

РЕШЕНИЕ

№ 1924

гр. София, 24.03.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 15 състав, в публично заседание на 02.03.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Полина Якимова

при участието на секретаря Клавдия Дали, като разгледа дело номер **5528** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 вр. с чл. 211 Закона за Министерство на вътрешните работи. Образувано е по жалбата на Р. Г. У. срещу Заповед № ЧР-03-118/19.11.2019 г., издадена от министъра на правосъдието, с която служителят временно е отстранен от длъжност.

Въведени са оплаквания за незаконосъобразност на акта поради неговата немотивираност : поддържа се, че от съдържанието му не може да се разбере в какво се изразява нарушението на служебната дисциплина и защо е преценено като тежко. Не е анализирано служебното поведение на У., който не е наказван, а е награждаван. Оспорващият е на становище, че отстраняването му от длъжност е целило и постигнало ограничаване на достъпа му до материалите по дисциплинарната преписка и до събиране на доказателства. Липсвали категорични данни, че издател на заповедта е министърът на правосъдието; не е посочено пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва тя.

Ответникът, министърът на правосъдието, чрез представител по пълномощие, отрича основателността на жалбата.

В съдебно заседание оспорването се поддържа от адв. И., която се позовава на РКС № 10/ 29.05.2018г. по конст. дело № 4/ 2017г. и претендира разности.

Ответникът, министърът на правосъдието, чрез процесуалния си представител в

писмено становище поддържа, че временното отстраняване от длъжност на жалбоподателя е постановено при кумулативната даденост на двете предпоставки: образуване на производство по реда на чл.207 ЗМВР и възможността служебното положение на служителя, срещу когото е образувано то, да възпрепятства разкриването на обективната истина. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

От фактическа страна се установява следното:

Към датата на издаване на оспорвания акт Р. Г. У. заема длъжността „главен инспектор – „началник на сектор II-ра категория в затворническо общежитие „К.“ II-ра категория към Затвора С.“, намираща се на пряко подчинение на заместник началник РНОД и началник на затвора. Основна цел на длъжността ръководство, планиране, организиране и контрол на цялостната дейност по изпълнение на наказанието лишаване от свобода, осъществявана в затворническото общежитие и области на дейност осъществяване на нормативно предвидените правомощия по отношение на лишените от свобода, настанени в общежитието; осъществява и следи за прилагането на установените стандарти и ефективните практики в основните дейности по третирането на лишените от свобода; координира непосредствено работата, екипното взаимодействие и обучението на служителите. Сред основните му задължения са да ръководи, планира и организира цялостната дейност по изпълнението на наказанието „лишаване от свобода“, осъществява пряка власт спрямо лишените от свобода, като им налага наказания или ги поощрява, изготвя становища за промяна на първоначално определения режим на лишените от свобода с по-лек и др. В глава VII, т.2 от длъжностната характеристика е предвидено задължението на служителя да пази класифицираната информация, станала му известна при или по повод изпълнение на служебната му дейност.

Със Заповед № ЧР-03-117/ 19.11.2019г., издадена от министъра на правосъдието, срещу Р. У., главен инспектор – „началник на сектор II-ра категория в Затворническо общежитие „К.“ II-ра категория към затвора в [населено място]“, е образувано дисциплинарно производство по реда на чл.207, ал.1, т.1 и ал.2 ЗМВР вр. чл.19., ал.2 ЗИНЗС въз основа на предложение от 13.11.2019г. на началника на Затвора С.. В съобразителната част на тази заповед са въведени следните фактически данни: неизпълнение на 4.11.2019г. от служителя на резолюция на началника на затвора, обективирана върху писмо на СГП относно изготвяне на справка за правния статус на лишения от свобода П. Ц., доклад от инспектор „СДВР“, медицинско становище за уважаване на молба от същия, както и предоставяне на информация за провеждано лечение на лишения от свобода в периода след последното постановление за отказ от прекъсване изпълнението на наказанието. Проверката на досието на П. Ц. показала, че осъденият системно нарушава вътрешния ред и не преустановява противоправното си поведение. В противоречие с установените факти гл. инспектор У. изразява положително становище за прекъсване изпълнението на наказанието на Ц.. Изложено е още, че в изпълнение на заповед на главния директор на ГДИН е образувана дисциплинарна проверка срещу служителя във връзка с използван от лишени от свобода, работещи като калкуланти в ЗО „К.“ хард диск със записи от охранителните камери на общежитието, както и монтиран климатик на работен обект „Краварник“ в същото затворническо общежитие. Изготвена била справка, от която е видно, че са укрити факти и обстоятелства, свързани с действителната обстановка и обективната

истина от страна на гл. инспектор У..

Въз основа на Заповед № ЧР 03-117/ 19.11.2019г. е издаден сега оспорваният акт - Заповед № ЧР-03-118/19.11.2019 г., с която на основание чл.214, ал.1, т.1 и чл.215, ал.1 ЗМВР жалбоподателят временно е отстранен от длъжност.

Заповедта е съобщена на адресата си на 12.03.2020г. и е оспорена пред АССГ 13 дни по-късно.

С влязло в сила на датата на постановяването си решение № 7141/ 9.12.2020г. по адм. дело № 4439/ 2020г. на АССГ, 65 състав е отменена Заповед № Л-1852/ 23.04.2020г., издадена от главния директор на ГДИН, с което спрямо У. е наложено дисциплинарно наказание „порицание“ за срок от 1 година.

При горната фактическа обстановка съдът намира от правна страна следното:

Жалбата е допустима като изходяща от неблагоприятно засегнатия от акта негов адресат и преди да е изтекъл срокът по чл.149, ал.1 АПК.

Разгледана по същество, е основателна.

Оспореният акт е издаден от органа, образувал дисциплинарното производство – министъра на правосъдието, който е орган по назначаване на служителя – чл.10, ал.2, т.5 ЗИНЗС и следователно не е осъществено отменителното основание по чл.146, т.1 АПК.

От външна страна са налице реквизитите по чл.59, ал. 2 от АПК. Допуснато е обаче нарушение на чл.59, ал.2, т.4 АПК поради липса на мотиви:

Разпоредбата на чл.214, ал.1 ЗМВР е диспозитивна и преценката на органа е при оперативна самостоятелност. Нейната цел е да ограничи възможността на лицето, срещу което е образувано дисциплинарно производство, да повлияе или да попречи поради длъжността, която заема, на развитието на воденото дисциплинарно производство.

В съответствие с т.2 от ТР № 4/ 22.04.2004 г.на ВАС в случаите, когато административният орган е овластен да реши въпроса по свободна преценка, необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания въпрос, и/или неизлагането на мотиви съставляват основания за отмяна на административния акт по смисъла на чл. 12, т. 2 и 3 от ЗВАС във връзка с чл. 11, ал. 1 и чл. 15, ал. 1, и ал. 2, т. 3 от ЗАП. Необходимостта и задължителността на излагането на мотиви при издаване на акт от административния орган са решени с разпоредбата на чл. 15, ал. 1 и ал. 2, т. 3 от ЗАП. По този начин се дава възможност на адресата на акта и заинтересованите лица да научат какви са фактите, мотивирали административния орган, да приложи една или друга правна норма. Мотивите дават възможност на по-горестоящия административен орган и съда да извършат проверката за законосъобразност на акта. Липсата на мотиви във всички случаи е основание за отмяната на издадения административен акт. В случаите, когато административният орган действа при условията на обвързана компетентност, посочените в нормативния текст условия са такива за материалната законосъобразност на административния акт. Когато органът действа при оперативна самостоятелност, предвидените нормативни условия също са задължителни.

Обсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, е негово задължение съгласно чл. 11, ал. 1 от ЗАП, който не въвежда различни режими при различните форми на компетентност на органа. Въпреки предоставеното от закона право на действие при оперативна самостоятелност неизлагането на мотиви по въпроса защо е избрано едно от няколкото възможни законосъобразни решения и/или необсъждането на възраженията и обясненията на заинтересованите граждани и организации, които пряко касаят решавания с административния акт въпрос, съставляват съществени нарушения на административнопроизводствените правила и са основания за отмяната на акта. Актът се проверява по съдебен ред за неговата законосъобразност, а тя освен преценката дали органът не е нарушил съответните законови рамки включва в себе си и отговор на въпроса дали той не е упражнил превратно така предоставеното му право на оперативна самостоятелност и съответства ли взетото решение на целта на закона.

ТР №4/2004 г. на ВАС не е загубило действието си, тъй като изискванията за уведомяване на заинтересованите страни и обезпечаването на възможността им за обяснения и възражения, съответно обсъждането им от органа и излагането на мотиви са установени и в АПК-чл.26, чл.35, чл.59, ал.2, т.4 и чл.169 АПК. След като нормата на чл.214, ал.1 от специалния приложим закон- ЗМВР, не установява изрично нещо различно, то приложение намира общият процесуален закон-АПК.

В случая изразът: „служебното му положение би затруднило разкриването на обективната истина“, не покрива изискването за мотивиране на акта, тъй като не съдържа конкретна информация за реално осъществена от органа по назначаването преценка, а още по-малко за нейните параметри спрямо правомощията на служителя и/или наличието на обективна възможност да попречи на дисциплинарното разследване, респ. да повлияе върху подчинените му служители или върху лишените от свобода. Видно от съдържанието на заповедта за образуване на дисциплинарно производство, въведените в нея факти са за неизпълнение с дата 4.11.2019г. от У. на резолюция на началника на Затвора С., обективирана върху писмо от СГП; изразяване на положително становище за прекъсване изпълнението на наказанието на конкретен лишен от свобода – деяния, довършени към момента на образуване на дисциплинарното производство; същото се отнася и до останалите вменени с този акт нарушения - те касаят използван от лишени от свобода хард диск със записи от охранителните камери на общежитието и монтиран климатик в работен обект „краварник“, които са предмет на дисциплинарна проверка, започнала месец преди да е издадена заповедта за образуване на дисциплинарно производство. Оспореният акт не съдържа анализ на конкретните права и задължения на У., чието осъществяване би затруднило разкриването на обективната истина по случая. Не са изложени дори косвени данни относно необходимост да бъдат снети обяснения от лишени от свобода, които са от съществено значение за установяване на обективната истина по образуваното дисциплинарно производство, относно достъп на жалбоподателя до документи или информационни масиви или вероятност по друг начин да бъдат манипулирани доказателства.

Използването на общи, дори бланкетни изрази, които могат да се съдържат във всяка заповед по чл.214, ал.1 ЗМВР, доколкото са израз предвидената законова мярка за

временно отстраняване от длъжност при образувано дисциплинарно дело, но без да са съотнесени към конкретните данни по случая, е равнозначно на липса на мотиви. Обратното би означавало издаването на заповед по чл.214, ал.1 ЗМВР да е задължително при образуване на дисциплинарно производство, т.е. органът да действа при условията на обвързана компетентност. Законодателният подход установява компетентност при оперативна самостоятелност на органа по назначаването. Следователно дължима е индивидуална и диференцирана преценка, която да намери израз в мотивите на акта.

Липсата на мотиви е самостоятелно основание за отмяната на оспорения акт-чл.146, т.2, вр.чл.59, ал.2, т.4 АПК. Мотивите на акта трябва да бъдат предоставени на заинтересованото от този акт лице преди то да организира защитата си срещу този акт. Неспазването на изискването за мотивиране не може да бъде saniрано от факта, че заинтересованото лице се запознава с мотивите на акта в рамките на съдебното производство. Възможността даден орган да се позове на допълнителни мотиви с цел да допълни изложените в обжалвания акт или да замести липсващите такива би накърнило правото на защита на заинтересованото лице и в частност- правото му на ефективна съдебна защита, както и принципа за равнопоставеност на страните пред съда /жалбоподателят и органа, издател на акта/. Няма пречка мотивите за издаване на акта да се съдържат в отделен документ, подготвящ неговото издаване или дори, но най-късно в съпроводителното писмо, с което жалбата се изпраща за разглеждане в съда - Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975 г. на ОСГК на Върховния съд, което в случая несъмнено не е налице. Целта на мотивите е да се разкрият съображенията, по които е издаден административният акт, което от една страна дава възможност на съда да упражни ефективен съдебен контрол върху законосъобразността на акта, а от друга осигурява на страните - адресати или заинтересовани от него, своевременно да организират защитата си – арг. т. 7 от Постановление на Пленума на Върховния съд № 4 от 22.09.1976 г.

Липсата на надлежни мотиви прави невъзможна преценката за спазване на принципа на съразмерност/пропорционалност в случая. Съгласно чл. 6 АПК административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона. От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото. Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими.

Освен това и принципът на правовата държава по чл.4, ал.1 КРБ изисква съразмерност/пропорционалност на въведените ограничения на индивидуални права и свободи. Това означава, че те трябва да бъдат подходящите, възможно „най-меки“ и същевременно достатъчно ефективни средства за постигане на конституционно и законово оправданата цел. Принципите на пропорционалност и разумност са предписания, които ръководят прилагането на правната система, така че да отговаря

на конкретната ситуация по подходящ и пропорционален начин. Принципите на пропорционалност и разумност гарантират съгласуваност между прилагането на закона и постигането на целта му, като се гарантира неговата справедлива употреба. Липсата на съобразени с конкретната ситуация мотиви за издаването на акта правят невъзможна преценката за спазване на принципа за пропорционалност и справедливата употреба на закона. Няма как да се установи дали е баланс между ограниченото с оспорената заповед право на труд на жалбоподателя като държавен служител и общият/общественият интерес, чийто изпълнител се явява държавният служител.

Осъщественото основание за оспорване по чл.146, т.2 АПК обуславя отмяната на акта като незаконосъобразен.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК право на разноски има само жалбоподателят. То е своевременно упражнено, като до приключване на устните състезания е поискано присъждането им (чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК), поради което следва да бъде уважено за доказания им размер - 610 лева, от които 600 лв. заплатено адвокатско възнаграждение за защита, осъществена от един адвокат (чл.78, ал.1 ГПК, вр.чл.144 АПК), както и 10 лв. заплатена държавна такса.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 и чл.143, ал.1 АПК, Административен съд София-град, I о., 15-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалбата на Р. Г. У., Заповед № ЧР-03-118/19.11.2019 г., издадена от министъра на правосъдието, с която служителят временно е отстранен от длъжност.

ОСЪЖДА Министерството на правосъдието да заплати на Р. Г. У. 610 (шестстотин и десет) лв. разноски за първоинстанционното съдебно производство.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: