали, поставяйки десетки бенефициери в невъзможност да получат плащания, да извършват дейностите си, както и да обслужват взетите в тази връзка кредити. Г-н Е. Е. е изразил лично становище, че г-н Д. К. Д. е изнасъл целенасочено от ДФ „Земеделие“ лично, или чрез други лица, чувствителна и друга информации, е цел вероятното ѝ използване за лични, или користни цели, свързано е уронване авторитета на служители и дирекции, както и възпрепятстване и омаловажаване на дейността им и в цялост работата на ръководството на Фонда.

Посочва се също в документа, че са налични документи и преписки, които Д. е разпределял на себе си, с поставени обственоръчно в тази връзка резолюции, както и за извършване на безконтролни проверки на различни сигнали по негова преценка. Проверките са приключвани от Д. с ДЗ, които сам си е разписвал и утвърждавал, като по този начин г-н Д. Д. системно е нарушавал основно за Фонда изискване за засилен

контрол /принципа на четири очи/ при обработката на постъпилите сигнали, проекти и др. документи, утвърден в правилниците за работа на всички звена. Г-н Д. самостоятелно е попълвал и контролни листа за архивиране на приключените от него преписки. През времето, в което е бил директор на дирекция „ПИ“ системно е упражнявал и психологичен тормоз, на служители от дирекцията и отнемане на възложени им преписки. Част от преписките приключвал сам или ги възлагал на друг „удобен“ за него служител.

Друго обстоятелство, което довело до огромно забавяне и приключване на част от постъпилите в ДПИ преписки, били системните закъснения и отсъствия на Д. К. Д. от работа. Всички действащи към момента служители на дирекция „ПИ“ можело да потвърдят, както невявяването му редовно на работа, така и бавното обработване на документите от негова страна и несвоевременно придвижване, понякога с месеци на написани и постъпили докладни записки. Служителят приложил списък на работните дни за периода от 01.04.2020 г. до 29.04.2021г., в които системата за достъп е отчела на вход и изход несъответствия /Закъснения, отсъствия/ при чекиране с персонална карта за достъп в ДФ „Земеделие“ на служителя Д. К. Д..

В докладната си записка от 11.04.2022 г. г-н Е. Е. отправил предложение до изпълнителния директор на ДФЗ да бъде сезиран Инспектората на ДФЗ за снемане на писмени обяснения от г-н Д. Д. и събиране на данни за неизпълнение на служебни задължения във връзка със сигнали вх. № С-8- 23/23.02.2022 г., № С-8-48/06.10.2021 г., № 03-0416/2436#2/17.01.2022 г., № 03-0416/569#4/05.04.2022 г. и 03-0416/2436#3 от 01.03.2022 г., както и за нарушения на правилата за поведение в Етичния кодекс на служителите в ДФЗ.

Според Становище вх. № С-8-34#3 от 11.04.2022 г. на М. М. – главен експерт в ДПИ, същият работи в ДФЗ от 2007 г. и счита, че е „пряк и непосредствен свидетел на поведението на Д.“ от момента на назначаването му в ДФЗ, в качеството му на експерт в ДПИ, до последващото му назначаване като директор. М. бил пряк потърпевш от подадени от Д. сигнали срещу него на лична основа. Д. не спазвал установеното работно време и не го използвал за изпълнение на служебните задължения. Като ръководител не проявявал уважение и коректност, а напротив – накърнявал достойнството и личното пространство на служителите. Не уважавал професионалните мнения на експертите, а налагал своето. Умеел да създава конфликтни ситуации и не давал добър личен пример, като системно възпрепятствал професионалната дейност на дирекцията.

Според Становище вх. № С-8-34#4 от 11.04.2022 г. на М. В. – главен експерт в ДПИ, същият работи в ДФЗ от м.септември 2008 г., а от м.април 2015 г. като служител в ДПИ на ДФЗ. Служителят изразява становище, че последните две години поведението на Д. „било нетърпимо“, което било в разрез с Етичния кодекс за поведение на служителите в ДФЗ. Не приемал различно мнение. Разделил служителите на няколко лагера и нарушавал колективността. Създавал атмосфера на неравнопоставеност и противопоставяне между служителите. Не спазвал установеното работно време. Изразява лично становище, че възстановяването му на работа би довело до негативни последствия и демотивация на служителите в дирекцията.

Според Сведение вх. № С-8-34#5 от 11.04.2022 г. на Н. Г. И. – главен експерт в ДПИ, същата работи в дирекцията от м.септември 2017 г., към който момент жалбоподателят бил директор. В процеса на работа установила, че той има авторитарен стил на управление. Езикът му на обръщение към служителите бил

лаконичен, рязък и недружелюбен, постоянно им вменявал, че са неграмотни и некомпетентни. Проявявал стремеж към незачитане мнението на другите. Използвал различни лостове, вкл. материални (ниска оценка) за натиск и манипулация на определени служители. Чрез лично отношение и системен тормоз предприел дисциплинарно уволнение на колега. Поради несъгласие с начина и метода на ръководене на работата му трима колеги подали молби за преместване в други дирекции на ДФЗ. Д. системно закъснявал за работа, особено през 2020 г. Често крещял истерично и обиждал служители от дирекцията, в резултат на което почти постоянно се работели под психически стрес. За времето от 4 години, вместо колективът да бъде сплотен и обединен, дирекцията била разделена на две групи – половината от дирекцията била в изолация от работните процеси. Служителката изразила становище, че възстановяването на Д. като директор на ДПИ би довело „до ниско доверие и професионален морал“.

Становищата на служителите вх. № С-8-34#3, 4 и 5 от 11.04.2022г. са обсъдени на заседание на ДС от 19.05.2022 г., на което е прието, че в предоставените материали са изложени факти и обстоятелства за нарушение на разпоредбите за професионално поведение – взаимоотношенията с ръководството и взаимоотношенията с колегите. Нарушени били разпоредбите за „определено лично поведение при изпълнение на служебните задължения“.

Според Становище вх. № С-8-34#1 от 11.04.2022 г. на Т. Т. Б. - главен експерт в ДПИ, същият работи в дирекцията от 22.08.2020 г. Посочва, че в процеса на работа забелязал негативни обстоятелства в поведението на директора Д. – нарушаване на принципите на колективност/равнопоставеност и създаване на атмосфера на противопоставяне между служителите чрез изразяване на лични пристрастия към някои от тях, налагане на неговото мнение в нарушение на принципа на честност и безпристрастност, както и „неспазване на определени членове от Етичния кодекс за поведение на служителите в ДФЗ“.

В Становище вх. № С-8-34#2 от 11.04.2022 г. на Д. Д. - главен експерт в ДПИ, същият изразява мнение, че „евентуално възстановяване на Д. като директор на ДПИ, предвид стила и методите му на ръководство, ще се отразят неблагоприятно на работата в дирекцията и на микроклимата и отношенията между колегите“. Посочва се, че след назначаването на Д. като директор се получило разделение между колегите в резултат на неговия двоен стандарт и различно отношение към някои от тях. Счита, че в отношенията си с колегите Д. не проявява необходимото уважение, безпристрастност и коректност, поради което възстановяването му на същата длъжност ще се отрази негативно на работата.

В писмено изявление вх. № С-8-34#6 от 11.04.2022 г. Т. Г. К. - главен експерт в ДПИ изразява лично становище, че Д. не бива да бъде възстановен като директор на ДПИ, тъй като няма качества да ръководи „разумно и съгласно принципите на законност, лоялност, честност, политически неутралитет, отговорност и отчетност, административна единица като ДПИ“. Директорът имал отмъстителен характер и демонстрирал превъзходство, като извършвал разни инструктажи на подчинените си в стил „обадиха ми се по телефона, така че този казус трябва да го решим по определен начин“. Д. имал силно изразено желание да узнава чуждите проблеми и се опитвал да създава конфликти и разделение в колектива, вкл. се натрупало негативно отношение към ДПИ от служители в други звена на ДФЗ. За Д. нямало необходимост да спазва работно време, с което не давал добър пример на подчинените си.

Становищата на служителите вх. № С-8-34#1, 2 и 6 от 11.04.2022 г. са обсъдени на заседание на ДС от 20.05.2022 г., на което е прието, че в предоставените материали са изложени факти и обстоятелства за нарушение на разпоредбите за професионално поведение – взаимоотношенията с ръководството и взаимоотношенията с колегите. Нарушени били разпоредбите за „определено лично поведение при изпълнение на служебните задължения“.

В докладна записка вх. № С-8-34#7 от 11.04.2022 г. на Н. К. - старши експерт в ДПИ, се цитират (без конкретни дати) случаи от 2018 – м.януари 2021 г., при които Д. – като директор на ДПИ имал недопустимо поведение спрямо служителката. Документът продължава с данни за затруднено вземане на платен отпуск от служителката, отказ да се подпишат изготвени от нея документи с цел да принуди служителката да напусне – липсват конкретни примери с точни дати на нарушения, извършени в сроковете по чл.94, ал.1 ЗДСл. Служителката декларира, че след завръщането ѝ на работа от отпуск по майчинство и нетрудоспособност, Д. демонстрирал ясно погазване на чл.14, чл.15 и чл.16 от Етичния кодекс на служителите в ДФЗ. Изразено е становище, че служителката не може да работи под ръководството на Д., както и, че той уронва престижа на дирекцията и на Фонда.

Според докладна записка вх. № С-8-34#8 от 11.04.2022 г. на Т. В. В. - главен експерт в ДПИ, същият е служител в ДФЗ от 2008 г. Според служителя, г-н Д. сам си разпределял преписки за работа, пишел ги, одобрявал ги и ги докладвал на изпълнителния директор на ДФЗ в противоречие на принципа „четири очи“, който бил ръководен във Фонда. Това се случвало, когато Д. искал дадена преписка да приключи с определен резултат. Стигнало се до момент, когато по време на „оперативките“ директорът изисквал да му бъдат прехвърлени преписки от други колеги с аргумент, че са много натоварени. В случаите, когато това му било отказано, директорът отказвал да подпише съставените за това ДЗ и ги връщал под предлог, че не са задоволителни. Действал така, докато не бъдат оформени по „правилния“ начин. Тези действия допълнително усложнявали и затруднявали работата. Редовно имало преписки, които Д. приключва след повече от една година. Започнал тормоз и лично отношение към служителката г-жа Н. К.. След това личното му отношение се прехвърлило на г-н М. К., който бил уволнен дисциплинарно. Цитирани са и други колеги, вкл. такива, които са подали молби за преместване в други дирекции на ДФЗ.

След изброени примери на оказан натиск върху служителя, което го принудило да подаде молба за преместване, Т. В. В. прави извод, че в служебните си правоотношения г-н Д. Д. не спазва принципите на лоялност, безпристрастност, отговорност и отчетност, а действията и решенията му не водели до елиминиране на произвола и укрепване на доверието в ДФЗ. Това се потвърждавало и от наличието на множество сигнали от кандидати и бенефициенти, подадени след прекратяване на предходното служебно правоотношение на Д.. При изпълнение на служебните си правоотношения Д. не се отнасял любезно, възпитано и с уважение към колегите от дирекцията, не зачитал правата и достойството им, проявявал дискриминационно поведение, целенасочено се стараел да създава конфликти и да разделя колектива. Не се съобразявал с работното време.

Становищата на служителите вх. № С-8-34#7 и 8 от 11.04.2022 г., както и становище вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. са обсъдени на заседание на ДС от 26.05.2022 г., на което е прието, че в предоставените материали са изложени факти и обстоятелства

за нарушение на разпоредбите за професионално поведение – взаимоотношенията с ръководството и взаимоотношенията с колегите. Нарушени били разпоредбите за „определено лично поведение при изпълнение на служебните задължения“.

След проведени разисквания ДС е пристъпил към изготвяне на становище по образуваното Дисциплинарно Дело № 2 от 2022 г. срещу Д. К. Д., като е приел, че от прегледа на отговорите на г-н Д. по повдигнатите му обвинения от изпълнителния директор на ДФЗ, може да направят обосновани изводи, че служителят не е запознат с разпоредбите на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и Етичния кодекс на служителите в Държавен фонд „Земеделие“. ДС е приел за доказано грубото и системно нарушение на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, изразяващо се в грубо отношение към служители на дирекция „Противодействие на измамите“. ДС е намерил, че е налице и неизпълнение на служебни задължения и неспазване кръга на служебни правомощия, изразяващи се в неспазване на установената йерархия в администрацията, неспазване на правилата за документооборот и неспазване на разпоредбите на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и Етичния кодекс за поведение на служителите в Държавен фонд „Земеделие“. С действията и поведението си г-н Д. К. Д. поставял под съмнение лоялността към институцията, за която работи.

Под въпрос било и спазване кръга на служебните правомощия. Превишаването им се доказвало *с твърденията на служителите на дирекцията, неговото ръководство и неговата дейност*. Доверието към работата на г-н Д. било занижено. Съмнението към неговата дейност и тази на дирекция „Противодействие на измамите“ силно затруднявало контролните функции на изпълнителния директор в областта на дейностите, свързани с противодействие на измамите. Създадената конфликтна среда на нападки и от двете страни превръщала изпълнителния директор в арбитър. Множеството различни доклади и взаимни обвинения водели до размиване на дейностите и невъзможност за отделяне на спорното от безспорното. Допускането на такива съществени пропуски при изпълнение на служебните задължения е сметено за недопустимо, като с част от действията си г-н Д. е уронил престижа на държавната служба, съзнателно е предизвикал съмнение в ръководството на Фонда.

В допълнение, ДС е счел, че е налице неизпълнение на служебни задължения и неспазване кръга на служебни правомощия, изразяващи се в неспазване на установената йерархия в администрацията, неспазване на правилата за работно време и неспазване на разпоредбите на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

В заключение е приел, че Д. К. Д. директор на дирекция „Противодействие на измамите“ е нарушил разпоредбите на Закона за държавния служител, Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и Етичния кодекс на служителите в Държавен фонд „Земеделие“. Нарушени били и принципите на лоялност, отговорност, коректност, безпристрастност, отчетност и зачитане на личността.

Формирал е становище за наличие на основание за търсене на дисциплинарна отговорност по чл. 89, ал. 1 и ал. 2, т. 1, т.3 и т. 5, във връзка с чл. 21, чл. 23 и чл. 28 от Закона за държавния служител; чл. 5, ал. 2 и ал. 3, чл. 11, чл. 14, чл. 15, чл. 16, чл. 17 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Дисциплинарния съвет е приел, че с действията си Д. К. Д. директор на дирекция „Противодействие на измамите“ е нарушил разпоредбите на чл. чл. 5, ал. 2 и ал. 3,

чл. 14, чл. 15, чл. 16, чл. 17 от КПСДА, като е допуснал непрофесионализъм и е създал условия за съмнения в неговата безпристрастност по повод изпълнение на службата, като при изпълнение на служебните си задължения служителът е допуснал поведение, което е уронило престижа на държавната служба.

Сочи се по-нататък в становището на ДС, че за периода от 01.04.2020 г. до 29.04.2021 г. без да има разрешение от прекия ръководител, респективно от изпълнителен директор, Д. Д. не се е явявал системно на работното си място в сградата на централно управление на фонда, находяща се в [населено място], [улица], ет. 4, стая № 401. За периода от 01.05.2021 г. до 12.07.2021 г. е установено, че Д. два дни въобще не се е явявал в което и да е звено на ДФЗ - ЦУ, [улица] или Областните дирекции на Фонда преди 17.30 ч. В допълнение същия има и системни закъсненията преди началото на работния ден в този период - шест на брой и то с повече от половин до два часа. Посочените по-горе отсъствия се удостоверявали с обяснения на служители от дирекцията, в която работи служителът, обективирани в докладни записки: С-8-34/14.04.2022 г. екз. 2; С-8-34#3/11.04.2022 г. екз. 2; С-8-34#4/11.04.2022 г., екз. 2; С-8-34#6/11.04.2022 г. екз. 2; С-8-34#8/11.04.2022 г. екз. 2. По този начин служителът не е изпълнил задълженията си, визирани в чл. 21, ал.1 и чл. 23 от ЗДСл, чл. 56, ал.1 от Устройствения правилник на Държавен фонд „Земеделие“ и чл. 11 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Предвид изложеното, при наличие на вина, под формата на умисъл, небрежност и самонадеяност, ДС е предложил на служителю да се наложи наказание „уволнение“ на основание чл.90, ал.1, т.5 ЗДСл.

Съставът на ДС при ДФЗ е заседавал в състава по чл.95 ЗДСл предвид представени от ответника Заповед № 03-РД/2532#21 от 19.11.2020 г. на изпълнителния директор на ДФЗ за определяне на неговия състав за срок от три години, считано от 30.11.2020 г., определяне на резервни членове на ДС със Заповед № 03-РД/1453 от 03.05.2022 г., Заповед № 03-РД/2532#24 от 18.05.2022 г. и Заповед № 03-РД/2532#25 от 26.05.2022 г. за определяне на резервни членове на ДС.

С докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на звено Инспекторат при ДФЗ е направено предложение до изпълнителния директор на фонда за стартиране на процедура по чл.93 и сл. от ЗДСл спрямо жалбоподателя във връзка с подадени становища от служители на ДПИ. В документа са цитирани докладна записка с вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. от г-н Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ и 8 бр. становища от служители на същата дирекция, съдържащи данни за евентуално извършени нарушения от г-н Д. Д. - бивш директор на дирекция „ПИ“. Съобразено е, че повечето от фактите, обстоятелствата и констатациите се отнасят за случаи на евентуално извършени нарушения с изтекъл срок за давност по отношение на дата на извършване и откриване на нарушение, съгласно /чл. 94 от ЗДСл/, поради което за тях *не би могло* да се търси дисциплинарна отговорност. За изясняване на посочените обстоятелства бил проведен разговор и изискани писмени обяснения от г-н Д. Д.. Посочено е, че при този разговор са коментирани въпроси от становищата на служителите на дирекция „ПИ“ в общ порядък, без конкретни обстоятелства. Цитирана е депозираната от жалбоподателя докладна записка с вх. № 03-0416/2119 от 28.04.2022 г. във връзка с исканите му обяснения. Формирани са изводи, че твърденията и становищата на служителите от дирекция „ПИ“, независимо, че в тях не са посочени обстоятелства свързани с дата, конкретен служител, номер на преписка и/или сигнал, носят белези на нарушаване на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация



(КПСДА), като сочели на нарушен микроклимат в дирекцията. По отношение посочените в докладната записка на Е. Е. материали, както и установените такива при проверката на дирекция „ПИ“ от Инспекторат и получените след нея докладни записки, при които е установена забава при изпълнение на служебните задължения от страна на Д. Д. като директор на дирекция „ПИ“, не следва да бъде търсена дисциплинарна отговорност предвид разпоредбите на чл. 94, ал. 1 от ЗДСл.

Издадена е Заповед № 03-РД/1453 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, с която на основание чл.96, ал.1 ЗДСл и предвид докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на служители от Инспектората при ДФЗ за извършена проверка по ДЗ вх.№ С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е., е възложено на председателя на ДС в ДФЗ да образува дисциплинарно дело № 2 за 2022 г. срещу Д. К. Д. – директор на ДПИ. Посочено е в мотивите на заповедта, че Д. е нарушил правилата за поведение на служителите в държавната администрация и принципите на строго спазване на законодателството в Република България, което било видно от докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на звено Инспекторат.

На заседание на ДС при ДФЗ, проведено на 03.05.2022 г., е взето решение за образуване на дисциплинарно дело № 2 за 2022 г. срещу г-н Д. Д. по повод докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на звено Инспекторат при ДФЗ във връзка с ДЗ вх.№ С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е..

Със Заповед № 03-РД/1454 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ на жалбоподателя е наредено в срок до 17:30 часа на 20.05.2022 г. да предостави на ДНО писмени обяснения за неизпълнение на служебни задължения и неспазване на КПСДА в качеството му на директор на ДПИ, като предостави отговор на пет въпроси:

1. В отношенията си с колегите проявява ли уважение и коректност, като не допуска поведение, което да накърнява достойнството и правата на отделната личност, без да създава връждебна и обидна среда ?

2. Проявява ли непристойно поведение и повишава ли тон на колегите си ?

3. При изпълнение на служебните си задължения и в обществения си живот счита ли, че следва поведение, което не уронва престижа на държавната служба и е в съответствие с нормите, установени в КПСДА ?

4. Спазва ли правилата и принципите за етично поведение в държавната администрация, установени в чл.2, т.1, 2, 4, 5, 11 и чл.14, ал.1, 2 и 3 от КПСДА, а именно: да изпълнява служебните си задължения законно, лоялно, безпристрастно, равнопоставено, колегиално и учтиво ?

5. Счита ли, че е налице неизпълнение на служебни задължения и неспазване на кръга на служебни правомощия, изразяващи се в неспазване на установеното работно време в ДФЗ за периода 01.04.2020 г. – 29.04.2021 г., както и неспазване на разпоредбите на КПСДА ?

Посочено е, че обясненията се искат във връзка с докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на звено Инспекторат при ДФЗ за извършена проверка по ДЗ вх.№ С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е., която не е връчена на Д..

Служителят депозирал писмени обяснения вх.№ 02-6500/3051 от 20.05.2022 г., в които посочил, че са му поставени общи въпроси, които не съдържат конкретика, без да е запознат, че срещу него е образувано дисциплинарно производство, нито са ясни мотивите за това, а обяснения му се искали единствено формално.

Посочва се в обясненията, че на 03.05.2022 г. служителът сезирал изпълнителния

директор на ДФЗ с няколко докладни записки, съдържащи данни за конкретно поведение на служители от ДПИ. След завеждане на тези докладни записки бил посетен в служебния си кабинет от главния секретар на ДФЗ и директора на Дирекция „Човешки ресурси“, които му връчили Заповед № 03-РД/1466 от 03.05.2022 г. и Заповед № 03-РД/1454 от 03.05.2022 г. Служителят поискал да бъде запознат с материалите, свързани с двете заповеди, но директорът на ДЧР заявил, че се намират в Централно управление, което предполага тяхното донасяне. След завръщане на директора на ДЧР от ЦУ Д. бил принуден да подпише носените от него листа, за което били повикани служителите Е. Е. и Т. В..

Със Заповед № 03-РД/1466 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ жалбоподателят е отстранен от работа на основание чл.100, ал.1, т.2 ЗДСл във връзка с образуваното срещу него дисциплинарно производство.

Издадена е оспорената заповед Заповед № 450 от 14.06.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, с която на Д. Д. на основание чл. 90, ал. 1, т. 5, вр. чл.89, ал.1 и ал.2, т.1 и т.5 ЗДСл е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

ДНО приема в заповедта, че според представена докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. от звено „Инспекторат“ за извършена проверка по докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. от г-н Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ и докладни записки № С -8-34#1/11.04.2022 г.; № С-8-34#2/11.04.2022 г.; № С-8-34#3/11.04.2022 г.; № С-8-34#4/11.04.2022 г.; № С-8-34#5/11.04.2022 г.; № С-8- 34#6/11.04.2022 г.; № С-8-34#7/11.04.2022 г. и № С-8-34#8/11.04.2022 г. от служители на ДПИ се установява, че със своите действия, Д. е проявил поведение, изразяващо се в *грубо отношение към служители на ДПИ.*

От събраните в дисциплинарното производство доказателства се установявало, че при изпълнение на служебните си задължения, Д. не зачита мнението на колегите си и не се съобразява с него, като по този начин е нарушил разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от КПСДА. Незачитането на мнението на колегите от една страна, затруднявало екипната работа, а от друга страна, пречело като цяло на дейността на дирекцията. Отделно от горното, с поведението си служителят нееднократно допринасял за възникването на конфликтни ситуации на работното място между него и подчинените му в нарушение на чл. 17, ал. 3 от КПСДА.

Направено е заключение, че нарушавайки разпоредбите на КПСДА, служителят е нарушил и редица разпоредби на вътрешноведомствен акт, утвърден от Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие“ - „Етичен кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“. Като нарушени са цитирани разпоредби на чл. 2, ал.1, т.2, 3, 6, 8, 10 и 11, чл. 14 , ал.1, 2, 3, чл. 16, ал.1 , 2, 4, чл. 17, ал. 1, 2, 3 от Етичния кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“. Нарушаването на нормативни актове /ЗДСл и КПСДА/ и на вътрешноведомствен акт /„Етичен кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“/ се потвърждавало от обясненията на служители на дирекцията, които са били подчинени, събрани в хода на образуваното дисциплинарно производство.

Прието е по-нататък в заповедта, че служителят е нарушил и правилата, заложили в т. 2.2 от Правилника за дейността на дирекция ПИ, съгласно който „...Проверката на ДПИ се извършва в рамките на 50 (петдесет) дни от получаването на сигнала в дирекцията“, както и чл. 10, ал. 6 „Вътрешни правила за администриране на нередности в ДФ „Земеделие“ чл. 10, ал. 6 – директорът на ДПИ разпределя задачата в срок от 3 (три) дни след получаване и определя с резолюция срок от 1 (един) месец приключване на проверката“.

В заключение е посочено, че служителят очевидно е нарушил разпоредбите на чл. 21, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от ЗДСл, чл. 5, ал. 2, чл. 14, ал. 1 и 2, чл. 16, чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 4 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и чл. 2, ал. 1, т. 2, 3, 6, 8, 10 и 11, чл. 14, ал. 1, 2, 3, чл. 16, ал. 1, 2, 4, чл. 17, ал. 1, 2, 3 от Етичния кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“. Нарушенията били извършени в периода 13 юни 2021 г. - 12.07.2021 г., както и в периода 21.04.2022 г. /датата на възстановяване на служителя в резултат на влязло в сила съдебно решение/ - 03.05.2022 г. / дата на отстраняване на служителя от длъжност поради образуване на дисциплинарно производство срещу него/.

Намерено е нарушение на чл. 23, ал. 1 от ЗДСл и чл. 56, ал. 1 от УП на ДФЗ, а именно нарушение на работното време, тъй като на определени дати в периода от 01.04.2020 г. до 29.04.2021 г., без да има разрешение от прекия ръководител, респективно от изпълнителен директор на ДФЗ, Д. Д. - директор на дирекция „Противодействие на измамите“ не се е явявал системно на работното си място в сградата на Централно управление на Фонда, находяща се в [населено място], [улица], ет. 4, стая № 401. За същия период служителят не е спазвал и установеното работно време от 9.00 ч. до 17.30 ч. с обедна почивка 30 минути между 12.30 и 13.00 ч., като многократно е закъснявал или си е тръгвал по рано от работа. Отделно от горното, за определени дати в периода **01.05.2021 г. до 12.07.2021 г.** било установено, че г-н Д. въобще не се е явявал на работно си място в ЦУ на ДФЗ, намиращо се на [улица], [населено място] в установеното работно време от 9,00 ч. до 17,30 часа, а за определени дати в периода от 21.04.2022 г. до 03.05.2022 г. е установено, че г-н Д. не се е явявал на работно си място посочено по горе в установеното работно време от 9,00 ч. до 17,30 часа.

Закъсненията на служителя и неявяването му на работа, респективно неспазване на установеното работно време, се потвърждавало и от обясненията на служители на дирекцията, които са му били подчинени, събрани в хода на образуваното дисциплинарно производство.

Въз основа на изложеното ДНО е приел, че са нарушени следните разпоредби: чл. 21, ал. 1 и чл. 23, ЗДСл, чл. 56, ал. 1 от УПДФЗ, чл. 11 от КПСДА и чл. 10 от Етичния кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“. Нарушенията сбили извършени за определени дати в следните периоди: от 01.04.2020 г. до 29.04.2021 г.; от 01.05.2021 г. до 12.07.2021 г.; от 21.04.2022 г. до 03.05.2022 г. /21.04.2022 г. - датата на възстановяване на служителя в резултат на влязло в сила съдебно решение/ - 03.05.2022 г. - дата на отстраняване на служителя от длъжност поради образуване на дисциплинарно производство срещу него/. Посоченото представлявало дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 от ЗДСЛ.

Прието е в заповедта, че служителят не се възползвал от предоставената възможност да се запознае с материалите по дисциплинарната преписка, както и, че не е посочил удобен за него ден и час за запознаване с тях, като било проведено изслушване на служителя на 25.05.2022 г. с изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, което е обективизирано в Изслушване с вх. № 03- 0416/2572 от 25.05.2022 г. Отделно служителят представил своите писмени обяснения по смисъла на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл под вх. № 02-6500/3051 /20.05.2022 г., които не са приети за основателни от ДНО, тъй като последният не сочи факти и обстоятелства опровергаващи констатациите по извършените от него нарушения.

Дисциплинарно наказващият орган е приел, че за периода на извършване на

нарушенията от 12.07.2021 г. до 21.04. 2022 г. не са текли сроковете по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл , тъй като на 12.07.2021 г. на служителя е прекратено служебното правоотношение на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, а на 21.04. 2022 г. той е възстановен на работа. Т.е. за периода от 12.07.2021 г. до 21.04.2022 г. в резултат на прекратяване на служебното правоотношение служителят не е бил на работа, поради което сроковете по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл не текат.

Заповедта е връчена на 28.06.2022 г. и оспорена с жалба от 12.07.2022 г. – в срока по чл.149, ал.1 АПК, вр. чл.124, ал.1 ЗДСл, от легитимирано по смисъла на чл.147, ал.1 АПК лице и срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е **основателна**, по следните правни съображения:

При служебната проверка по чл.168, ал.1, вр. чл.146 АПК, съдът констатира, че актът е издаден от компетентен административен орган по чл.92 ЗДСл и чл.10, ал.1, т.9 от УП на ДФЗ – органа по назначаване, но в нарушение на чл.146, т.2-5 от АПК – при липса на мотиви, допуснати съществени процесуални нарушения, неправилно приложение на закона и несъответствие с неговата цел.

Оспорената заповед не отговаря на императивните изисквания за форма по чл.97, ал.1, т.4 и т.5 ЗДСл, вр. чл.59, ал.2, т.4 АПК, тъй като не съдържа описание на фактическите обстоятелства на **конкретно** извършено от служителя нарушение, чрез конкретизация на неговата дата, обстоятелствата, при които е извършено, както и кои конкретни служебни задължения са били нарушени виновно.

С оглед извършеното в заповедта позоваване на докладни записки вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. от звено „Инспекторат“ за извършена проверка по докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ и докладни записки № С -8-34#1/11.04.2022 г.; № С -8-34#2/11.04.2022 г.; № С -8- 34#3/11.04.2022 г.; № С -8-34#4/11.04.2022 г.; № С -8-34#5/11.04.2022 г.; № С -8- 34#6/11.04.2022 г.; № С -8-34#7/11.04.2022 г. и № С -8-34#8/11.04.2022 г. и съобразно задължителното тълкуване, дадено в Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г., ОСГК на ВС, мотивите на оспорения акт следва да се считат за допълнени с мотивите на документите, на които е направено позоваване в акта. Специфичното в случая е, че както оспорената Заповед № 450 от 14.06.2022 г., така и допълнително посочените в нея документи **не съдържат данни и фактически обстоятелства за конкретно извършени нарушения на служебната дисциплина**, по начина, изискуем съобразно чл.97, ал.1 ,т.4 ЗДСл и необходим за целите на едно санкционно производство. Тази липса на конкретизация изрично е отбелязана в докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. от звено „Инспекторат, според която са коментирани въпроси от становищата на служителите на дирекция „ПИ“ в общ порядък, без конкретни обстоятелства и са формирани изводи, че твърденията и становищата на служителите от дирекция „ПИ”, независимо, че в тях не са посочени обстоятелства свързани с дата, конкретен служител, номер на преписка и/или сигнал, носят белези на нарушаване на Кодекса на поведение на служителите в държавната администрация (КПСДА), като сочели на нарушен микроклимат в дирекцията.

Според съда, докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ и становища № С -8-34#1/11.04.2022 г.; № С -8-34#2/11.04.2022 г.; № С -8- 34#3/11.04.2022 г.; № С -8-34#4/11.04.2022 г.; № С -8-34#5/11.04.2022 г.; № С -8-34#6/11.04.2022 г.; № С -8-34#7/11.04.2022 г. и № С -8-34#8/11.04.2022 г. на служители на ДПИ **съдържат изложение в свободен разказвателен стил** на редица

**сериозни нарушения** на служебната дисциплина от страна на жалбоподателя. Без обаче в тях да е спомената дата на извършване на нарушението, номер на преписка или сигнал, която то касае, тези твърдения не могат да бъдат проверени по повод осъществявания от съда контрол за законосъобразност. За целите на дисциплинарното производство не е задължително да се опише цялостното поведение на служителя за определен период, но е достатъчно конкретизирането по начина, посочен в чл.97, ал.1, т.4 ЗДСл на едно или няколко сериозни нарушения на служебната дисциплина, които, преценени съобразно чл.91 ЗДСл, да навеждат на извод за извършено достатъчно сериозно нарушение, за което се налага дисциплинарно наказание по чл.90, ал.1, т.5 ЗДСл.

Казано по друг начин – в санкционното производство, каквото е това по налагане на дисциплинарни наказания, което завършва с утежняващ засегнатото лице акт, неизлагането на факти и обстоятелства, индивидуализиращи конкретно поведение на служителя, съставляващо нарушение на дисциплината, осъществява винаги състава на отменителните основания по чл.146, т.2 и т.3 АПК – липса на мотиви и допуснати съществени процесуални нарушения, накърняващи, както правото на защита на засегнатото лице, така и съдебния контрол за законосъобразност.

На следващо място, налице е самостоятелно основание по чл.93, ал.1 ЗДСл за отмяна на оспорената заповед. Това е така, тъй като още с издаване на Заповед № 03-РД/1453 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, на служителя е връчена Заповед № 03-РД/1454 от 03.05.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, с която му наредено в срок до 17:30 часа на 20.05.2022 г. да предостави на ДНО писмени обяснения за неизпълнение на служебни задължения и неспазване на КПСДА в качеството му на директор на ДПИ. Формулираните в Заповед № 03-РД/1454 от 03.05.2022 г. пет въпроси, цитирани по-горе в решението, са изцяло неконкретизирани и хипотетични, поради което не може да се приеме, че в хода на дисциплинарното производство е охранено правото на защита на служителя. От една страна, това личи от предоставените от Д. писмени обяснения вх.№ 02-6500/3051 от 20.05.2022 г., в които изрично се посочва, че поставените въпроси са общи и не съдържат никаква конкретика, което от своя страна е мотивирало служителя на 13 страници да преразкаже служебния си път в ДФЗ. От друга страна, смисълът на процедурата по чл.93, ал.1 ЗДСл е да се предостави възможност на служителя да се защити *в заключителния етап* на дисциплинарното производство, т.е. когато са известни всички факти и обстоятелства, свързани с дисциплинарното обвинение. Аргумент за това е буквалното тълкуване на нормата, според която „*преди налагане* на дисциплинарното наказание ДНО е длъжен да изслуша държавния служител и да му даде срок за писмени обяснения, да събере и оцени посочените от него доказателства“. В случая, тази процедура е проведена изцяло формално и без необходимите гаранции за защитата на засегнатото лице. Фактът, че ДНО е поискал обяснения на служителя в самото начало на дисциплинарното производство, без да са разследвани и изяснени извършените дисциплинарни нарушения, е сигурно указание за формалния характер на процедурата. Този извод се потвърждава и от съдържанието на документ, озаглавен „Изслушване“ вх. № 03-0416/2572 от 25.05.2022 г. В него отново е направено позоваване на Заповед № 03-РД/1454 от 03.05.2022 г., която не съдържа конкретика относно извършени дисциплинарни наказания и не е отбелязано становището на „изслушания“ служител, което също навежда на формалност на процедурата по изслушване. Изложеното е самостоятелно основание по чл.93, ал.2

ЗДСл за отмяна на заповедта.

Въпреки съдържащите се в административната преписка индиции за сериозни нарушения относно колегиалността и лоялността на служителя, прави впечатление тенденциозното нарушение на неговото право на защита. На 03.05.2022 г. на Д. са връчени Заповеди №№ 03-РД/1453 и 1454 от 03.05.2022 г., но същият не е запознат със съдържанието на докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. от звено „Инспекторат“ и докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“, които са дали основание за образуване на дисциплинарното производство (макар и те да не съдържат необходимата за санкционното производство конкретика).

От представените протоколи за проведени заседания на ДС при ДФЗ не се установява Д. да е присъствал на същите, с което да му бъде осигурено правото на защита по смисъла на чл.96, ал.2 ЗДСл - ДС изслушва при необходимост обясненията на държавния служител и обсъжда представените от него доказателства. Служителят не е запознат с осемте становища от 11.04.2022 г. на служители на ДПИ, нито с протоколите за проведените техни изслушвания пред ДС. Независимо, че последните документи носят характеристиките на цялото дисциплинарно производство – възпроизвеждане във формата на свободен разказ на негативни спомени от съвместния служебен път на служителите на ДПИ (някои от които с данни за сериозни нарушения) тази форма не е достатъчна за ангажиране на отговорността на Д., нито осигурява по надлежен начин правото му на защита в хода на дисциплинарното производство.

По-нататък, някои от визираните в докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ нарушения са извън сроковете по чл.94, ал.1 ЗДСл, според който дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. Не намира опора в закона становището на ответника, че за периода от прекратяване на служебното правоотношение на 12.07.2021 г. до възстановяването на служителя на 21.04.2022 г. сроковете по чл.94, ал.1 ЗДСл не са текли. Единственото основание да не текат сроковете по чл.94, ал.1 ЗДСл е уредено в чл.94, ал.3 ЗДСл и не се установява в настоящия случай. На общо основание е приложим по-дългият срок по чл.94, ал.1 ЗДСл, а именно – погасява се правото на ДНО да ангажира дисциплинарната отговорност на служителя за нарушения, извършени преди повече от една година от деянието. В случая, това е една година преди възстановяване на служебното правоотношение на 21.04.2022 г. Т.е. за всички деяния на Д. Д. извършени на и преди 21.04.2021 г. не може да бъде ангажирана неговата отговорност на основание чл.94, ал.1 ЗДСл. Това са значителна част от нарушенията на работното време, посочени в докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“. Освен, че наказанието за тях е наложено извън срока по чл.94, ал.1 ЗДСл, то извлечението от системата за достъп на ДФЗ не съставлява достатъчно достоверно доказателство за извършени нарушения на работното време, каквито конкретни твърдения (за конкретна дата или час) не се съдържат и в осемте становища на служителите на ДПИ.

Това обстоятелство изрично е посочено в докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. от звено „Инспекторат“, според която случаите на евентуално извършени нарушения на работното време са с изтекъл срок за давност по отношение на дата на извършване и откриване на нарушение, съгласно /чл. 94 от ЗДСл/, както и по

отношение на посочените в докладната записка на Е. Е. материали, при които е установена забава при изпълнение на служебните задължения от страна на Д. Д. като директор на дирекция „ПИ“.

Характерната за цялото дисциплинарно производство липса на конкретика е пренесена и в оспорената заповед, която в нарушение на чл.97, ал.1, т.5 ЗДСл не съдържа посочване на конкретни задължения, които са нарушени от държавния служител. Посочването на нарушените според ДНО законови норми (чл. 21, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от ЗДСл, чл. 5, ал. 2, чл. 14, ал. 1 и 2, чл. 16, чл. 17, ал. 1, 2, 3 и 4 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и чл. 2, ал.1, т.2, 3, 6, 8, 10 и 11, чл. 14, ал.1, 2, 3, чл. 16, ал.1, 2, 4, чл. 17, ал. 1, 2, 3 от Етичния кодекс на служителите в ДФ „Земеделие“), както и цитирането на текста на тези разпоредби, не е достатъчно за мотивиране на акта съобразно чл.97, ал.1, т.5 ЗДСл. Необходимо е конкретно, индивидуализирано деяние на служителя да бъде подведено под състава на съответната норма. Посочените за нарушени разпоредби на чл. 21, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от ЗДСл съдържат общи правила за поведение - служителят е длъжен да изпълнява задълженията си точно, добросъвестно и безпристрастно в съответствие със законите на страната, както и при изпълнение на служебните си задължения и в обществения си живот държавният служител е длъжен да има поведение, което да не уронва престижа на държавната служба и да съответства на КПСДА. При неконкретизиране на фактическото поведение на служителя съобразно чл.97, ал.1, т.4 ЗДСл (дата на извършване, в какво се състои поведението, конкретен номер на преписка или сигнал) цитирането на общите норми на чл. 21, ал. 1 и чл. 28, ал. 1 от ЗДСл не изпълва със съдържание утежняващия акт до степен да се разбере за какво конкретно нарушение е наложено наказанието.

Използваните в заповедта изрази също са твърде общи и необвързани с конкретно деяние, конкретна преписка или сигнал, конкретен случай на поведение към колегите, а именно: Д. проявява поведение, изразяващо се в грубо отношение към служители на ДПИ; Д. не зачита мнението на колегите си и не се съобразява с него в нарушение на чл. 14, ал.2 от КПСДА; с поведението си служителят нееднократно допринася за възникването на конфликтни ситуации на работното място между него и подчинените му в нарушение на чл. 17, ал. 3 от КПСДА.

Вярно е, че нарушението на етичните правила за поведение на служителите в държавната администрация е самостоятелно основание по чл.89, ал.2, т.5 ЗДСл за налагане на дисциплинарно наказание, но при приложимост на изискванията по чл.91, ал.1 и чл.97, ал.1 ЗДСл за мотивираност на акта, които в случая не са спазени. Цитираните за нарушени разпоредби от Етичните кодекси за поведение също уреждат общи правила и принципи като – професионализъм, уважение, коректност, зачитане на личното достойнство, избягване на конфликтни ситуации или тяхното преустановяване, лоялност, добросъвестност, отговорност, почтеност, отчетност, колегиалност, учтивост. Без обвързването им с конкретни факти от поведението на служителя, индивидуализирани като дата, конфликт с конкретен друг служител по конкретна преписка/сигнал и точно описание на поведението, цитираните бланкетни норми и общи принципи не могат да се напълнят със съдържание, съответващо на изискванията за мотивиране на утежняващия акт. Неправилно ДНО посочва, че нарушенията на КПСДА и на ЕК на служителите в ДФЗ се доказват от обясненията на служители на дирекцията, събрани в хода на образуваното дисциплинарно производство, тъй като тези обяснения не съдържат изискуемата конкретика. Както се

посочи, те са във формата на свободен преразказ на случаи от общото професионално минало без посочване на конкретни дати, преписки, сигнали, конфликтни ситуации и др. под.

Безспорно, в съвкупността си обясненията на служителите от ДПИ от 11.04.2022 г. са ясно указание за силно нарушен микроклимат в конкретното административно звено, но ДНО, вкл. с помощта на ДС, не се е справил със задължението си да разследва фактите и обстоятелствата по конкретен случай/преписка/сигнал, да разкрие служителя, който има вина за съответната ситуация, респ. да наложи дисциплинарно наказание, съобразено с чл.91, ал.1 ЗДСл. Касае се за нарушение на етични правила и принципи, т.е. които се регулират често от морала и общите правила за поведение в съвременното общество, налагащи взаимоотношения в дух на честност, колегиалност, взаимопомощ и избягване на конфликти, чието доказване безспорно е трудно, но това не е основание за снижаване на критериите за това.

От друга страна, както житейският опит, така и правилата в етичните кодекси насочват към разрешаване на конфликтите – напр. когато противоречията между служители не могат да бъдат разрешени от самите тях, те търсят съдействието на ръководителите си, в това число и на органа по назначаване (чл.15, ал.1 КПСДА и чл.14, ал.1 и ал.4 от ЕК на служителите в ДФЗ). Казано с други думи – без да се отрича възможността нарушението на етичните правила да е самостоятелно основание за ангажиране на дисциплинарната отговорност на служителя, разкриването и доказването на подобно поведение не следва да става под формата на „другарски съд“, а при съобразяване на общите доказателствени стандарти по чл.170, ал.1 АПК и чл.97, ал.1, т.4 ЗДСл (описание на нарушението и доказателствата, които го потвърждават), с които в конкретния случай ДНО не се е справил.

Вярно е, че съгласно щатното разписание на ДПИ към 21.04.2022г. срещу възстановения директор са подадени сигнали от 9 от всичките 10 служители на дирекцията, но органът по назначаването не е избрал, респ. приложил законосъобразно и в съответствие с чл.91, ал.1 ЗДСл съответния лост за въздействие върху уличения служител.

На следващо място, посоченото в оспорената заповед, че „служителят е нарушил и правилата, заложи в т. 2.2 от Правилника за дейността на дирекция ПИ, съгласно който „.....Проверката на ДПИ се извършва в рамките на 50 (петдесет) дни от получаването на сигнала в дирекцията“, както и чл. 10, ал. 6 „Вътрешни правила за администриране на нередности в ДФ „Земеделие“ чл. 10, ал. 6 – директорът на ДПИ разпределя задачата в срок от 3 (три) дни след получаване и определя с резолюция срок от 1 (един) месец приключване на проверката“ е *изцяло неконкретизирано и необвързано с конкретно деяние.*

Не може да се приеме, че посочването на докладни записки вх. №№ С-8-23/23.02.2022 г., С-8-48/06.10.2021 г., 03-0416/2436#2/17.01.2022 г., 03-0416/569#4/05.04.2022 г. и 03-0416/2436#3 от 01.03.2022 г. представлява мотивиране на заповедта по смисъла на Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г., ОСГК на ВС, тъй като изнесените в тях факти и обстоятелства не са били предмет на разследване от Дисциплинарния съвет при ДФЗ. От друга страна, за съдържащите се в тях факти и обстоятелства относно евентуални нарушения от страна на Д. не може да се ангажира дисциплинарната му отговорност съгласно чл.94, ал.1 ЗДСл, каквото правилно становище е изразено в докладна записка вх.№ С-8-34#9 от 28.04.2022 г. на звено Инспекторат при ДФЗ.

Относно вмененото нарушение на работното време: Посочи се, че за всички



нарушения **преди 21.04.2021 г.** не може да се ангажира дисциплинарната отговорност на служителя съгласно чл.94, ал.1 ЗДСл. В оспорената заповед е посочено, че част от нарушенията са извършени в периода 13.06.2021 г. - 12.07.2021 г., както и в периода от 21.04.2022 г. /датата на възстановяване на служителя в резултат на влязло в сила съдебно решение/ до 03.05.2022 г. /дата на отстраняване на служителя от длъжност поради образуване на дисциплинарно производство срещу него/. Относно последния период следва да се съобрази, че неработни дни в него са: 22-25.04.2022 г. Великденски празници и 01-02.05.2022 г. (неделя и понеделник). Т.е. за периода на възстановяването си през 2022 г. служителят има четири работни дни – от 26.04 до 29.04.2022 г., което обстоятелство следва да се съобрази при преценка приложението на чл.91, ал.1 ЗДСл.

Извън визиранията период, т.е. след 21.04.2021 г. докладна записка вх. № С-8-34 от 11.04.2022 г. на Е. Е. - директор на дирекция „ПИ“ съдържа само три отбелязвания (стр.27-28 от документа и л.175-176 от делото), които не могат да доведат до налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание при неговата индивидуализация съобразно чл.91, ал.1 ЗДСл. От друга страна, данните за извършени от Д. чекирания в системата за достъп на ДФЗ не доказват нарушения на работното време. Дори и да се приеме, че в посочените времеви периоди служителят не е бил на работното си място, то без изследване на непосредственото изпълнение на служебните му функции на директор на ДПИ, налагащи отсъствие поради контакти с други звена от ДФЗ или с други административни органи и организации, данните от системата за достъп не доказват по сигурен и категоричен начин нарушение на работното време.

В този ред на мисли, посоченото в оспорената заповед, че за периода **от 01.04.2020 г. до 29.04.2021 г.** служителят не е спазвал установеното работно време от 9.00 ч. до 17.30 ч. с обедна почивка 30 минути между между 12.30 и 13.00 ч., като *многократно е закъснявал или си е тръгвал по рано от работа*, не отговаря на изискванията за конкретизация на нарушението по смисъла на чл.97, ал.1, т.4 ЗДСл, тъй като не са посочени конкретни дати. По идентичен начин не визират конкретно нарушение на служебната дисциплина мотивите на акта, според които за определени дати в периода **01.05.2021 г. до 12.07.2021 г.** (без същите да са конкретно посочени), Д. не се е явявал на работно си място в ЦУ на ДФЗ, намиращо се на [улица], [населено място] в установеното работно време от 9,00 ч. до 17,30 часа (без да се изследвани служебните му ангажименти извън работното място), както и данните, че за определени дати в периода от 21.04.2022 г. до 03.05.2022 г. Д. не се е явявал на работно си място посочено по горе в установеното работно време от 9,00 ч. до 17,30 часа – тези дати и часове не са конкретизирани при данни, че в този период работните дни са само четири. Закъсненията на служителя и неявяването му на работа не се доказват и чрез обясненията на служителите на дирекцията, тъй като същите не съдържат необходимата конкретика в тази насока.

По изложените съображения съдът приема, че оспорената заповед е материалноправно незаконосъобразна – отменително основание по чл.146, т.4 АПК. Отделно от нарушението на установената форма, което пречатства съдебния контрол за законосъобразност, от доказателствата от административната преписка не се установяват вмененията на служителя дисциплинарни нарушения.

В заключение следва да се отбележи, че стремежът на органа по назначаване, „на всяка цена“, в рамките на четири работни дни след възстановяването на служителя на 21.04.2022 г. да му наложи най-тежкото дисциплинарно наказание „уволнение“ за

„дялостното му поведение“ като директор на ДПИ е указание за превратно упражняване на властови правомощия по смисъла на чл.146, т.5 АПК. Декларираната от ДС при ДФЗ цели на налагане на наказанието (л.147) – да не се допуска чувство на безнаказаност, да се насочи вниманието на служителите към етичните норми за поведение и към завишените изисквания за служителите в държавната администрация, макар и принципно верни, в случая са изцяло декларативни и неподкрепени от доказателствата по делото.

По изложените съображения съдът намира, че оспорената заповед е издадена при наличие на отменителните основание по чл.146, т.2-5 АПК, поради което и на основание чл.172, ал.2 АПК е дължима нейната отмяна.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя следва да се присъдят сторените в производството разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 1000 лв., които съответстват на фактическата и правна сложност на спора.

Водим от горното АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - С. град, I-во отделение, 69-и състав,

Р Е Ш Е Н И Е :

ОТМЕНЯ по жалба на Д. К. Д., ЕГН [ЕГН], със съдебен адрес [населено място], [улица], ет.2, офис 4, чрез адв. А. П., с Заповед № 450 от 14.06.2022 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл.90, ал.1, т. ЗДСл му е наложено дисциплинарно наказание “уволнение” и на основание чл.107, ал.1, т.3 ЗДСл е прекратено служебното му правоотношение за длъжността „директор“ на Дирекция „Противодействие на измамите“ в ДФЗ.

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие“ да заплати на Д. К. Д., ЕГН [ЕГН], със съдебен адрес [населено място], [улица], ет.2, офис 4, чрез адв. А. П., на основание чл.143, ал.1 АПК сторените в производството разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 1000 лв.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба в 14 дневен срок от съобщението до страните за постановяването му пред ВАС на РБ.

СЪДИЯ: