

РЕШЕНИЕ

№ 7607

гр. София, 12.12.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХVII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 11.11.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Калина Пецова

ЧЛЕНОВЕ: Маргарита Йорданова
Искра Гърбелова

при участието на секретаря Албена Илиева и при участието на прокурора Тони Петрова, като разгледа дело номер **8174** по описа за **2022** година докладвано от съдия Искра Гърбелова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на глава XII /чл. 208 и сл./ от АПК и е образувано по жалба на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество /КПКОНПИ/, наричана по-долу за краткост Комисията, чрез главен юрисконсулт П. А. срещу решение № 2530 от 07.07.2022 г., постановено по н.а.х.д. № 17858/2021 г. по описа на Софийски районен съд, НО, 106-ти състав, с което е отменено наказателно постановление № 132/10.11.2021 г., издадено от председателя на КПКОНПИ С. Ц..

С жалбата се оспорва извода на първоинстанционния съд за допуснато съществено нарушение на процесуалните правила в хода на административнонаказателното производство, изразяващо се в наличието на основания за отвод на административнонаказващия орган. Излагат се подробни съображения за липсата на соченото основание и се навеждат възражения за едностранчиво и превратно тълкуване на доказателствения материал. Жалбоподателят счита, че районният съд е допуснал съществено нарушение на съдопроизводствените правила като не е изложил мотиви по същество на спора, а именно кои факти следва да се приемат за установени, въз основа на кои доказателства и какви правни изводи следват от тях по въпросите относно извършване на нарушенията, вината и индивидуализацията на наказанията. Ответникът по касационната жалба – Е. П. Ф. - в законоустановения срок подава отговор, с които моли съда да остави в сила атакуваното решение като правилно и

законосъобразно. Счита, че касационната жалба не отговаря на законовите изисквания за форма и съдържание, тъй като в нея не се сочат доводи за допуснати нарушения, а квалификации и коментари по нейн адрес.

В съдебно заседание касационният жалбоподател се представлява от юрисконсулт И. с пълномощно по делото, която поддържа касационната жалба и моли съда да отмени обжалваното решение.

Ответникът в касационното производство, се явява лично и моли жалбата да бъде оставена без уважение, а решението на СРС оставено в сила по съображения изложени в жалбата и писмения отговор.

Представителят на СГП изразява становище, че жалбата е основателна и моли съда да отмени обжалваното решение.

След като се запозна с обжалваното съдебно решение, обсъди наведените касационни основания и доводите на страните, Административен съд София – град, Х. Касационен състав, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл.211, ал.1 от АПК, от надлежна страна и срещу съдебен акт, който подлежи на обжалване по касационен ред, поради което е допустима.

Разгледана по същество, жалба е основателна.

За да постанови съдебния си акт, районният съд е приел за установено от фактическа страна, че в периода от 2017г. до началото на месец април 2020г. жалбоподателят Е. Ф. е заемала различни длъжности в администрацията на КПКОНПИ. Със заповед от 08.04.2020г. на заемачия към този момент длъжността председател на Комисията – С. Ц., същата била дисциплинарно уволнена. След проведено съдебно производство на две инстанции, заповедта за уволнението ѝ била отменена поради допуснати нарушения в хода на дисциплинарното производство. В периода 2020-2021г. между Ф. и КПКОНПИ, представлявана от С. Ц., били иницирани и други съдебни производства, в това число по оспорване на заповед за едностранно прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие /адм.д. № 4837/2020г. по описа на АССГ/, за обезщетение през времето, в което жалбоподателката е била без работа /адм.д.№4838/2020г. по описа на АССГ/, по установяване на конфликт на интереси /адм.д. № 10765/2021г. по описа на АССГ/. По повод на отправени медийни запитвания до КПКОНПИ на 18.05.2021г. на интернет страницата на Комисията било публикувано прессъобщение, съдържащо хронологично описание на възникналите с жалбоподателя Ф. спорове „с поставен акцент върху дисциплинарното ѝ уволнение“.

Междувременно в КПКОНПИ постъпило писмо, с което Комисията била информирана, че считано от 12.05.2021 г. Е. Ф. била назначена на длъжността началник на политическия кабинет към министъра на вътрешните работи. Горното породило задължение за същата да подаде декларация за имуществено състояние /наричана по-долу за краткост декларацията/ в едномесечен срок от заемане на длъжността, като декларацията била подадена на 23.07.2021г. С АУАН № ПР-538/02.09.2021 г. гл. инспектор в дирекция „Публичен регистър“ при КПКОНПИ констатирал, че с горното на 15.06.2021 г. Е. Ф. е извършила нарушение на чл. 38, ал. 1, т.1 във вр. с чл. 35, ал. 1, т. 2 ЗПКОНПИ като в качеството си на лице, заемашо висша публична длъжност по смисъла на чл.6, ал.1, т. 30 ЗПКОНПИ не е подала декларация за имуществено състояние в законоустановения срок, изтичащ в конкретния случай на 14.06.2021 г.

Въз основа на горепосочения АУАН било издадено процесното НП, с което на

основание чл. 173, ал. 1 ЗПКОНПИ на жалбоподателя Ф. е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 1000 лева.

При така установената фактическа обстановка разглеждащият делото състав е извел извод, че при съставянето на Наказателното постановление е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила от категорията на абсолютните, поради което е отменил атакуваното постановление. Съдът е извел, че „предишната йерархична зависимост, неправомерното уволнение на жалбоподателя и висящите съдебни процедури са от естество да генерират основателни съмнения у всеки обективен страничен наблюдател, в т. ч. настоящия съдебен състав, за евентуална злоупотреба с власт и тенденциозно упражняване на репресия от страна на посоченото длъжностно лице има се предвид заемащия длъжността председател на КПКОНПИ С. Ц., инспирирано от наличните спорове помежду им, а това от своя страна е породило реципрочното му задължение, на основание чл. 51, ал. 2 ЗАНН /в ред. преди изм. с ДВ бр. бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г. /, да инициира самоотвода си.

За да мотивира тези свои изводи решаващият делото състав се е ползвал от установеното в съдебната практика, в това число и тази на Европейският съд в С., понятие за „безпристрастност“ разгледано в контекста на чл.6, § 1 ЕКЗПЧОС, като е посочил, че „Съдът е разграничил два вида случаи, при които е възможно да има нарушение на изискването за безпристрастност, а именно такива, при които е налице или "функционално, или лично" пристрастие. В първия случай въпросът е дали "упражняването на различни функции в рамките на съдебния процес едно и също лице или йерархически или други връзки с участник в производството" повдига основателни съмнения относно обективната безпристрастност на съда. Във втория случай въпросът е дали личното поведение на съдия повдига такива съмнения или сочи на действително пристрастие, така че да се засяга както обективната, така и субективната безпристрастност. В тази връзка, по делото "Хаушилд срещу Д." (1989 г.), Европейският съд е изразил категоричната си позиция, че ако има "основателно съмнение" относно безпристрастността на даден съдия, той е длъжен да си направи отвод по делото.“ Установените по делото множество съдебни производства между жалбоподателя и бивш служител на КПКОНПИ и посоченото ведомство представлявано от председателя му С. Ц., публичното афиширане на някои от тях в детайли и признатото по съдебен ред за незаконно уволнение, според решаващия делото състав на районния съд „мотивират несъмнен извод, че при упражняване на правомощията си по чл. 177, ал. 1 във вр. с чл. 173, ал. 1 ЗПКОНПИ председателят на Комисията – С. С. Ц. не е покривал обективния критерий за безпристрастност“.

Решението на СРС е валидно и допустимо, но неправилно.

Касационната инстанция не може да подменя вътрешното убеждение на контролирания съд по фактите, включени в предмета на доказване, но е оправомощена да извърши проверка относно изпълнението на процесуалните изисквания, гарантиращи правилното му формиране в съответствие с принципната норма на чл. 14 от НПК. Нарушение на тези изисквания е налице когато решаващият съд е игнорирал доказателства (напълно пренебрегнал), само формално е обсъдил или недостатъчно преценил някои от доказателствените материали за фактите, включени в предмета на доказване, на което именно сочат данните по делото.

С оглед наведените пред настоящата инстанция възражения за предубеденост на решаващия делото състав на районния съд, тази инстанция взема предвид следния факт: за да обоснове приложимост на цитираната европейска практика в настоящия

казус и по отношение на административен орган, в решението си съдът е посочил, че: „макар структурата и дейността на КПКОНПИ да не попада в обхвата на автономното понятие "съдебна юрисдикция" по смисъла на чл. 6, § 1 ЕКЗПЧОС, основно поради липсата на независимост от изпълнителната власт в РБългария, то доколкото на нейния председател са предоставени правораздавателни функции /установяване на виновно поведение и налагане на съответно наказание/, утвърдените в практиката на Европейския съд критерии за непристрастност следва да намерят безусловна приложимост“.

Съгласно чл. 7 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество е независим специализиран постоянно действащ държавен орган, чийто членове се избират от Народното събрание. Констатации в обратен смисъл, като тази на районния съд, които не почиват на материалите по делото, а очевидно изразяват личното мнение на състава, поставят под сериозно съмнение субективната му непристрастност доколкото изразяват преднамерено формирано отношение към дейността на Комисията в отчетливо негативен аспект. Независимо от последното, настоящата касационна инстанция няма да приложи толкова формален подход, а както посочи ще изложи подробни съображения за допуснатото съществено процесуално нарушение като по необходимост те ще касаят факти извън предмета на първоинстанционното производство, доколкото именно на тях се е позовал районният съд.

Решаващият като първа инстанция делото състав е констатирал наличието на няколко съдебни производства между жалбоподателката Ф. и представляваната от С. Ц. комисия, предхождащи настоящето, чийто предмет са заповеди издадени от председателя на КПКОНПИ в качеството му на орган по назначаването, респ. административнонаказващ орган, на заемащата към съответния момент определена длъжност в комисията Ф. и такова по установяване на конфликт на интереси по отношение на същата. Според решаващия делото състав те са били публично афиширани от страна на Комисията с „акцент върху дисциплинарното й уволнение“ като казаното е очевидно дадената от съда оценка на представеното по делото прессъобщение от 18.05.2021г. в което хронологично са представени въпросните производства. На първо място, съдът не е съобразил, че прессъобщението е публикувано в отговор на конкретни медийни запитвания, а не е инспирирано от волята на комисията да сведе до знанието на неопределен кръг адресати конкретната информация с цел различна от нейното оповестяване, което поведение именно би кореспондиращо на употребената от съда квалификация „афишира“. Противно на твърдяното от съда, в основната си част то касае не дисциплинарното уволнение, а производството по установяване конфликт на интереси. Съгласно разпоредбата на чл.13, ал.3 от ЗПКОНПИ Комисията е длъжна незабавно да публикува на интернет страницата си всяко решение, с което е прието за установено наличието на конфликт на интереси. Следователно, по отношение на същото, в цитираното съобщение не е изнесена информация в повече, която вече да не е била налична и оповестена на страницата на Комисията по силата на закона. Досежно дисциплинарното производство, следва да бъде отбелязано, че предоставената информация само пресъздава крайния извод и основанията за наложеното наказание, без да навлиза в конкретика или да съдържа оценки и внушения относно нравствените или професионални качества на служителя, като изрично е отбелязано, че същото е

предмет на съдебен контрол. Оповестяването му следва основните принципи на работа на Комисията заложи в чл.4 от Закона. Самата информация за наличие на висящи съдебни производства между страните също е общодостъпна и публична в съответствие с основния принцип за публичност на съдебните производства. Публичният характер на производството защитава страните срещу тайно правораздаване без публичен контрол; това е и едно от средствата, чрез които може да се запази доверието в съдилищата. Като прави видимо правораздаването, публичността допринася за постигането на целта на член 6 § 1 от ЕКЗПЧОС, а именно справедлив процес, чиято гаранция е един от основните принципи на всяко демократично общество. С оглед изложеното напълно самоцелен е изводът на съда за същината и целта на съответното прессъобщение.

Динамиката на обществените отношения, свободния пазар на труда и личното желание за развитие са само част от обстоятелства, които обуславят възможността в различни периоди от време едни и същи лица да са страни в различни производства, по които едната да е властимаща по отношение на другата съобразно законите си правомощия и задължения. Възможно и срещано в практиката е също така да няма промяна в статута на двете страни, но да са налични множество производства с тяхно участие, в които едната страна упражнява правата си на административнонаказващ орган. Такъв би бил примера на многократно наказван „рецидивист на пътя“, по отношение на който началник сектор „Пътна полиция“ е издал множество наказателни постановления. Горното се отбелязва, за да подчертае, че наличието и на други производства само по себе си не би могло да обоснове извод за липсата на безпристрастност на административнонаказващия орган. В същия именно смисъл е и посоченото от районния съд решение по делото "Хаушилд срещу Д.", макар че същото разглежда казус на множество произнасяния на един и същ съд в различните стадии в едно единство производство, поради което настоящата инстанция намира за необходимо да отбележи, че подобно разбиране е трайно установено практиката на Съда, напр. *Kriegisch v. G.*, където Съдът е имал възможност да отбележи, че „Самият факт, че даден съдия вече се е произнесъл по подобни, но несвързани наказателни обвинения, или че вече е разглеждал дело на съобвиняем в отделно наказателно производство, сам по себе си не е достатъчен, за да постави под съмнение безпристрастността на този съдия в следващо дело“; Аналогично е и разрешението по делото *Khodorovskiy and Lebedev v. R.*. Необходимо е да съществуват други обективно налични данни, които да обусловят подобен извод.

Действително, както при освобождаването на жалбоподателката от заеманата от нея длъжност, така и в производството по установяване конфликт на интереси и при издаване на процесното наказателно постановление, действащият в качеството си на председател на КПКОНПИ С. Ц. е постановил актове, които очевидно не са в личен интерес на жалбоподателката. Всяко едно от сочените производства обаче е строго формално и е завършило с акт, с който той е упражнил вменени му по закон права, но по естеството си и задължения. Действително - наложеното на жалбоподателката „дисциплинарното уволнение“ е обявено за незаконно, но до това решение съдебните състави са достигнали приемайки, че е налице процесуално нарушение при налагането му, без да взимат отношение по същество. Същевременно въобще не е обсъдено от решаващия делото състав, че производствата по установяване конфликт на интереси са приключили със съдебни решения в полза на Комисията. Сочените за „множество“ съдебни дела, в голямата си част са образувани по инициатива на

жалбоподателката Ф. и са „съпътстващи“ производството установило незаконосъобразност на дисциплинарното уволнение, като са и същевременно обичайни при такъв развой на събитията (имат се предвид производствата по оспорване на заповед за едностранно прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие /адм.д. № 4837/2020г. по описа на АССГ/ и за обезщетение през времето, в което жалбоподателката е била без работа /адм.д.№4838/2020г. по описа на АССГ/) като очевидно в мотивите се акцентира върху факта на отменено дисциплинарно уволнение.

Не на последно място следва да бъде отбелязано, че с лекота районният съд е отхвърлил факта, че съгласно действащата към момента на издаване на наказателното постановление правна уреда, не е съществувала правна регламентация, съгласно която административнонаказващия орган в лицето на С. Ц. е можел да делегира правомощията си по налагане на съответното административно наказание.

Всичко по-горе изложено цели да онагледи едностранчивия подход, който е приел районният съд при разглеждане на фактите около съдебната история на двете страни. Същевременно не са положени никакви усилия да се установи дали в производството по издаване на процесното наказателно постановление има индикации за предубеденост от страна на административнонаказващия орган, поради което и настоящият касационен състав не приема, че районният съд е стигнал до обосноваван извод за наличието на *„основателно съмнение за предубеденост“*.

С оглед гореизложеното настоящата касационна инстанция счита, че решаващият делото състав на районния съд е допуснал съществено процесуално нарушение на съдопроизводствените правила при формиране на фактическите и правни констатации.

Като е отменил постановлението на формално основание съдът не е обсъдил спора по същество. При липсата на изчерпателни фактически и аргументирани правни изводи относно релевантните и включени в предмета на доказване по делото обстоятелства за законосъобразност на процесното НП, касационната инстанция е в невъзможност да осъществи дължимия от нея контрол за законосъобразност. Недопустимо е АССГ да постанови акт, който да замести този на решаващия съд, което би лишило страните от една съдебна инстанция по фактите и приложението на закона.

По изложените съображения оспореното решение следва да се отмени, а делото да се върне за ново разглеждане от друг състав на СРС. При новото разглеждане съдът следва да обсъди, съобразно твърденията и възраженията на страните, събраните доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, и въз основа на техния анализ да изложи мотиви по

съществува на спора.

Така мотивиран, Административен съд София-град, XXVII касационен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ съдебно решение № 2530 от 07.07.2022 г., постановено по н.а.х.д. № 17858/2021 г. по описа на Софийски районен съд, НО, 106-ти състав.

ВРЪЩА делото за ново разглеждане от друг състав на Софийски районен съд.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.