

РЕШЕНИЕ

№ 5054

гр. София, 30.09.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 10 състав, в публично заседание на 23.09.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Камелия Стоянова

при участието на секретаря Дора Тинчева, като разгледа дело номер **7935** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, вр. чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител.

Образувано е по жалба от А. В. Т. срещу заповед № 798/16.07.2020 г. на министъра на околната среда и водите, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение на А. В. Т. за заеманата от нея длъжност главен секретар на Министерството на околната среда и водите.

В жалбата се поддържа, че актът е постановен в противоречие с материалноправни норми - отменително основание по чл. 146, т. 4 от АПК. Иска се отмяната на заповедта. Претендират се разноски.

Ответникът – министърът на околната среда и водите изразява становище за неоснователност на жалбата, административният акт е законосъобразен, издаден в съответствие с материалния закон, при спазване на административно производствените правила за издаването му и в съответствие с целта на закона. Претендира се юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като обсъди становищата на страните и доказателствата по делото и направи проверка, на основание чл. 168, ал. 1 от АПК, на законосъобразността на оспорения административен акт и на посоченото в жалбата основание по чл. 146, т. 4 от АПК,

приема за установени следните обстоятелства по делото.

По силата на споразумение, подписано на 14 юни 2017 г., на основание чл. 81а от Закона за държавния служител, между министъра на околната среда и водите и главния секретар на Министерския съвет, А. В. П. преминава на държавна служба в Министерството на околната среда и водите на длъжността главен секретар, с ранг III старши. Със заповед № 786/14.06.2017 г. А. В. П. е назначена на длъжността главен секретар на Министерството на околната среда и водите за неопределено време, считано от 19 юни 2017 г. На 19 юни 2017 г. на държавния служител е връчена длъжностна характеристика за длъжността главен секретар на Министерството на околната среда и водите. Като доказателства по спора са представени и заповед № РД-445/30.06.2017 г. на министъра на околната среда и водите, с която на главния секретар са възложени за изпълнение функции, свързани с правомощията на министъра на околната среда и водите, както и други заповеди с идентично съдържание, заповеди за разрешаване ползването на платен годишен отпуск на държавния служител, формуляри за оценка на изпълнението на длъжността от висшите служители, служители заемачи ръководни длъжности и експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции за периода 01.01.2017 г. – 31.12.2017 г., 01.01.2018 г. – 31.12.2018 г., 01.01.2019 г. – 31.12.2019 г., копие от служебната книжка на държавния служител. Със заповед № 798/16.07.2020 г., издадена от министъра на околната среда и водите, служебното правоотношение на служителя е прекратено на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител, като причина за прекратяването е посочена обективната невъзможност на държавния служител да изпълнява служебните си задължения. Заповедта е мотивирана с обстоятелството, че във връзка с множеството контролни проверки осъществявани от компетентните органи и функциите, възложени на Министерството на околната среда и водите, дългосрочното отсъствие на служителя възпрепятства осъществяването на съществени функции на Министерството на околната среда и водите, което води до затруднение в работата на администрацията.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи: Жалбата е подадена в преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, подадена е от надлежна страна по чл. 147, ал. 1 от АПК, срещу подлежащ на оспорване административен акт и е допустима.

По същество, същата е основателна, обжалваната заповед е издадена в противоречие с материалния закон.

Служебното правоотношение на А. В. Т. за заеманата от нея длъжност главен секретар на Министерството на околната среда и водите е прекратено на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител. Съгласно посочения текст органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие, когато е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения извън случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния служител. Съдебната практика на Върховния административен съд приема, че в хипотезата на чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител, за да е законосъобразно прекратяването на служебното правоотношение на това основание е необходимо да са налице кумулативно три правно-релевантни факта – да е създадена нова фактическа обстановка, тази нова фактическа обстановка да води до невъзможност за изпълняване на задълженията по конкретната длъжност, причините за това да са непреодолими и за двете страни по правоотношението, защото са

неподвластни на волята им. В процесния случай както от съдържанието на обжалваната заповед, така и от представените по делото доказателства не се установява обстоятелството на наличие на предпоставките по чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител за прекратяване на служебното правоотношение на държавния служител. Като доказателство по спора в хода на съдебното производство бяха представени болнични листове, с които вероятно се иска обосноваване на невъзможност на държавния служител да изпълнява служебните си задължения. Следва да се съобрази обаче обстоятелството, че с нормата на чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител изрично са изключени случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния служител, който регламентира възможността на органа по назначаването да прекрати служебното правоотношение при невъзможност държавният служител да изпълнява възложената му работа поради болест, довела до трайна неработоспособност, или по здравни противопоказания въз основа на заключение на трудово-експертна лекарска комисия.

В тези случаи прекратяването не се допуска, ако има подходяща за здравето състояние на държавния служител длъжност в същата администрация и той е съгласен да я заеме. След като нормата на чл. 103, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния служител е изключена изрично от приложното поле на чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител, то несъмнено е, че временните здравословни проблеми на служителя не го поставят в обективна невъзможност да изпълнява възложените му функции и задачи (в този смисъл и решение № 1240 от 30 януари 2019 г. на Върховния административен съд, постановено по адм.д. № 1532/2018 г.). Съдът съобразява и обстоятелството, че заповедта е мотивирана с обстоятелството, че във връзка с множеството контролни проверки осъществявани от компетентните органи и функциите, възложени на Министерството на околната среда и водите, дългосрочното отсъствие на служителя въпрепятства осъществяването на съществени функции на Министерството на околната среда и водите, което води до затруднение в работата на администрацията. Всъщност нито от събраните по делото доказателства, нито от съдържанието на обжалваната заповед се установява и доказва обстоятелството на дългосрочното отсъствие на държавния служител. В заповедта не са посочени дори периодите на отсъствие на държавния служител, за да може да се направи реалната преценка дали това отсъствие е било дългосрочно (независимо от обстоятелството, че едно подобно дългосрочно отсъствие на държавния служител в никакъв случай не попада в хипотезата на чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител, доколкото същото не зависи от волята на държавния служител). В тази връзка следва и извода, че административният акт не съдържа мотивите на административния орган, поради които именно мотиви той е приел, че отсъствието на държавния служител е било дългосрочно и че същото попада в хипотезата на чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител. Липсата на самостоятелни мотиви на административния орган представлява по същността си нарушение на принципа на законност по чл. 4 от АПК, нарушение на принципа на добра администрация, съществено съдържание от който принцип е задължението на административния орган да изложи мотиви в административния си акт.

Правото на добра администрация съгласно чл. 41 от Х. на основните права на Европейския съюз включва по-специално правото на всяко лице да бъде изслушано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него, правото на достъп на всяко лице до документите,

които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна, задължението на администрацията да мотивира своите решения. Разбира се, при посочването на разпоредбата на чл. 41 от Х. на основните права на Европейския съюз, тази съдебна инстанция съобразява и разпоредбата относно приложното поле на Х., а именно чл. 51, съгласно който разпоредбите на настоящата харта се отнасят до институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки единствено, когато те прилагат правото на съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в договорите компетенции на Съюза. Тази съдебна инстанция съобразява и обстоятелството, че съгласно чл. 6 от Договора от Л. за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, С. зачита правата, свободите и принципите, определени в Х. на основните права на Европейския съюз от 7 декември 2000 г., адаптирана на 12 декември 2007 г. в С., която има същата юридическа сила като договорите. По този начин, разбира се, може да се направи извода, че чл. 41 от Х. на основните права на Европейския съюз ограничава приложимостта на принципа на добра администрация само до институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Това, разбира се, обаче не пречи приложимостта на този основен принцип (както се установява от Съда на Европейския съюз) по отношение на държавите членки. Тази съдебна инстанция съобразява също така и обстоятелството, че принципът на добра администрация не е сред принципите, въведени в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Независимо от така направените изводи, принципът на добра администрация е намерил своето отражение в националното българско законодателство чрез въвеждането на принципа на законност, така както същият е посочен в чл. 4 от АПК, както и чрез принципите на бързина и процесуална икономия по чл. 11 от АПК, този за достъпност, публичност и прозрачност по чл. 12 от АПК, включително и чрез основанията по чл. 146 от АПК, чрез които се преценява законосъобразността на административния акт. Както се посочи и по-горе в мотивите на това съдебно решение, принципът на добра администрация включва задължението на административните органи да мотивират своите решения. Зачитането на правото на добра администрация, включващо и задължението за мотивиране на административния акт изисква несъмнено задължение на административния орган по отношение на лицето, спрямо което се възнамерява издаването на административен акт, засягащ неговите права, да съдържа съществените обстоятелства, установени по отношение на него, фактите, в които то се упреква, правната квалификация, която им се дава, и доказателствата, на които се основава административният орган, за да може и засегнатото лице да изложи ефективно доводите си в рамките на образуваното и водено срещу него административно производство. Мотивите, които следва да изложи административният орган трябва задължително да са съобразени с естеството на административния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на компетентния административен орган, който е издал акта, така че да дадат реалната възможност на лицето, чиито права са засегнати от акта да се запознае с основанията за издаване на административния акт, а на компетентния съд да се даде възможност по този начин да упражни своя контрол. Мотивите на административния акт трябва да

разкриват основните фактически и правни обстоятелства, на които се основава решението на административния орган и които са необходими за разбирането на причините, довели до приемането на това решение. Мотивите трябва да бъдат логични, да не съдържат вътрешни противоречия, които да затрудняват правилното разбиране на причините, които стоят в основата за издаване на административния акт.

При съобразяване на неговия незадължителен характер, тази съдебна инстанция съобразява и препоръка CM/Rec(2007) 7 на Комитета на министрите към държавите членки относно принципа на добрата администрация. Съгласно чл. 1 от тази препоръка, се установяват принципите и правилата, които трябва да бъдат прилагани от административните органи при техните отношения с лицата, с цел спазване на принципа на добра администрация. Посочената препоръка съдържа правила относно административните актове, включително и по отношение на тяхната форма (чл. 17), съгласно които всеки индивидуален административен акт следва да съдържа мотиви, установяващи фактическите и правните основания за издаването му. В процесния случай административният орган не е изпълнил това свое задължение. Въпросът, който се поставя и на който следва да се даде отговор е дали посочването на правните основания за издаването на административния акт, на събраните доказателства в хода на административното производство и на проследяване на процедурата, която е била осъществена при издаването на този административен акт, представлява по същността си мотивиране на административния акт. С оглед на съображенията, изложени по-горе в мотивите на това съдебно решение относно това какво следва да представляват мотивите на административния акт, отговорът несъмнено е отрицателен. По този начин административният орган е нарушил и нормата на чл. 108, ал. 1, изречение второ от Закона за държавния служител, съгласно която в случаите по чл. 107, ал. 1, т. 5 в административния акт за прекратяване на служебното правоотношение се посочват и фактическите обстоятелства, обуславящи обективната невъзможност за изпълнение на служебните задължения. В процесния случай е посочено само обстоятелството, че дългосрочното отсъствие на държавния служител пречатства изпълнението на функциите на съответната администрация, но не се посочва на какво се дължи това отсъствие на държавния служител, за да може да се прецени доколко е налице обективна невъзможност за изпълнение на служебните задължения.

Както и се посочи по-горе в мотивите на това съдебно решение изискването за мотивираност на административния акт е изискване за законосъобразност на същия, и едновременно с това именно то е обстоятелството, което ще даде възможността както за защита на лицето, чиито права и законни интереси са засегнати от административния акт, така и ще предостави възможността на съда да направи обективна преценка за законосъобразността на административния акт. Действително, от събраните по делото доказателства се установява несъмнено обстоятелството, че на държавния служител са били предоставени определени по обем правомощия във връзка с дейността на Министерството на околната среда и водите, но от липсата на изявление на административния орган как е определил отсъствията на служителя като дългосрочни, и от липсата на изявление на какво са се дължали тези отсъствия, прави невъзможна обективната преценка на съда за проверка на това обстоятелство. Действително, както се посочи и по-горе в мотивите на това

съдебно решение, задължението за мотивиране е съществено за административния акт. Разбира се, това задължение следва да се разграничава от въпроса за обосноваването на мотивите на административния акт. Дори и да евентуално да може да се направи преценката, че в процесния случай са налице мотиви, изложени от административния орган, то същите не са обосновани. Мотивите трябва да са съобразени с естеството на административния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка (в процесния случай за прекратяване на служебното правоотношение), а на компетентната юрисдикция да упражни своя контрол, което в процесния случай не е сторено от административния орган. Вероятно е обстоятелството на отсъствие на държавния служител поради здравословни проблеми, но както се посочи и по-горе в мотивите на това съдебно решение, липсата на предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение на основание чл. 103, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния служител, не може да обоснове наличието на предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител.

Законосъобразното отсъствието на държавния служител (доколкото в процесния случай не съществува съмнение относно обстоятелството, че не е налице незаконосъобразно отклонение на държавния служител от изпълнение на служебните му задължения) несъмнено не е основание за прекратяване на служебното му правоотношение, като аргумент в тази насока е и нормата на чл. 84 от Закона за държавния служител, предвиждаща възможността за заместването му, включително и когато отсъствието е повече от 30 дни, както и за срок до 6 месеца, като заместването не може да е за повече от 6 месеца за един заместващ.

Страните не спорят по отношение на обстоятелството, че административният акт е издаден от компетентен орган (с оглед на съображенията, изложени на стр. 1 от представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника). Страните не спорят по отношение на обстоятелството на ползване от страна на жалбоподателя на отпуск по болест (с оглед на съображенията, изложени на стр. 2 от представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника). И двете така посочени обстоятелства са такива, по които страните не спорят (това се установи и по време на проведеното съдебно заседание) и така направените възражения не обосновават извода за законосъобразност на административния акт.

От събраните по делото доказателства несъмнено се установява възлагането на определени правомощия на държавния служител. Възможно е обстоятелството на невъзможност за изпълнение на тези правомощия от страна на служител поради неговото отсъствие, съответно затрудняване в тази насока на работата на съответната администрация (каквото възражение се съдържа на стр. 2 от

представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника). Следва да се съобрази, обаче обстоятелството, че в Закона за държавния служител не е предвидена възможността за прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител, както поради оправданото му дългосрочно отсъствие от работа, така и поради причината, на съобразяване на обстоятелството, че това отсъствие би могло да затрудни работата на съответната администрация. Всъщност Законът за държавния служител е съобразил напълно това обстоятелство, като е предвидил възможността за заместване на държавния служител за срок до 6 месеца. В процесния случай от представените като доказателства по спора 2 броя болнични листове се установява отсъствието на държавния служител за периода от 26 юли 2020 г. до 24 август 2020 г. и за периода от 23 юни 2020 г. до 25 юли 2020 г.

С оглед на прекратяването на служебното правоотношение на държавния служител на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител е без значение обстоятелството на получените от държавния служител оценки за изпълнение на задълженията му (с оглед на посоченото като невярно обстоятелство на получена оценка изключително изпълнение от държавния служител, посочено на стр. 2 от представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника).

Настоящата съдебна инстанция с оглед на направените изводи не дължи преценка на проявено или не спрямо държавния служител поведение на дискриминация, свързано с лично положение или служебно положение.

При така направените изводи, обжалваният административен акт следва да се определи несъмнено като незаконосъобразен.

Представените от процесуалния представител на жалбоподателя писмени бележки не съдържат оплаквания, различни от преценените от съда, поради което по същите не се дължи обсъждане.

От страна на ответника е направено искане за присъждане на разноски, представляващи възнаграждение за адвокат в размер на 500 лв. От страна на ответника е направено възнаграждение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, което е неоснователно. При съобразяването на това обстоятелство на жалбоподателя следва да се присъдят направените по делото разноски, представляващи възнаграждение за адвокат в размер на 500 лв.

Като взе предвид направените фактически и правни изводи, съдът и на основание чл. 172, ал. 2, предложение първо от АПК

РЕШИ:

ОТМЕНЯ заповед № 798/16.07.2020 г. на министъра на околната среда и водите, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение на А. В. Т. за заеманата от нея длъжност главен секретар на Министерството на околната среда и водите.

ОСЪЖДА Министерството на околната среда и водите да заплати на А. В. Т.

направените по делото разноси в размер на 500 лв.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд, с връчване на преписи за страните по чл. 138 от АПК.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ