

РЕШЕНИЕ

№ 385

гр. София, 22.01.2014 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 15
състав,** в публично заседание на 14.01.2014 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Полина Якимова

при участието на секретаря Ина Андонова, като разгледа дело номер **7985** по описа за **2013** 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) вр. чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.

С постъпило по реда на чл. 152 АПК на 24.07.2013 г. оспорване М. А. В. от [населено място] заявява недоволство от Заповед № ДС 170/ 15.07.2013 г., издадена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция Борба с градушките /ИАБГ/, с която му е наложено дисциплинарно наказание "уволнение" и е прекратено служебното му правоотношение като главен директор "Производствено-техническо и информационно обслужване" в агенцията.

Искането за отмяна на акта е мотивирано с твърденията, че при издаването му не са спазени изискванията за форма и съдържание; допуснати са съществени нарушения на процедурните правила, в резултат на което той противоречи на материалния закон. Твърди се, че дисциплинарното дело е разгледано не от дисциплинарния съвет /ДС/, формиран от ответника с мандат от три години през 2011 г., а от съвет, назначен на 05.06.2013г. без да са налице предпоставките по чл. 95, ал. 3 от ЗДСл. В работата му е допуснато до участие лице, което не е негов член. В заповедта за образуване на дисциплинарно производство не е посочено за какви нарушения на служебната дисциплина следва да се произнесе колегиалният орган. В протокола от заседанието на 17.06.2013г. е отразено, че причина за образуване на дисциплинарното производство е получената в ИАБГ на 25.04.2013 г. заповед за изпълнение на парично задължение по чл. 410 ГПК. Прието е решение, че е допуснато виновно нарушение на служебните задължения по чл. 89, ал. 2, т. 3 ЗДСл като В. се е подписал върху

документ за изпълнителен директор без да е налице изрично оправомощаване и е предложено налагане на дисциплинарно наказание понижаване в ранг за срок от 6 месеца. В заповедта, която се оспорва, изводите са други.

В писмо от 25.06.2013 г. от жалбоподателя са изискани повторно обяснения за установени от ДС нарушения, като е конкретизирано, че подписаният без оправомощаване документ е график за предаване на обектите на ИАБГ, охранявани от [фирма] изх. № 02 235/ 01.10.2012 г.

Без да оспорва, че е подписал писмото, В. настоява, че само по себе си това обстоятелство, без да е оценено като документ с невярно съдържание или по някакъв начин да са налице накърнени права, не може да мотивира налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. Независимо от изложеното се поддържа, че фактите досежно времето на съставяне, подписване на писмото-график са известни на органа по назначаване още от началото на м. октомври 2012 г. Наказанието е наложено след изтичането на срока по чл.94, ал.1 ЗДСл. Неслучайно в акта за образуване на дисциплинарно производство не е конкретизирано нарушението, което следва да се разгледа и обсъди от ДС.

Между ИАБГ и [фирма] е сключен на 09.07.2009 г. договор за комплексна денонощна физическа охрана. С уведомление изх. № 1428/ 01.10.2012г., постъпило в агенцията на същата дата управителят на изпълнителя отправил молба да бъде изготвен график за предаване на охраняваните обекти, тъй като се касае за въоръжени обекти и се следват специални процедури по снемане на обектовото оръжие. Поради отсъствие на изпълнителния директор на ИАБГ и неотложността да бъдат разрешени тези въпроси писмото е докладвано на жалбоподателя. След незабавно устно съгласуване с органа по назначаване и разпореждане да изготви необходимия график В. направил това с писмо № 02 235/ 01.10.2012 г., което подписал "за" изпълнителен директор.

В съдебно заседание оспорващият лично и чрез адв. Х. поддържа жалбата на обстойно изложените в нея основания. Претендира и разноси.

Ответникът – Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция "Борба с градушките", чрез представители по пълномощие, отрича основателността й по съображения, че началният момент на срока по чл. 95, ал. 1 ЗДСл е откриване на нарушението и в тежест на оспорващия е да посочи доказателства, че не е спазен, респ. че органът по назначаване е бил наясно с извършеното нарушение на служебната дисциплина повече от 2 месеца преди да е издаден разглежданият акт. Поддържа, че не са допуснати нарушения при конституиране на ДС предвид промяната в персоналия му състав и обстоятелството, че преди да е издадена заповед № БО № 48/ 05.06.2013 г. на ответника председател на съвета е жалбоподателят. Изпълнени са и процесуалните изисквания за издаване на акта – В. е уведомен за началото на дисциплинарното производство и му е предоставена възможност да депозираща становище и да посочи доказателства. По отношение на обясненията на служителя В. се отбелязва, че тя не е възпроизвела непосредствени възприятия, а собствени изводи относно факта проведен ли е телефонен разговор между жалбоподателя и органа по назначаване преди В. да подпише графика от името на изпълнителния директор на ИАБГ. Касае се за особено тежко нарушение, а аргументите за липсата на неблагоприятни последици от него са неотнормими – агенцията е натоварена с изключително сериозни функции за отбраната, използва се опасна техника, а поведението на служителя, позволил си без оправомощаване да

подпише документ от името на изпълнителния директор е укоримо до степен, обуславяща налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. В хода на устните състезания адв. К. подчертава, че при липсата на данни да е била налице крайна необходимост под риск е поставена цялата система и „донякъде сигурността на държавата”.

От фактическа страна се установява:

На 27.08.2012 г. М. В. се запознал с длъжностната характеристика за главен директор „Производствено-техническо и информационно обслужване” в ИАБГ, която е на пряко подчинение на главния секретар и изпълнителния директор на агенцията и има за цел управление на работата на специализираната администрация. В раздел V от нея са дадени задълженията на директора да ръководи изготвянето на методически указания и следи за изпълнението на технологичните процеси по въздействията на регионално равнище; да контролира осигуряването на радиолокационна система за противоградова защита; да контролира осигуряването на радиокомуникационна система между отделните структури и звена; да управлява и отговаря за противоградовата техника; да следи и контролира целесъобразността на инвестициите; да изготвя анализи на техническото състояние на наличните основни средства.

На 29.09.2012 г. ответникът отправил до АСО С. Е. уведомление, че договорът за охрана, сключен между дружеството и агенцията, ще бъде прекратен от 01.10.2012 г. Областните директори са информирани, че считано от цитираната дата е сключен договор за охрана с [фирма].

На 01.10.2012 г. в ИАБГ е получено писмо от управителя на [фирма], че следва да бъде изготвен график за предаване на обектите, охранявани от дружеството, на комисия като се има предвид, че те /обектите/ са въоръжени и има определени процедури по снемане на обектовото оръжие.

На 01.10.2012 г. от името на изпълнителния директор на ИАБГ от В. е подписан график за предаване на обектите, охранявани от цитираното дружество. Приложен е протокол от 11.10.2012 г. за обект Долни Д..

На 25.04.2013 г. в администрацията на ИАБГ е постъпила Заповед за изпълнение по гр. дело № 8841/ 2013 г. на СРС, с която е разпоредено агенцията да заплати на кредитора Агенция за сигурност и охрана С. Е. 8082,56 лв парично задължение по договор за охрана от 09.07.2009 г. заедно със законната лихва за периода от 28.02.2013 г. до изплащане на вземането и разноски по делото 161,65 лв държавна такса.

На 18.05.2013 г. в администрацията на ИАБГ е регистриран доклад на Ц. К., началник отдел АОЧР в агенцията, изготвен въз основа на устно разпореждане на изпълнителния директор; според който е направена проверка в деловодството на предоставените от ответника писма. Приложени са десетки писма, съставени от името на инж Н. Н., но подписани от жалбоподателя.

В докладна от същата дата /18.05.2013 г./ младши експерт ЧР в ИАБГ сочи, че на 01.10.2102 г. В. й е предоставил подписано и подпечатано писмо, което тя извела с № 02 235 – това се случило малко преди края на работния ден, а служителката Н., която отговаря за входящата и изходяща поща в агенцията, се намира в сградата на министерството на земеделието и храните.

Същия ден докладна съставила и П. В., главен специалист Административно обслужване в ИАБГ, която изложила, че на 01.10.2012 г. В. изготвил графика относно предаването на обектите от [фирма]. Жалбоподателят донесъл графика за подпис. Но

към края на работния ден В. я запитал предстои ли изпълнителният директор да се върне в агенцията. При отговор, че това не е известно на В., жалбоподателят излязъл от стаята, върнал се след няколко минути, взел графика и го подписал. В. изразява предположение, че това действие е съгласувано с ответника.

Със заповед ОБ № 48/ 05.06.2013г. органът по назначаването е сформирал дисциплинарен съвет. Същия ден е разпоредено на жалбоподателя да даде писмено обяснение за това, че на 01.10.2012 г. изготвя писмо изх. № 02 235, подписва го от името на ответника и го изпраща на всички полигони и фирма [фирма] за изпълнение

Според депозираното от В. обяснение на 01.10.2012 г. /ранен следобед/ в агенцията е постъпило писмо от [фирма], съдържащо молба за изготвяне на график за предаване на обектите, като се има предвид процедурата за снемане на обектовото оръжие. Ответникът отсъствал, но в телефонен разговор разпоредил на жалбоподателя да изготви, подпише и изпрати до края на деня такъв график. В. уведомил органа по назначаване, че реалната възможност дружеството да предаде, а [фирма] да осигури охрана и приеме обектите е минимум 7 работни дни. Пояснил причините за постъпката си така: [фирма] не може да предаде на ведомството обектите до деня, в който [фирма] не осигури охраната им, тъй като ИАБГ не е оторизирана да извършва охранителна дейност по смисъла на Закона за частната охранителна дейност. Не се е запознал с чл. 14, ал. 4 и чл. 15 от договора с [фирма] и с договора с [фирма]. По данни от представляващия последното дружество, то не е в състояние да осигури охрана на обектите поради липса на лица, заети трудово правоотношение. На обектите се съхраняват боеприпаси, уникално специализирано оборудване на стойност десетки милиони лева и се намират регистри с класифицирана информация, които подлежат на охрана съгласно ЗЗКИ и ЗОБВВПИ. На [фирма] е необходимо време за осъществяване на процедурата по снемане на обектовото оръжие, но в графика им не е предвиден срок, по-дълъг от този, в който [фирма] да може да започне да охранява обектите. Преценката си В. счита потвърдена от факта, че [фирма] влиза в трудовоправни отношения с лица, които да осъществяват охранителната дейност в периода 03-04.10.2012 г. до 09.10.2012 г. като последният обект РДБГ П. е приет чак на 10.10.2012 г.

Със заповед от ОБ № 50/ 06.06.2013 г. на основание чл.96, ал.1 ЗДСл е разпоредено Д. съвет при ИАБГ да образува дисциплинарно дело и е определен срок от 7 дни за представяне на решение по случая. В. е отстранен от работа.

С писмо от 06.06.2013г. управителят на [фирма] уведомява ответника, че договор № РМ 91/2012 е сключен на 29.09.2012 г. и влиза в сила на 01.10.2012 г., в съответствие с което представители на дружеството са приели обектите и са съставени протоколи от 01.10.2012 г. – именно от цитираната дата е започнало реалното изпълнение. Изключение е направено за обекта в [населено място], обл. Стара З. - директорът на Регионалната дирекция „Борба с градушките“ ползвал отпуск. Поради кратките срокове за прием на обектите за първоначално поемане на дейността са командировани служители по трудов договор от други обекти на [фирма], а считано от 03.10.2012 г. и след представяне на необходимите документи са сключени трудови договори с титулярите, за което са изготвени необходимите справки по чл.62, ал.5 КТ – приложени са 10 приемо-предавателни протокола от 01.10.2012 г.

Със заповед БО № 66/ 16.11.2010 г. изпълнителният директор на ИАБГ разпоредил сформирание на дисциплинарен съвет, в чийто състав са главният секретар, директор

ПИСР, жалбоподателят и началник сектор АОЧР и двама резервни членове. След прекратяване на служебните правоотношения с председателя и заместник председателя на съвета е издадена заповед № 69/ 07.07.2012 г., според която В. е определен за негов председател.

По делото са приети длъжностни разписания на Изпълнителна агенция „Борба с градушките” към 01.06.2010 г., към 01.07.2010 г., към 03.01.2011 г., към 13.02.2012 г., към 18.05.2012 г., към 01.07.2012 г., към 18.09.2012 г., към 01.04.2013 г. и към 23.09.2013 г., от които става ясно, че численият състав на администрацията е между 17 и 23 щатни бройки.

На 09.07.2009 г. между Изпълнителна агенция „Борба с градушките” и [фирма] е сключен договор, по силата на който дружеството поело задължението да извършва срещу заплащане комплексна денонощна въоръжена физическа охрана, поддържане и профилактика на изградените технически системи за сигурност на обектите на възложителя, упоменати поименно /11 на брой/ срещу месечно възнаграждение от 21600 лв при конкретизиран охранителен режим по постове и екипи, за които е предвиден общ брой охранителни работници 60. Предвидено е, че срокът се сключва за 36 месеца, считано от 01.08.2009 г. Прекратително основание е изтичане на срока на договора, при настъпването на което съобразно чл.14, ал.5 задълженията между страните се уреждат към момента, в който се подписва протокол за снемане на охраната и предаване на обекта Според сключен на 11.07.2012 г. анекс към договора неговият срок се променя на 38 месеца.

Други доказателства от значение за предмета на спора по делото не са ангажирани.

При така установените факти съдът намира от правна страна следното:

Заповедта е издадена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Борба с градушките”, който е орган по назначаването на оспорващия – чл. 7, ал. 1, т. 4 от У. правилник на агенцията - чл. 92 от ЗДСл. Спазена е формата по чл. 59 от АПК и чл. 97 от ЗДСл.

От процесуалноправна гледна точка редът за налагане на дисциплинарни наказания е визиран в раздел II, глава Пета от ЗДСл. Съгласно чл.96, ал.1 от ЗДСл, преди да наложи дисциплинарно наказание по чл.90, ал.1, т.4 и т.5, дисциплинарно наказващият орган взема становището на дисциплинарния съвет, който образува дисциплинарно дело по негово нареждане. Процедурата за провеждане на дисциплинарно производство пред дисциплинарния съвет е задължителна преди налагане на дисциплинарно наказание по чл. 90, ал.1, т.4 от ЗДСл, каквото е разглежданото. В това предварително производство се събират и изясняват фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, при необходимост се изслушват обясненията на държавния служител и се обсъждат представени от него доказателства. Съгласно чл.96, ал.3 от ЗДСл, дисциплинарният съвет приема решения с мнозинство от две трети. Решението на дисциплинарния съвет съдържа становище относно наличието на основание за дисциплинарна отговорност, както и относно вида и размера на съответното на извършеното нарушение дисциплинарно наказание. В 7-дневен срок от приемането на решението дисциплинарният съвет го представя заедно с преписката по делото на дисциплинарно наказващия орган (ал. 4). Законодателят е предвидил специална процедура преди налагане на по-тежките дисциплинарни наказания по т. 4 и т. 5 на ал. 1 от чл. 90 от ЗДСл, за да бъде изяснена безпристрастно фактическата обстановка и държавният служител да има възможност за представяне на доказателства в своя защита.

По настоящото дело са представени данни за провеждане на такова производство, видно от приложеното решение на дисциплинарния съвет. Неоснователно е възражението, че преписката е разгледана от ненадлежен състав на дисциплинарния съвет – според заповед № 69/ 09.07.2012 г. В. е негов председател, а със заповед № 150/ 17.06.2013 г. един от членовете му ползва дългосрочен отпуск. При това положение преценката на органа по назначаване да определи нов състав на съвета не се възприема от съда като съществено нарушение на процесуалните изисквания по налагане на дисциплинарно наказание. На задължението на ответника да вземе становището на съвета не кореспондира такова да го възприеме безусловно. Не се установи от данните по делото в заседанието да е участвало лице, което не е член на ДС.

Ценени в съвкупност със заповед за изпълнение на парично задължение по чл. 410 ГПК на СРС, II ГО, 70 състав по гр. дело № 8841/ 2013 г., постъпила в администрацията на ИАБГ на 25.04.2013 г. и констатацията на стр. 2 от протокола от заседанието на ДС /л. 21 от делото/ сочат, че поводът за образуване на дисциплинарното производство е именно съдебният акт, установяващ задължение на администрацията спрямо дружеството, натоварено до 30.09.2012г. с охранителната дейност на обектите от компетентността на ИАБГ. Според мотивната част от заповедта инициативата за започване на производството е у ответника, но след като му е станал известен доклад от Ц. К., изготвен по устно разпореждане от 18.05.2013 г.

Разпоредбата на чл.94, ал.1 ЗДСл предвижда, че дисциплинарни наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. Сроковете са преклузивни - неспазването им погасява правото на административния орган да наложи дисциплинарното наказание на провинилия се служител. Нарушението следва да се счита за открито към датата, когато всички материали по дисциплинарната преписка бъдат предоставени на административния орган и от този момент той е задължен да направи преценката за това извършено ли е дисциплинарно нарушение и налице ли са законовите основания за налагане на дисциплинарно наказание. При липсата на данни за датата, на която органът по назначаване е узнал за извършеното от В. 01.10.2012 г. изготвяне и подписване на график от името на ответника /без да е оправомощен/, оспореният акт е издаден преди да е изтекъл двумесечният срок от извършване на описаното в заповедта нарушение. Твърдение, че изложените в заповедта фактически основания за реализиране на дисциплинарната отговорност на жалбоподателя са станали достояние на органа още към 01.10.2012 г. ангажира само В. – в отлика от изложеното в оспорването, докладната на П. В. съдържа предположение, че действието му е съгласувано с ръководителя на администрацията.

Установявайки една от процесуалните гаранции за законосъобразност на дисциплинарното производство, разпоредбата на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл задължава наказващия орган преди налагане на дисциплинарното наказание да изслуша държавния служител, да му даде срок за писмени обяснения, да събере и оцени посочените от него доказателства. В конкретния случай служителят е дал писмени обяснения, проведено е заседание от ДС, прието е становище по преписката, съдържащо предложение за налагане на конкретно

дисциплинарно наказание, но от съдържанието на акта не може да се обоснове извод, че органът е изпълнил задължението си да ги подложи на анализ в съвкупност с останалите доказателства в преписката и цялостното поведение на служителя.

Нарушението на служебната дисциплина е вид правонарушение, характеризирайки се с всички негови общи признаци като деяние /действие и бездействие/, противоправност като обективно несъответствие между правно дължимото и фактически осъществяваното поведение и наличие на вина у служителя като психическо отношение на дееца към извършеното. В разглеждания случай ответникът е приел, че В. е нарушил служебните си задължения, като не е спазил техния кръг, подписвайки се върху документ вместо изпълнителен директор без изричен акт за оправомощаване или заместване.

В. не оспорва деянието си така, както е въприето от органа по назначаване – не отрича, че е предприел цитираното действие, преценявайки неговата неотложност предвид спецификата на осъществяваната от ИАБГ дейност и на конкретните обекти, оборудвани с оръжия и регистрирани за класифицирана информация. Същевременно преписката изобилства от писма, върху които е отразено да изхождат от изпълнителния директор Н. и фактически подписани от В. чрез възприетата в администрацията практика «запетая» вместо с изрично визиране на акт за оправомощаване/заместване - л.65-83. Заповедта не съдържа анализ на обстоятелствата, при които е извършено нарушението – писмото от [фирма] и необходимостта да се създаде конкретна организация по приемане и предаване /снемане/ на обектовото оръжие в неотложен порядък. Не са обсъдени и последиците от поведението на В. както в благоприятен, така и в неблагоприятен аспект. Видно от данните по преписката, предаването на един от обектите е сторено далеч след като е прекратен договорът с [фирма]. В писмото си от 06.06.2013 г. управителят на [фирма] сочи, протоколите за РД "Борба с градушките" са датирани от 01.10.2012 г. /не се твърди, че са съставени на тази дата/, което обстоятелство се подкрепя от данните /докладна от В./, че графикът е подписан от В. в късния следобяд на 01.10.2012 г. Нещо повече – представянето на необходимите документи по смисъла на ЗЧОД е сторено от цитираното служество от 03.10.2012 г. насетне. Цитираните данни не са намерили отражение в съдържанието на акта, нито по друг начин в преписката. Неясна и неподкрепена с доводи, относими към конкретното деяние е и позицията на процесуалния представител на ответника, че с поведението си В. застрашил "донякъде националната сигурност".

Предвид изискванията за мотивиране на акта и съобразявайки нормата на чл. 91 ЗДСл визираща критериите при определяне на вида и размера на дисциплинарното наказание - тежестта на нарушението и настъпилите от него последици за държавната служба или за гражданите, формата на вината на държавния служител, обстоятелствата, при които е извършено нарушението и цялостното служебно поведение на жалбоподателя, органът дължи обосноваване на избора си да наложи конкретното дисциплинарно наказание, което ответникът не е сторил. .

Без да са елемент от фактическия състав на нарушението, вредните

последници са едно от обстоятелствата, които съгласно чл. 91, ал. 1 от ЗДСл се вземат предвид при определяне вида и размера на наказанието. В случая не е извършен анализ на тежестта на извършеното нарушение съотнесен към цялостното служебно поведение на оспорващия, обосновал заключението на ДС за налагане на по-леко по вид дисциплинарно наказание.

Последиците на доказателствената тежест обвързват съда да приеме за неустановени фактите, за които носещата обвързаността по доказването страна не е провела доказването. При горния анализ на доказателствата в преписката съдът приема, че пълно доказване от дисциплинарно-наказващия орган по чл. 170, ал. 1 АПК не е проведено. При доказване с косвени доказателства формираният фактически извод следва да е единствено възможен. Затова по правило с косвени доказателства се провежда насрещно доказване. При възприетото по-горе за доказателствената тежест, насрещното доказване на жалбоподателя е проведено успешно. Заповедта е издадена от компетентен орган, в кръга и пределите на службата му, но в нарушение на процесуалните правила, довело до неправилно прилагане на материалния закон и на неговата цел и подлежи на отмяна.

При този изход на спора само жалбоподателят има право на разноски и при своевременно заявеното искане такива му се следват в размера, установен с договор за правна защита и съдействие, сключен между В. и адв. Х. на 25.09.2013 г. – 350 лв

Воден от гореизложеното, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалбата на М. А. В., заповед № ДС 170/ 15.07.2013 г., издадена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция Борба с градушките.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Борба с градушките“ да заплати на М. А. В. 350 /триста и петдесет/ лева разноски по делото.

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването на страните за постановяването му.

СЪДИЯ :