

РЕШЕНИЕ

№ 3928

гр. София, 15.06.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 28 състав,
в публично заседание на 26.05.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антони Йорданов

при участието на секретаря Наталия Дринова, като разгледа дело номер **11974** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл.121 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.

Образувано е по жалба на И. Ц. М., срещу Заповед № РД-09-898/11.11.2020г., издадена от министъра на земеделието, храните и горите.

В жалбата се твърди, че заповедта е незаконосъобразна като издадена при съществени нарушения на административно производствените правила и в нарушение на материалния закон. Претендират се разноски.

Ответникът – министърът на земеделието, храните и горите, чрез процесуалния си представител оспорва жалбата и моли съда да се произнесе с решение, с което да я отхвърли. Претендират се разноски.

Софийска градска прокуратура, редовно призована не изпраща представител и не изразява становище :

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено следното от фактическа страна:

Служителят И. Ц. М. е заемала длъжността „главен експерт“ в отдел „Публични мерки“, дирекция „Развитие на селските райони“ в Министерство на земеделието, храните и горите.

С Регламент (ЕС) 2020/872 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2020г. за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013г. във връзка със специална мярка за

предоставяне на извънредно временно подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, е дадена възможност на държавите членки да пренасочат до 2% от бюджета на своята ПРСР към извънредна мярка, насочена към земеделските стопани и МСП за справяне с последиците от пандемията, причинена от COVID-19.

На 17.07.2020г. Управляващият орган на ПРСР 2014-2020г. е изпратил за разглеждане, оценка и одобрение до службите на ЕК осмото изменение на ПРСР 2014-2020, което основно включва въвеждането на извънредната мярка за намаляване на негативните последици, предизвикани от COVID-19. В резултат на разработената в ПРСР 2014-2020 извънредна мярка за подпомагане на сектора, Дирекция „Развитие на селските райони“, съвместно с ДФ „Земеделие“ и други дирекции в МЗХГ е предприела изготвянето на проект за Наредба за прилагане на извънредната мярка, за която е определен краен срок до 04.08.2020г. За подготовката на документите за подписи и изпращане в Държавен вестник били определени служителите Ю. Л. – началник Отдел „Компенсаторни мерки“, М. Г. – главен експерт в отдел „Компенсаторни мерки И ОСПОРВАЩАТА И. М.. На 05.08.2020г. окончателният вариант на Наредбата е изпратен в „ДВ“.

На 06.08.2020г., от страна на служители на ДФЗ е констатирано, че проектът е изпратен в непълен вид за обнародване като в Заявленията за кандидатстване по две от подмерките, по които се предоставя финансова помощ – covid 1 и covid 2 фигурират в наредбата само с първите им страници, в които е кандидатите отбелязват лични данни.

При проверка на механизма на кореспонденция между служителите е установено, че финалният текст на проекта е бил разработван и обобщаван на персоналния компютър на служителя Ю. Л.. От своя страна служителя М. Г., съвместно със служители от ДФЗ е работила по окончателните текстове на Заявленията за кандидатстване по електронна поща като след тяхното финализиране ги е изпратила на Ю. Л. за включването им в Наредбата, която поради допуснатата грешка при копиране на таблиците на заявленията, е копирала само първите страници, където фигурират единствено личните данни на кандидатите. Това е довело до изпращането на проекта в непълен вид до оспорващата И. М.. Ос воя страна последната е препратила файла на служители от дирекция „правни дейности и законодателство на Европейския съюз“ за разпечатване с цел събиране на необходимите подписи и изпращане в ДВ.

В тази връзка от страна на зам.министъра на земеделието и горите е изготвен доклад от 10.09.2020г. до министъра, в който описва допуснатото нарушение и обстоятелствата, относно неговото допускане и предлага да е образува дисциплинарно производство спрямо виновните лица.

Със Заповед № РД11-165/30.09.2020г., министърът на земеделието, храните и горите е наредил на Дисциплинарния съвет при МЗХГ, назначен със Заповед № РД09-746/17.09.2020г. да образува дисциплинарно производство срещу М..

С писмо до директора на дирекция „Развитие на селските райони“ са изискани доказателства, относно възложената работа и какви са били задълженията на оспорващата. С писмо № 93-5399/02.11.2020г. е постъпила исканата информация, в което се отговаря, че работата по подмерки ковид 1 и ковид 2 са възложени на отдел „Компенсаторни мерки“, без това възлагане да е извършено поименно, а конкретно по отношение на М. работата по изготвяне на проекта на наредба е възложено устно.

На заседание от 02.11.2020г., което е изготвен Протокол № 1 от същата дата, ДС е

разгледал доклада от 10.09.2020г., както и приетите по преписката писмени доказателства и се е произнесъл с Решение от 03.11.2020г., с което е приел, че оспорващата е извършила вмененото ѝ дисциплинарно нарушение. С писмо № 93-5725/04.11.2020г., решението е изпратено на наказващия орган.

С писмо № 93-5733/04.11.2020г. служителят е поканен да се яви на 05.11.2020г. в МЗХГ за изслушване като е указано, че в срок до 09.11.2020г. може да даде писмени обяснения.

Въз основа на горното е издадена оспорената в настоящето производство заповед, с която на И. М. е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“, за нарушение по чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл, изразяващо се в неизпълнение на служебни задължения като не е изпълнила задълженията си точно и добросъвестно по смисъла на чл.21 от същия закон.

В хода на съдебното производство е допуснато събирането на гласни доказателства, за което са изслушани двама свидетели, а именно Ю. Л.-началник отдел „Компенсаторни мерки“ и Е. И. – директор дирекция „Развитие на селските райони“.

От показанията на св.Л. се установи, че тя и оспорващата са били включени в работна група от около 20 човека, която да изготви наредбата, от които реално само четири човека са работили по нея. Според нея работата се е извършвала при изключително стресова обстановка, което се е дължало на изключително кратните срокове, които били определени /04.08.2020г./. Задачите, които е следвало да извърши групата са били свързани с изготвянето на текстовете, а за приложенията /заявленията/ са били отговорни ДФЗ. По нейни данни на 06.08.2020г., след повторен преглед на документите, св.Л. установила грешка, изразяваща се в това, че броят на страниците е по-малък от заявления, т.е. липсват. За този пропуск тя е уведомила директора на дирекцията – св.И., която вече е била запозната със случая. В рамките на деня липсващите документи били занесени от И. М. в ДВ и проблемът бил отстранен.

От показанията на св.И. се установи, че съвместно със служителя М. е участвала в екипа за изработването на наредбата. Същата е следвало да бъде изработена в изключително кратки срокове, предвид предстоящото обнародване в ДВ, поради което се е налагало работата да продължи извън работно време и в атмосфера на стрес и напрежение. По нейни данни екипът, на който е била възложена задачата е имала задълженията и отговорностите по изготвянето, окомплектоването на проекта, събирането на подписи и изпращането му в ДВ. Конкретно по отношение на оспорващата се установи, че същата е включена в работната група като юрист, който следва да изготви наредбата от гледна точка на законосъобразност и съответствие с изискванията на българското законодателство. По отношение на допуснатата грешка с липсата на част от документите към заявленията, св.И. твърди, че е уведомена от служители на ДФЗ, които според нея са отговорни за изготвянето на заявленията.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е процесуално ДОПУСТИМА. Подадена е в срок от лице, с правен интерес да оспорва, насочена срещу административния акт, подлежащ на съдебен контрол.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Настоящият съдебен състав намира, че Заповед № РД-09-898/11.11.2020г. е издадена от компетентен орган по смисъла на чл.97 от ЗДСл, при спазване на изискванията за форма и съдържаните на административния акт като спор по тези въпроси между страните няма.

В хода на административното производство не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила от категорията на съществени, които да са ограничили правото на защита на оспорващите и да са препятствали правото им адекватно да я организират. Съгласно трайно установената практика на Върховен административен съд, съществено е това нарушение, наличието на което да повлияе върху съдържанието на акта, т.е. ако това нарушение не е допуснато, би се стигнало до постановяване на акт с различно съдържание. Спазено е изискването на чл.93, ал.1 от ЗДСл, като дисциплинарно наказващият орган е изпълнил задължението си да изслуша държавния служител и да му даде срок за писмени обяснения, да събере и оцени посочените от него доказателства, преди да наложи наказанието. Дадено е и становище от дисциплинарния съвет, съгласно изискването на чл. 96, ал. 1 от ЗДСл. Изяснени са фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, решението на дисциплинарния съвет е взето с изискуемото мнозинство от две трети от членовете и при спазване на изискванията за състава на чл.95, ал.2, 3 и 4 от ЗДСл.

Неоснователни са възраженията, че при издаване на оспорената заповед не са спазени сроковете по чл. 94, ал. 1 от Закона за държавния служител, тъй като моментът на узнаване на нарушението от дисциплинарно наказващия орган е 10.09.2020г. Съгласно чл. 94, ал. 1 от ЗДСл дисциплинарното наказание се налага не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. В закона липсва легална дефиниция на понятието "откриване на нарушението", но от смисловото и логическо тълкуване на съдържанието на нормата се налага извод, че за да е открито нарушението дисциплинарно наказващият орган следва да има яснота по основните признаци на същото – извършителят на нарушението, деянието чрез които е осъществено, времето, мястото на извършването, обстоятелствата, при които е извършено и неговите последици. В случая, в споменатия в жалбата доклад от 10.09.2020г. се съдържат само данни за предполагаемо нарушение, въз основа на които е разпоредено образуването на дисциплинарното производство и извършване на проверка по същите. Едва след постъпването при дисциплинарно наказващия орган на данните от проверката в дружеството, осъществило обучението на касатора, може да се приеме, че нарушението е открито, тъй като са станали ясни основните му признаци – извършител, изпълнително деяние, време и място на извършване и всички релевантни обстоятелства. Поради това настоящият състав приема, че срокът по чл.94, ал.1 от ЗДСл е започнал да тече от датата на постъпване на доклада от проверката при министъра на 03.11.2020г.

Заповедта е издадена в противоречие с материалноправните разпоредби, което е основание за нейната отмяна.

Съгласно чл. 89, ал. 1 от ЗДСл държавният служител, който е нарушил виновно своите служебни задължения се наказва с предвидените в този закон наказания. В ал. 2 на чл. 89 е посочено кои са дисциплинарните нарушения, а в чл. 90 дисциплинарните наказания. С процесната заповед е ангажирана дисциплинарната отговорност на М. за нарушение на чл. 89, ал. 2, т. 1 ЗДСл – неизпълнение на служебни задължения, за което и е наложено дисциплинарното наказание "уволнение". Служебните задължения на държавния служител са регламентирани в длъжностната му характеристика, като той е длъжен да изпълнява същите точно, добросъвестно и безпристрастно, в съответствие със законите на страната и устройствения правилник на съответната администрация. От събраните по делото

доказателства се установи, че работата по наредбата е възложена на работна група, определена с нарочна заповед, в която са включени 17 членове, между които и оспорващата. Безспорно се установи, че при изготвянето на наредбата е допуснато нарушение, изразяващо се в некомплектоване в цялост на всички документи, преди изпращането им за обнародване в ДВ. От доказателствата по делото не се установяват извършените действия от оспорващата, квалифицирани като неизпълнение на служебните задължения, с което е осъществено дисциплинарно нарушение по чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл, тъй като не става ясно какви отговорности са й вменени по отношение на наредбата. Единствената яснота, относно този въпрос внасят показанията на св.И. и данните от писмо № 93-5399/02.11.2020г. /л.22/, от които е видно, че М. е включена в работната група като юрист, който следва да изготви наредбата от гледна точка на законосъобразност и съответствие с изискванията на българското законодателство. Безспорно, в длъжностната характеристика на служителя и по-конкретно в т.5.15. от раздел „Преки задължения“ е предвидено констатиране на административни слабости, пропуски и нарушения , но това не е достатъчно да се приеме, че тя не е изпълнила служебните си задължения по начина, описан в заповедта. В случая се касае за изработването на подзаконов нормативен акт, който е от изключително значение на фона на развилата се пандемия и негативните последици от нея, при който административният орган е следвало да подходи крайно отговорно като определи точно и ясно конкретните задължения на всеки един служител, ангажиран с подготовката му. Това не само не е сторено, а от показанията на свидетелите, които съдят кредитира се установи, че само част от групата са работели по проекта, което е крайно недостатъчно за изготвянето на акт, с такова голямо значение.

Второ, дори и да се приеме, че оспорващата е извършила вмененото и дисциплинарно нарушение, съдът приема, че е допуснато и друго нарушение на материалния закон. Налагането на дисциплинарно наказание не е самоцелно, същото следва да санкционира неправомерно служебно поведение и да осъществява целите на личната и генералната превенция. При определяне на наказанието дисциплинарно наказващият орган следва да се съобрази с разпоредбата на чл. 91 ЗДСл, която изисква да се вземат предвид четири кумулативни предпоставки: 1. тежестта на нарушението и настъпилите от него последици за държавната служба или за гражданите; 2. формата на вината на държавния служител; 3. обстоятелствата, при които е извършено нарушението; 4. цялостното служебно поведение на държавния служител. Административният орган не е отчел, че всички обстоятелства във връзка с тежестта на нарушението, формата на вина, предходното поведение на служителя. Под тежест на нарушението следва да се разбира степента на значимост на нарушението, извършено от служителя, спрямо изискванията на закона към него и съобразно това да се прецени какво наказание да се определи. В процесната заповед тежестта на нарушението е описана бланкетно – да доведе до ново изготвяне и публикуване на последващо изменение на наредбата, което би могло да има изключително негативни последици за лицата, към които е насочено подпомагането. Тези мотиви биха били споделени от съда, в случай че от страна на административния орган бяха предприети съответните организационни действия, описани в предходния абзац, с които да бъде създадена яснота, относно задълженията на всеки един служител.

И на трето място, но не и по значимост, ДНА е нарушил материалния закон и по отношение на определяне на самото наказание.

В действителност, ЗДСл не посочва конкретно за кое дисциплинарно нарушение какво дисциплинарно наказание следва да се наложи на държавния служител. Преценката е в компетентността на органа, който взема решение, съобразявайки критериите, въведени в чл.91, ал.1 ЗДСл. Оперативната самостоятелност на наказващия орган обаче, да вземе решение за налагане на определено наказание, нито го освобождава от задължението да мотивира акта си, нито прави недопустим съдебния контрол върху акта в тази част. Напротив, съгласно Тълкувателно решение № 4 от 2004 г. на Общото събрание на съдиите от Върховен административен съд по т. д. № ТР - 4/2002 г., в случаите в които административният орган е овластен да реши въпроса при свободна преценка, неизлагането на мотиви е основание за отмяна на административния акт. Изложеното води до извод, че е нарушен принципа на съразмерност при определяне на наказанието, предвид липсата на данни за наложени наказания на служителя. При определянето на дисциплинарното наказание същото не следва да засяга правата на наказаното лице в по – голяма степен от най – необходимото. Поради това съдът приема, че така наложеното наказание с е явява несъразмерно тежко спрямо извършеното от служителя дисциплинарно нарушение ако изобщо се приеме, че е извършено такова.

Предвид изхода на делото и на основание чл.143, ал.3 от АПК, ответникът следва да бъде осъден да заплати на оспорващата страна сторените по делото разноски в размер на 1400лв., своевременно поискани до приключване на устните състезания и доказани със списък по чл.80 от ГПК. В тази връзка намира възражението за прекомерност за неоснователно като съдът взе предвид фактическата и правна сложност на делото и процесуалното поведение на защитата на оспорващата, както и обстоятелството, че адвокатското възнаграждение не надвишава трикратния размер на минимално предвидения с Наредба № 1/09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед № РД-09-898/11.11.2020г., издадена от министъра на земеделието, храните и горите.

ОСЪЖДА Министерство на земеделието, храните и горите да заплати на И. Ц. М. сумата от 1400лв. разноски за адвокатско възнаграждение.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕПИС от решението да се връчи на страните на основание чл.138 АПК.

СЪДИЯ: