

РЕШЕНИЕ

№ 327

гр. София, 21.01.2015 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 15
състав,** в публично заседание на 13.01.2015 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Полина Якимова

при участието на секретаря Ина Андонова, като разгледа дело номер **5656** по описа за **2014** 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/.

В депозирано по реда на чл.152 АПК на 30.05.2014 г. оспорване С. Т. Б. заявява недоволство от заповед № НК 10/ 14.05.2014 г., издадена от изпълнителния директор на Българската агенция за безопасност на храните /БАБХ/, с която му е наложено дисциплинарно наказание уволнение, както и от заповед № ОСОС 54/ 14.05.2014 г. на същия орган, с която на основание чл.107, ал.1, т.3 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение между БАБХ и Б..

Въведени са оплаквания за незаконосъобразност на първия акт, аргументирани с твърденията, че в разрез с правилата на чл.93, ал.1 ЗДСл дисциплинарно-наказващият орган е разпоредил да бъдат депозирани обяснения без конкретни указания по фактите, а с позоваване на междинен доклад вх. № 6030/ 26.03.2014 г. и на докладна записка № 6032/ 26.03.2014 г., без да са визирани конкретни нарушения, извършени от служителя. Дадените обяснения не са обсъдени нито в оспорвания акт, нито в друг материал по преписката.

Липсват данни наказващият орган да е взел становището на дисциплинарния съвет – актът съдържа номер на дисциплинарно дело без позоваване на решение на колегиалния орган; не са изложени обстоятелствата, при които са извършени нарушенията, формулировките са твърде общи и неясни. Обсъждат се нарушения в проверяваните търговски обекти, но не се сочи по какъв начин жалбоподателят, в качеството си на главен инспектор, не е ръководил, организиран, координирал и

контролирал дейността им; нарушени са изискванията за форма на акта; не са взети предвид тежестта на нарушенията и цялостното служебно поведение на Б.; не е визиран реквизит по чл.59, ал.2, т.7 АПК.

Заповедта за налагане на наказание възпроизвежда констатации по междинен доклад, изготвен от главен експерт в Дирекция ДХГК при ЦУ на БАБХ относно проверки на обекти за търговия с храни по отношение изискванията на националното и европейското законодателство с обхват проверени обекти в периода 17-21.03.2014г., но не се съдържат факти в какво се изразява извършеното от жалбоподателя нарушение – не са посочени действията/ бездействията, с които Б. е осъществил описаните в раздел III от т. 1 до т. 3 нарушения.

Съгласно структурата на ОДБХ С. град отдел “Контрол на храните” се състои от три сектора - контрол на предприятията за производство на храни, на обекти за търговия на едро и на обекти за търговия на дребно. Дейността по извършване на плановия официален контрол от официалните ветеринарни лекари и санитарни инспектори и верификацията на този контрол, осъществявана от началник сектора периодично съгласно предварително изготвен и съгласуван график за вътрешни проверки по смисъла на член 8, т. 3 от Регламент /ЕО/ 882/ 2004 се извършва въз основа на оценка на риска по критерии, заложили в Инструкцията за прилагане на многогодишен национален план за контрол на суровини и храни, добавки в храните и материали в контакт с храните, утвърдена със Заповед № РД 11 328/ 03.05.2011 г. на изпълнителния директор на БАБХ. В сектор "Контрол на обекти за търговия на едро" официалният контрол се осъществява от 19 инспектора, сред които 1 началник сектор /ветеринарен лекар/, 13 инспектора с професионална квалификация ветеринарен лекар и 5 здравни инспектора, които контролират общо 1438 бр обекти. През 2013 г. в сектора са извършени 1857 планови инспекции съгласно оценката на риска; 822 тематични проверки по заповеди и писма; 5820 проверки на пратки суровини и храни от други страни членки на ЕС. Съгласно оценката на риска обектите за съхранение и търговия на храни от животински произход на територията на С. град са определени като обекти с нисък риск, в които е дължимо посещение поне 1 път месечно и среден риск – посещение един път на две седмици. Обектите за търговия на едро с храни от неживотински произход са с нисък риск – честота на контрол поне 1 път на 6 месеца.

Посочените в междинния доклад складови бази работят с разнообразен асортимент и оперират с тонове храни ежедневно. Няма случай на хранителен инцидент вследствие на продукт от контролираните от жалбоподателя обекти. Твърди, че в повече от 90 % от големите обекти се доказва проследимост на входящ-изходящ продукт, работят със складови програми, които за минути показват наличностите в склада. По мнението на Б. междинният доклад показва нарушения с текущ характер, много от констатациите са лишени от конкретика при формулирането на несъответствия.

Съгласно действащото законодателство производителите и търговците на храни гарантират и носят отговорност за спазване на нормативните изисквания към храните, а най-често използваният израз в междинния доклад е “към момента на извършване на проверката” - във всеки момент и във всеки обект биха могли да се констатира нарушения като отразените в междинния доклад, но това не означава, че като контролиращ обектите инспектор жалбоподателят не е изпълнил служебните си задължения, а честотата на извършване на плановия контрол е заложила в оценката на риска по критериите на цитираната инструкция.

В междинния доклад са отразени констатации за проверка от 18.03.2014г. на склад на

„Ф.“ Е., който не фигурира в списъка с обекти под контрол на Б..

Според междинния доклад проверката на 17.04.2014 г. на склад на едро на храни „Б.“ АД на системата за самоконтрол показала, че същата не била адаптирана към действащото законодателство в областта на безопасността на храните – тази проверка не е част от констативен протокол на БАБХ и не става ясно коя част от системата не съответства на реалната дейност на обекта.

Относно проверката на „Т.“ Е. се поддържа, че в дружеството е въведена софтуерна програма за проследяемост и посочените в палетната карта данни са напълно достатъчни за доказване проследяемостта на продукта, от което би се установило, че за периода от датата на получаване на партидата 14.03.2014 г. до проверката на 17.04.2014 г. от нея не са продавани количества. Всяка доставка до клиент се придружава от търговски документ с информация за вид продукт, дата на производство, краен срок на годност, партиден номер, страна на произход, техническа спецификация за продукта от производителя. Всяко количество, предназначено за доставка до клиент, напуска склада с етикет на български език. Според междинния доклад не са разработвани програми за „отстраняване на отпадъци“ и „Борба с вредителите“ и програмите не са актуализирани съобразно дейностите, които се извършват в обекта – изрично е отразено в писмените обяснения на жалбоподателя, че дружеството е наемател на склад на [фирма] и отстраняването на отпадъците и борбата с вредителите са ангажимент на наемодателя.

По отношение на [фирма] е констатирано, че в обекта се съхраняват група храни-вина, подправки и какао, които не са посочени в удостоверението за регистрация; програмите за добри производствени практики са непълни, не отразяват подробно дейността на обекта, не са представени записки за лична хигиена на персонала, на обекта и обучение на персонала – изрично е отразено в обясненията, че в обекта се осъществява търговия на едро, не и производство. Жалбоподателят е приложил данни за проверка на обекта от 12.02.2014 г. за проследяемост и съхраняване на търгуваните продукти, като при нея не е констатирал неписани в групите храни от удостоверението за регистрация такива.

В Бора [фирма] са констатирани нарушения от наемателя [фирма] – Б. е пояснил, че в този обект се съхраняват храни/мостри с изтекъл срок на годност, което е маркирано върху продукта – всеки от тях е опакован и поставен на определено място далеч от редовните продукти и не са били предназначени за търговия.

Проверките от 17.03.2014 г. са извършени в отсъствие на жалбоподателя.

Исканията до съда са за отмяна на заповедта и за присъждане на разноски.

Ответникът, изпълнителният директор на Българската агенция за безопасност на храните, чрез представител по пълномощие, отрича основателността на жалбата, съображения в подкрепа на което излага по реда на чл.149, ал.3 ГПК вр. чл.144 АПК.

От фактическа страна се установява:

Служебното правоотношение между БАБХ и Б. е възникнало въз основа на заповед № 2057/ 29.05.2002 г., с която е назначен на длъжност младши инспектор към СИ „Д.“. Последващо е преназначаван в структурата на ведомството, а към датата на издаване на оспорвания акт заема длъжността главен инспектор в сектор „Контрол на обекти за търговия на едро“ в отдел „Контрол на храните“ в Областна дирекция по безопасност на храните С. град. Според длъжностна характеристика, с която Б. се запознал на 09.07.2012 г. длъжността е на пряко подчинение на началник сектора с основна цел извършване на официален контрол с подходяща честота, основана на оценка на риска,

с цел осигуряване безопасността и качеството на суровините, храните, добавките в храни, хранителните добавки, материалите и предметите за контакт с храни, за да се предотврати възникване на сериозен и непосредствен риск за здравето на хората, свързан с консумация на суровини и храни. Области на дейност са систематичен контрол върху суровините, храните, добавките в храни, хранителните добавки, материалите и предметите за контакт с храни относно съответствието им с изискванията, посочени в европейските, националните и вътрешните нормативни актове – регламенти, директиви, закони и подзаконови нормативни актове. Систематизираните в 21 точки преки задължения са с предвидена честота ежедневна, периодична, при констатации, при необходимост.

Служебното досие на Б. съдържа формуляри за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността за периодите 01.12.2009 г. – 30.11.2010 г.; март – ноември 2011 г. изпълнението е над изискванията; от 01.12.2008 г. – 30.11.2009 г. изпълнението отговаря на изискванията.

От д-р Г. В. е изготвен Междинен доклад за периода 17.03.2014г. – 21.03.2014 г. вх. № 6030/ 26.03.2014г. за резултатите от проверки в обекти за търговия на едро с храни на територията на ОДБХ С. град по отношение спазването на изискванията на националното и европейското законодателство и в изпълнение на заповед № РД 11284/ 07.03.2014 г. на ответника, сред констатациите по които са и следните:

В рамките на извършена на 17.03.2014 г. проверка на склад за търговия на едро с храни [фирма] е констатирано, че обектът е с разрешен асортимент, в него се приемат, съхраняват и реализират храни от животински и неживотински произход – групи от „а“ до „ф“ от списъка на групите храни по §1, т.12 от Закона за храните. Наематели в склада са 20 търговци. Проверката за съответствие на Системата за самоконтрол на [фирма] показала, че тя не е адаптирана към действащото законодателство в областта на безопасността на храните.

В склад за търговия за едро, собственост на [фирма] наемател търговец, ползвател на камера № 1 за съхранение при температура -18 градуса по Ц., както и на хладилна камера за съхранение при температура от 0 до 4 градуса УРЗХ № 07445/ 30.01.2011г. се предлагат само храни от група „4а“ мляко и млечни продукти – налице са несъответствия – в хладилна камера № 1 се установява 12749 кг сметана 70 % в бидони, фолирани на палет по 12 бр, общо 20 бр палети. На палетния етикет липсват данни за произход, идентификационна маркировка. 21 пластмасови бидони по 53 кг само с етикет, поставен от търговеца на едро, съдържащ данни за количество и краен срок на реализация. Съставен е констативен протокол № 147/ 17.03.2014 г., акт за забрана № 000799/ 17.03.2014 г. за 12 479 кг + 1113 кг замразена сметана. Протокол за отговорно пазене № 000589/ 17.03.2014 г. Друго несъответствие е, че не са разработени програми отстраняване на отпадъците и за борба с вредителите; програмите не са актуализирани съобразно дейностите, които се извършват в обекта. Установено е цедено мляко, етикетирано в нарушение на чл.21а, ал.1 ЗХ.

В склад за търговия на едро на храни, собственост на [фирма], ползвател на хладилна камера № 1 са установени работещи в обекта лица, които не са минали задължителните предварителни и периодични прегледи; не е представена здравна книжка на работника Ш., а последната заверка на здравната книжка на М. е датирана от 02.09.2011 г. Освен това в обекта се съхраняват храни, които не са разрешени по удостоверение за регистрация – по групи „н“, „п“ и „р“. Програмите по ДПХП са непълни, не отразяват подробно дейността на обекта, не са представени записи по

програмите за лична хигиена на персонала, за хигиена на обекта, обучение и на персонала. Нарушени са разпоредбите на чл.15, ал.2 ЗХр, чл.70, ал.2, т.7 от Наредба № 5/ 25.05.2006 г. за хигиената на храните и чл.54, ал.1 и ал. 2 от Наредбата.

На 17.03.2014 г. е извършена проверка на склад за търговия на едро с храни БОРСА [фирма] – Констатирано е, че в обекта се съхраняват храни /мостри/ с изтекъл срок на годност, програмата за отстраняване на отпадъци ПП 08 от ДХП е неактуална към дейността на фирмата и не е съобразена с групите храни, които се съхраняват – нарушение по чл.17, ал.1 ЗХр

На 18.03.2014 г. е извършена проверка на склад на едро [фирма], в който са констатирани 5 нарушения – склад за търговия на едро с храни, собственост на [фирма] са констатирани нарушения в чл.58, ал.1 ЗВМД; В склад за търговия на едро с храни, собственост на [фирма], наемател на хладилна камера № 4 се съхраняват 11 палети фолирани агнешки глави и 3,5 палети замразени св. крачета, на палетната карта на които липсва идентификационна маркировка, без чек лист за входящ контрол от база Ф. при въвеждане на данни за входящ контрол в Системата за самоконтрол – нарушение на чл.21а, ал.1, т.1 ЗХр; в склад на търговия на едро с храни, собственост на [фирма] се съхраняват замразени св. продукти с палетна карта, написана на ръка от търговеца на едро, липсва идентификационна маркировка, срок на годност за целите на проследимостта – нарушение на чл.21а, ал.3 ЗХр.

В склад за търговия на едро с храни, собственост на [фирма], ползвател на хладилни камери № 1 и 2 е нарушена температурна верига за съхранение на свински бут /450 кг/ и свински врат /58 кг/ - нарушение на чл.17, ал.1 ЗХр.

В склад за търговия на едро с храни, собственост на [фирма] и удостоверение за регистрация № 02483/ 08.08.2011 г. наемател [фирма] са установени несъответствия, а именно – в складова база № 2 се констатира наличие на 2 бр кашони краве масло с нарушена цялост на опаковките и наличие на плесен на част от тях – не са обозначени като СЖП категория 3 съгласно изискванията на Регламент 1069/ 2010 – нарушение на чл.7, ал.1, т.1 Наредба № 20/ 2006 г.

Въз основа на данните в доклада със заповед № РД 11 418/ 27.03.2014 г. органът по назначаване разпоредил да се образува дисциплинарно дело, като Д. съвет се произнесе с решение, съдържащо мотивирано становище съществуват ли достатъчно доказателства за налагане на дисциплинарно наказание спрямо Б. и негов колега. Жалбоподателят е поканен да предостави писмените си обяснения

В дадени на 16.04.2014г. такива той посочил, че:

в съответствие с направената оценка на риска проверка на склад търговия на едро [фирма] се извършва веднъж месечно – такива са правени на 31.01.2014 г. и на 14.02.2014 г. При първата от тях Б. е констатирал несъответствия в някои от програмите на системата за самоконтрол, за което е изготвил задължителни предписания;

наличните палетни карти на описаните при проверката количества сметана във фирма [фирма] са на гръцки език с посочени наименования на продукта, дата на производство, краен срок на реализация, партиден №. Дружеството има въведена софтуерна система за проследяемост и посочените в палетната карта данни са достатъчни за доказване проследяемостта на продукта. Дружеството извършва само търговия на едро, сметаната се поръчва и доставя в количества, заявени от клиента, пакетирани и фолирани от производителя. От получаването на партидата на 14.03.2014 г. до проверката на 17.03.2014 г. от нея не са продадени количества.

[фирма] е наемател на [фирма] и отстраняването и борбата с вредителите са задължение на наемодателя;

на [фирма] Б. извършил проверка на 12.02.2014 г. и не констатирал несъответствия при проследяемост и съхранение на търгуваните продукти. Програмите хигиена на персонала и обучение на персонала не са били обект на проверката;

[фирма] има разработена система за самоконтрол и води записи и на Б. не му е известно защо при проверката те не са показани. Във връзка с покана на 19.03.2014 г. представител на дружеството е предоставил изисканата от проверяващите документация. За наличните продукти в хладилна камера № 6 е предоставена декларация за съответствие с посочени наименование на продукта, производител, дерег. №, срок на годност, което позволява идентификацията на продуктите. [фирма] извършва логистика на всички продукти на [фирма]. Основният склад на фирмата е в [населено място], а през 2013 г. тя става наемател на [фирма] и работи с обща софтуерна програма и на търговските документи, издавани от складова база [фирма] не е променен своевременно регистрационният номер;

по отношение на констатирано наличие на продукти с изтекъл срок на годност при [фирма] посочил, че се касае за мостри, поставени на отделно място в склада, отдалечени от редовните продукти, които не са били предназначени за търговия с цел реализация на пазара.

Д. съвет, определен със заповед № РД 11 386/ 19.03.2014 г. на ответника, провел заседание на 07.04.2014 г., когато разглеждането на дисц. дело № 7 е отложено за 17.04.2014 г. На цитираната дата членовете на колегиалния орган се запознали със събраните до момента по делото доказателства, включително обясненията на Б. от 16.04.2014г., но не ги приели поради липса на протоколи за извършвани от служителя в съответните обекти проверки. Членовете му се обединили около становището, че нарушенията, послужили като основание за образуване на дисциплинарното производство спрямо жалбоподателя, са безспорни и доказват неосъществения от него ефективен и необходим контрол в качеството му на главен инспектор в сектор „Контрол на обекти за търговия на едро с храни“ в отдел „Контрол на храните“. На органа по назначаване е предложено да бъде наложено най-тежкото дисциплинарно наказание.

На 17.04.2014 г. служителят е изслушан от ответника.

По делото са приложени списък с обекти, подлежащи на проверки от жалбоподателя, с отразени честота на провеждане, констативни протоколи за проверки от Б. на 03.02.2014 г. на склад с хладилно съоръжение на [фирма]; от 12.02.2014 г. на [фирма]; от 14.02.2014 г. на [фирма] с конкретно предписание да се извърши основно почистване на предкамерния коридор на хладилните камери; от 14.02.2014 г. на [фирма]; от 10.03.2014 г. на [фирма], формуляри за оценка на риска.

М. В., служител на БАБХ, заемала длъжността началник отдел „Контрол на храните“ към периода на извършване на проверките, за резултатите от които е изготвен междинният доклад излага, че от 01.04.2012г. в ОДБХ С.-град е създаден отдел „Контрол по храни“ с три сектора. След отстраняването ѝ от работа на 18.03.2014г. по дисциплинарно дело № 6 е възстановена от 13 май и от 14 май е преназначена като главен експерт в БАБХ. Д-р М. по това време

е началник сектор „Контрол на обекти за търговия на едро“, а д-р Б. - главен инспектор в същия сектор. Свидетелката имала ежедневни срещи с началник секторите за разпределяне на задачите, което съответствало на указания, инструкции или заповеди за допълнителни проверки. Освен това В. разпределяла жалбите и сигналите, заявленията за регистрация на обектите и на МПС. Всеки четвъртък в сектора е провеждана оперативка, на която инспекторите предават справка за свършената през седмицата дейност, която се обобщава от началник сектора и всеки петък до 14 ч справката за целия отдел от трите сектора е изпращана в централното управление на БАБХ. Съгласно Инструкцията за прилагане на многогодишен национален план за контрол на суровини и храни, добавки в храните и материали в контакт с храните от май месец 2011г. обектите за контрол се разпределят с работни планове или графици, които се разработват от началника на сектора или отдела. В тях фигурира името на обекта, регистрационния номер, честотата на проверката. Те са изготвяни на база оценката на риска, съгласно критерии от същата инструкция и на три месеца доктор М. определяла темите на контрол за съответния период при непосредствения контрол спрямо обектите. Резолюцията на лист 295 по делото, представляваща изписването на имената на д-р Б., е дадена или от д-р М., или от техническото лице в сектора Т.. Таблицата представлява списък на обектите, които са под контрол на жалбоподателя. Всеки инспектор контролира между 50-60 обекта. Честотата на контрола на обектите е посочена в таблицата на същия лист. Тя показва оценката на риска. Съгласно инструкцията обектите за търговия на едро с нисък риск трябва да бъдат проверявани един път месечно, а тези със среден риск два пъти месечно. Обектите с висок риск са с честота на проверки четири пъти месечно. Самата оценка на риска се прави от комисия от инспектори – такава е направена през 2011г. и впоследствие при регистрацията на обектите. След оценката на риска се изготвят графиките за проверки. Има и система за контрол на проверките, верификация от страна на прекия ръководител, извършвана от д-р М. спрямо всички инспектори в сектора. Свидетелката не е присъствала на верификация на проверките на д-р Б., но д-р М. в края на всяка година е предавала на началник отдела /свидетелката/ копие от всички чек листове и протоколи за проверка от нейна страна, но с информация какво ѝ е направило по-силно впечатление в дейността на всеки един. Съгласно инструкцията тези проверки се извършват от началник сектора веднъж годишно. Д-р М. е дала и тримесечни отчети за дейността на сектора - какви проверки са извършени, планове, актове, предписания, пратки, суровини, храни от вътреобщностната търговия. При съвместни проверки с МВР и НАП д-р Б. е едно от четирите лица, което е участвал във всички проверки. Всеки контролиращ инспектор съставя констативен протокол в момента на проверката и ако констатира несъответствие, той предприема последващи действия. Стоката се върти непрекъснато и винаги е възможно да се установят нарушения, които да бъдат вменени на бизнес-операторите с храни. Свидетелката не знаела за проверките, за резултатите от които е изготвен междинният доклад. Всеки обект има досие, но то не е изисквано при въпросните проверки.

Свидетелката Е. М., заемала длъжността началник сектор „Контрол на обекти

за търговия на едро“ преди да е издаден оспорваният акт, която е наказана също с дисциплинарно уволнение, споделя, че в сектора освен нея работели 18 инспектори, 13 от които са ветеринарни лекари, имащи право да отговарят за обекти за търговия с храни от животински произход. Техните задължения са да контролират обектите по оценка на риска, която е различна за различните обекти: с висок- всяка седмица, със среден риск - два пъти в месеца и нисък риск - един път в месеца. Основните обекти са логистични бази, които отдават под наем площи, там контролът се оказва най-вече върху логистиката. Останалите са самостоятелни складове, намиращи се в обекти за търговия на едро. Тези наематели в списъците на инспекторите в график за проверки са упоменати отделно, защото е наложителен по-стриктен контрол. Предметът на контролната дейност е вход-изход на продуктите. Служителите от сектора вземат проби по инструкции от продуктите, които се преупаковат, нарушава се първичната опаковка на продукта. В С. се подават значителен брой жалби и сигнали. Ако те касаят конкретен обект, се разпределят на контролиращия го инспектор, който извършва проверка, съставя протокол, въз основа на който М. изготвя доклад, изпращан на началник отдела. Сектор „Контрол на обекти за търговия на едро“ е с широк обхват - проверка на храни от животински произход, които идват от трети страни или от ЕС, за изминалата година е имало над 5 000 доставки, всяка от които е проверена със съответното изготвяне на протокол. Свидетелката сочи, че на л. 295 от делото е работният план на Б.. В сектора не е имало служител, който да контролира по-малко от 50 обекта. Първата графа е обектът с БГ номер /уникален номер на обекта, с който влиза в европейския регистър/, дава се само на базата. Например, първият обект в таблица 1 „Б.“, е база с нисък риск, подлежаща на проверка един път месечно. Инспекторите имат програми за проверки по теми, зададени от началник сектора. Графиките за проверки се изготвят само въз основа на оценка на риска и преценката назад в годините. М. е била прекият ръководител на д-р Б. и в нейна тежест е бил контролът на честотата на проверките, протоколите им и веднъж годишно по график пълна проверка на начина, по който се води инспекцията от колегата, методите, които използва по досието. Впечатленията на свидетелката от работата на д-р Б. са, че тя надвишава изискванията и като пряк негов ръководител М. всякога е подавала такова становище до началник отдела при атестационните процедури. Жалбоподателят е от опитните колеги, с които М. работела много често. Той е служителят, участвал във всички съвместни проверки с други институции – НАП, МВР, които са водещи в тези проверки и на които се предоставят специалните знания, експертизата на служителите от БАБХ. Свидетелката е запозната с междинния доклад на доктор Б. и изразява становище, че констатациите в него са неясни.

Показанията на двете свидетелки са подробни, последователни, логични, взаимно допълващи се и кореспондиращи с писмените доказателства по делото. Точно и последователно В. и М. излагат детайли за организацията на работния процес в отдела и сектора, за начините на извършване на оценката на риска, определяща честотата и качеството на контрола, впечатленията си за начина, по който е осъществявал служебните си задължения жалбоподателят. Първата свидетелка понастоящем е служител на БАБХ, а

спрямо втората е наложено същото по тежестта си дисциплинарно наказание. Без съмнение последното обстоятелство влияе върху обективността на М., но при превес на факта, че тя и св. В. са единствените /тогавашни/ служители на представляваното от ответника ведомство с непосредствени впечатления от работата на Б. съдът цени техните показания като достоверни.

Заповед № НК 10 е издадена на 14.05.2014 г. Б. се запознал с нейното и на заповед № ОСОС 54/ 14.05.2014 г. съдържание на 20.05.2014 г. Жалбата, въз основа на която е образувано делото, е подадена по реда на чл.152 АПК на 30.05.2014 г., преди да е изтекъл срокът по чл. 149 от АПК.

При така установената фактическа обстановка съдът намира от правна страна следното:

Оспореният акт е издаден от компетентен орган – изпълнителния директор на Българската агенция за безопасност на храните, който е орган по назначаване на жалбоподателя – чл.5, ал.1, т.10 от У. правилник на БАБХ.

От процесуалноправна гледна точка редът за налагане на дисциплинарни наказания е визиран в раздел II, глава Пета от ЗДСл. Съгласно чл.96, ал.1 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. Цитираната процедура е задължителна преди налагане на дисциплинарно наказание уволнение, какъвто е разглежданият случай. 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 колегиалния орган 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 делото са представени данни за провеждане на такова производство, видно от решението на органа от 17.04.2014 г., съдържащ възпроизвеждане на констатациите по междинен доклад вх. № 6030/ 26.03.2014 г., послужил като основание за образуване на дисциплинарното производство. Членовете на колегиалния орган, както бе посочено, се обединили около становището, че в писмените си обяснения жалбоподателят не оспорвал извършените нарушения, приели, че липсват протоколи за извършените от него проверки в обектите и че ако Б. бе осъществявал необходимия контрол в посочените в доклада проверки нямаше да се установени процесните нарушения, които били безспорни и доказват неосъществения от него ефективен и необходим контрол в качеството му на главен инспектор в сектор „Контрол на обекти за търговия на едро с храни“, а предложението им до органа по назначаване е да

бъде наложено най-тежкото дисциплинарно наказание. Протоколът не съдържа сведения за обсъждане на подробните писмени обяснения на Б., в които, в отлика от приетото от ДС, той оспорва извършването на нарушението.

Установявайки една от процесуалните гаранции за законосъобразност на дисциплинарното производство, разпоредбата на чл.93, ал.1 ЗДСл задължава дисциплинарно-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.

Приетото от органа по назначаване грубо нарушение на служебната дисциплина представлява оценъчно съждение - неосъществяване на необходимия, ефективен и достатъчен контрол върху обектите на склад за търговия на едро с храни „Б.“ АС и на склад за търговия на едро [фирма], вследствие на което са установени нарушенията, подробно описани в междинния доклад и възприети от органа по назначаване. Тази оценка е формирана въз основа на конкретни констатации, но касаещи не поведението на Б., а на лицата, в чиято тежест е да поддържат дейността на обектите за търговия на едро с храни в съответствие с нормативните предписания. Така констатацията, касаеща склада/базата [фирма] е, че системата за самоконтрол не е съобразена с действащото законодателство в областта на безопасността на храните. Този извод е лишен от конкретност – неясно е кое правило за поведение не е спазено от лицата, които контролират търговските процеси в базата и коя част от системата за самоконтрол не съответства на реалната дейност на обекта. Втората конкретна констатация касае непълнота в данните, отразени в палетната карта, необходими за проследяемост на продукта – произход и идентификационна маркировка – касае се за конкретно неизпълнение на нормативни предписания в обекта, вменено като противоправно бездействие на Б.. Освен това не били разработени програми за отстраняване на отпадъците и борба с вредителите – по отношение на този извод жалбоподателят е възразил, че задълженията за поддържане на хигиената в складовете е у наемодателя [фирма] – този въпрос не е изяснен нито от проверяващия служител, нито от дисциплинарния съвет.

Друга конкретна констатация по междинния доклад касае склада на [фирма], където са установени лица, на които не са извършени предварителни и периодични прегледи, освен това се съхраняват храни, невписани в удостоверение за регистрация. Първото възражение на оспорващия срещу тази констатация е, че в обекта се осъществява не производство, а търговия на едро. Освен това Б. е приложил протокол за проверка на този обект на 12.02.2014 г., при която е констатирал невписани в групите храни в удостоверение за регистрация. Неясно в резултат на кое бездействие на жалбоподателя е констатацията, касаеща борса [фирма] и установените там мостри от продаваните продукти с изтекъл срок на годност. Останалите две констатации неактуална програма за отстраняване на отпадъци и несъобразена с групите храни, които се съхраняват, са общи и не позволяват преценка относно дължимо поведение на жалбоподателя. Видно от работната карта на л.295 от делото, за което свидетелстват В. и М., списъкът с обекти,

намиращи се под контрола на Б., е изчерпателен. В него не фигурира склад за търговия на едро [фирма]. Поради това нарушенията по пункт 3 /обособени в 5 подточки/ не следва да се обсъждат.

Дисциплинарната отговорност е санкционна по характера си. Затова прилагането ѝ се подчинява на стриктни правила. Данните по преписката отричат позицията на ответника, че те са спазени:

Оспорваният акт не съдържа анализ на обясненията, които Б. е депозирал по повод на горните конкретни констатации и нарушенията на служебната дисциплина, поддържани в дисциплинарното производство. Нещо повече – не са посочени конкретни действия, които жалбоподателят е следвало да предприеме, за да не бъдат констатирани нарушенията, описани в междинния доклад и възприети от ДС и органа по назначаване. Заповедта не съдържа констатация Б. да не е изпълнявал задълженията си по текущи проверки на подконтролните си обекти, за забава при изпълнението на тези свои задължения. В. преписката не съдържа данни такава проверка да е направена. Не са съпоставени констатациите по доклада с досиетата на контролираните от Б. обекти, за да се проследи извършвал ли е той точно, в пълен обхват и своевременно дължимите проверки. Поради това заповедта за налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание е немотивирана и не се основава на обективно установени факти. Не е взето предвид и цялостното поведение на служителя, който работи в системата на БАБХ /и несъществуващата понастоящем Н./ дълги години и спрямо когото липсват данни да са налагани дисциплинарни наказания. Не следва да се подценява и споделеното от св. М. и В., че той е служителят, участвал най-често при съвместни проверки на НАП, МВР и БАБХ, когато ведомството е следвало да излъчи свой представител.

При изложения анализ съдът приема, че заповед №НК-10/ 14.05.2014г.та е издадена от компетентен орган, в нарушение на съществено процесуално правило и в неизпълнение на изискването за мотивираност на акта, което е обусловило неправилно приложение на материалния закон. Незаконосъобразността на заповедта за налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание директно обуславя незаконосъобразност на заповед № ОСОС 54/ 14.05.2014 г., с която е прекратено служебното правоотношение между жалбоподателя и БАБХ.

Изводът за основателност на жалбата и своевременно заявеното искане за разноси обуславят присъждане на такива в установения с договор за правна защита и съдействие с процесуално представителство от 18.06.2014 г. в размер на 600 лв по фактура № 20...0293/ 18.06.2014 г., издадена от Адвокатско съдружие „Н., В. и партньори“. Неоснователно е инвокираното в представената в молба от с.з. 18.11.2014 г. на юрк. П. възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение предвид фактическата усложненост на спора, обема на дисциплинарната преписка и броя на проведените заседания по делото.

По изложените съображения съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалбата на С. Т. Б., заповед № НК 10/ 14.05.2014 г., издадена от изпълнителния директор на Българската агенция за безопасност на храните, с която му е наложено дисциплинарно наказание уволнение, както и заповед № ОСОС 54/ 14.05.2014 г. на същия орган, с която на основание чл.107, ал.1, т.3 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение между Българската агенция за безопасност на храните и Б..

ОСЪЖДА Българската агенция за безопасност на храните да заплати на С. Т. Б. 600 /шестстотин/ лева разноски по делото.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от връчване на преписи на страните.

СЪДИЯ: