

РЕШЕНИЕ

№ 656

гр. София, 07.02.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 52 състав,
в публично заседание на 19.01.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Силвия Димитрова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **6334** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба на М. Н. К. от [населено място] срещу Заповед №818/10.06.2021 г. на Министъра на околната среда и водите, с която на основание чл.97, ал.1, чл.91 и чл.90, ал.1, т.1, вр. чл.89, ал.1 и ал.2 ,т.1 от ЗДСл му е наложено дисциплинарно наказание „забележка“.

В жалбата са наведени доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради съществено нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните норми и с целта на закона. Като процесуално нарушение се сочи неспазване на срока за произнасяне по чл.94 ЗДСл. Твърди се, че дадените от него писмените обяснения до дисциплинарнонаказващия орган не са обсъдени и не са взети предвид при налагане на дисциплинарното наказание. Счита, че не е налице неизпълнение на служебните задължения, поради което неправилно му е наложено дисциплинарно наказание. По тези съображения, подробно мотивирани в жалбата, се иска отмяна на оспорения акт. Претендира разноски в размер на 600.00 лева.

Ответникът Министъра на околната среда и водите, чрез процесуалния си представител юрисконсулт Д. К.-Н., счита жалбата за неоснователна и недоказана по подробно изложени в представен писмен отговор съображения. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на разноските на жалбоподателя.

СГП не е взела участие в производството.

По делото са събрани писмени и гласни доказателства. Приложено е заверено копие от образуваната пред административния орган дисциплинарна преписка, както и Правилника за устройство и дейността на Националния съвет по биологично разнообразие, утвърден със Заповед №670/06.10.2015 г. на Министъра на околната среда и водите.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, прима за установено следното:

Не е спорно между страните и от доказателствата по делото се установява, че жалбоподателят заема длъжността Директор на Дирекция „Национална служба за защита на природата“ (НСЗП) в Министерство на околната среда и водите (МОСВ). В това си качество и съгласно чл.3, ал.3 от Правилника за устройство и дейността на НСБР, същият е и заместник- председател на Националния съвет по биологично разнообразие – консултативен орган към МОСВ в областта на биологичното разнообразие, съгласно чл.2 от правилника. Съставът на НСБР е определен със Заповед №РД-78/11.02.2016 г., в която М. К. поименно е вписан като Зам.-председател на НСБР.

От мотивите на оспорения акт е видно, че във връзка с получено на 03.07.2020 г. становище от Генералния секретариат на Европейската комисия (ЕК), в което според ЕК България не е изпълнила задълженията си за опазване на природните местообитания и на дивата флора и фауна, съгласно чл.4, §4 и чл.6, §1 от Директива 92/43/ЕИО Министъра на околната среда и водите в периода от 31.05.2021 г. - 04.06.2021 г. е извършил проверка относно изпълняваната дейност от НСБР. Установено е, че мандатът на членовете на съвета, които не са държавни служители, е изтекъл на 11.02.2020 г., като не са открити инициращи документи в деловодната система, доклади, докладни записки и други документи, насочени към министъра, с оглед изпълнение на разписаните изисквания за определяне на поименния състав на НСБР във връзка с изтеклите мандати на членовете на съвета. Не е установено, че от ръководството на НСБР е иницирана процедура съгласно чл.3, ал.11 от Правилника за устройството и дейността на НСБР. Предвид установеното с писмо с изх. № 95-00-2462/08.06.2021 г. Министъра на околната среда и водите е изискал обяснения от М. К., като същият е информиран, че следва да се яви пред органа по назначаването на 09.06.2021 г. в кабинет „Министър“, като ще му бъде дадена възможност за устни обяснения. Писмото е връчено лично, като в отговор М. К. е дал писмени обяснения с вх. № 95-00-2426/08.06.2021 г. В същите е посочил, че в длъжностната му характеристика няма определени задължения по отношение на определяне на състава на Съвета и администрирането му и не е оправомощен да изпълнява подобни функции. Такива функции не са вменени и на заместник-председателя на НСБР. Не е оправомощен да изпълнява действията по чл.3, ал.11 от ПУДНСБР. Посочено е, че в ПУДНСБР не е посочено изрично кой следва да информира министъра, за да може той да изпълни задълженията си по тази разпоредба. В писменото обяснение последователно и обстойно са описани фактите, относими към вмененото нарушение. На 09.06.2021 г. е проведено изслушване във връзка с писмото, видно от приложения Протокол от проведено изслушване от същата дата.

На 10.06.2021 г. е издадена оспорената в настоящото производство заповед №818, с която на основание чл.97, ал.1, чл.91 и чл.90, ал.1, т.1, във връзка с чл.89, ал.1 и ал.2 ,т.1 от ЗДСл Министъра на околната среда и водите е наложил на М. Н. К. дисциплинарно наказание „забележка“ за неупражнени в пълен обем контролни

правоомощия, изразяващи се в неизпълнение на служебните му задължения съгласно чл.21, ал.1 и ал.2 ЗДСл и определените в длъжностната му характеристика служебни задължения и отговорности по т. 3 „Основна цел на длъжността“ – провеждане на държавната политика за защита на природата в областта на защитените територии и зони, биологично разнообразие и ГМО и т. 5, подточка 5 - контролира провеждането на процедури за обявяване на промени на защитени територии и защитени зони, част „Основни задължения“, във връзка с утвърдения със Заповед № РД-670/06.10.2015 г. на Министъра на околната среда и водите Правилник за устройство и дейността на Националния съвет по биологично разнообразие (ПУДНСБР), в частност по отношение на неизвършен контрол и координация относно конституиране на нов състав на Националния съвет по биологично разнообразие. Прието е, че така описаното представлява нарушение на служебните задължения по смисъла на чл. 89, ал.1 и ал.2, т.1 ЗДСл., както и че нарушението е извършено в периода от 06.01.2021 г. до 14.05.2021 г., съгласно Заповед №РД-964/01.12.2020 г., Заповед №РД-13/06.01.2021 г. и Заповед №РД-510/14.05.2021 г. на Министъра на околната среда и водите. В заповедта подробно е изложена установената фактичестка обстановка, въз основа на която е прието, че е извършено вмененото нарушение, както и направените изводи за установеност на нарушението. Изложени са и мотиви относно вида на наложеното наказание.

Видно от приложените към делото заповеди със Заповед №РД-964/01.12.2020 г. Министъра на околната среда и водите е определил функцията на зам.-министрите и на главния секретар, като в т.V.3 е определено, че Дирекция „Национална служба по защита на природата е на директно подчинение на министъра. Със Заповед №РД-13/06.01.2021 г. е изменена Заповед №964/01.12.2020 г. относно функцията на зам.-министрите и на главния секретар, като в т.I е създадена подточка 6 „б. Дирекция „Национална служба по защита на природата“ по отношение на ръководството на дейността на Националния съвет по биологично разнообразие“. Изменена е и т.V, подточка 3 „3. Дирекция „Национална служба за защита на природата“, с изключение на ръководството и дейността на НСБР“. Със Заповед №РД-510/14.05.2021 г. Министъра на околната среда и водите е определил функцията на зам.-министрите и на главния секретар, като в т.II.1 е посочено, че Дирекция „Национална служба за защита на природата“ е ресорна на зам.-министър Е. К. Т..

Разпитаните по делото свидетели на оспорования установяват, че същият е уведомил ресорния зам.-министър Т. за изтеклия мандат на членове на НСБР през м.май 2021 г., без да посочват определена дата. Доколкото обаче заявяват, че Зам.-министър Е. Т. е уведомена затова, а същата е станала Председател на НСБР със Заповед №510/14.05.2021 г. се стига до извода, че уведомяването е извършено след 14.05.2021 г. Установяват също, че и до сега промяна в членовете на съвета поради изтекъл мандат не е извършена.

Въз основа на така установеното от фактическа страна, съдът обосновава следните правни изводи:

Жалбата е подадена срещу подлежащ на съдебно обжалване акт, от лице с правен интерес от обжалването, в качеството му на адресат на акта, с който се засягат негови права и в законоустановения в разпоредбата на чл.149, ал.1 АПК 14-дневен срок за обжалване. Видно от разписката върху оспорената заповед, същата е получена на 10.06.2021 г., а жалбата против нея е входирана при ответника на 23.06.2021 г., с оглед на което е процесуално ДОПУСТИМА.

Разгледана по същество, настоящият съдебен състав я намира за ОСНОВАТЕЛНА. Съгласно изричната разпоредба на чл.168, ал.1 АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен, въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл.146 АПК, като съгласно ал.2 на същия член съдът обявява нищожността на акта, дори да липсва искане за това.

Оспореният в настоящото производство административен акт – заповед за налагане на дисциплинарно наказание „забележка“, е издаден от компетентен административен орган – Министъра на околната среда и водите. Съгласно разпоредбата на чл.3, ал.1 от Устройствения правилник на Министерство на околната среда и водите, същият има качеството на орган по назначаването. Следователно не е налице отменително основание по чл.168, ал.1, вр. чл.146, т.1 АПК.

Спазено е изискването за форма - заповедта е издадена в писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в нормата на чл.97, ал.1 ЗДСл. Дисциплинарното наказание е наложено с мотивирана писмена заповед на дисциплинарно наказващия орган с посочено правно основание. Посочени са също имената и длъжността на дисциплинарно наказващия орган, датата на издаването на заповедта, трите имена и длъжността на наказвания държавен служител. Описано е извършеното нарушение. Заповедта съдържа и датата на извършване на нарушението, като в същата е прието, че е извършено в периода от 06.01.2021 г. до 14.05.2021 г., както и място на извършването му [населено място], бул. „Кн. М.-Л.“ №22. Разгледани са и обстоятелствата, при които е извършено, служебните задължения, които служителът е имал и доказателствата, които го потвърждават. Тежестта на извършеното нарушение и цялостното поведение на служителите са преценени в своята цялост, като му е наложено индивидуализирано наказание „забележка“, което е и най-лекото дисциплинарно наказание. Предвид това съдът приема, че не е налице отменително основание по чл.168, ал.1, вр. чл.146, т.2 АПК.

Съдът намира, че в хода на проведеното административно производство не са допуснати нарушения на процедурните правила от категорията на съществените, които да са ограничили правото на защита на оспорващия и да са го препятствали да я упражни в пълен обем.

Следва да се приеме за изпълнено императивното задължение на ДНО по чл.93, ал.1 ЗДСл преди налагане на дисциплинарното наказание да изслуша държавния служител и да му даде срок за писмени обяснения. На жалбоподателя е предоставена възможност да депозира писмено обяснение, от което той се е възползвал, представяйки такова на 08.06.2021 г. С това на етап от дисциплинарното производство, на който са събрани всички доказателства в подкрепа на дисциплинарното обвинение, на служителите е предоставена възможност да предостави обяснение по установените факти и обстоятелства, с което надлежно е охранено правото му на защита, каквато е целта на процедурата по чл.93, ал.1 ЗДСл.

Според приложения протокол за проведено изслушване от 09.06.2021 г. Министъра на околната среда и водите, в качеството си на ДНО, е изслушал М. К. във връзка със започналото срещу него дисциплинарното производство. Въз основа на изложеното съдът приема за изпълнена процедурата по чл.93, ал.1 ЗДСл, тъй като на служителите са предоставени възможности за обяснения и становище, с което не е ограничено правото му на защита.

Съгласно чл.94, ал.1 ЗДСл дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. Преценката за спазване на срока следва да се извърши съобразно приетия от ДНО период на извършване на нарушението, в случая от 06.01.2021 г. до 14.01.2021 г. В закона липсва легална дефиниция на понятието „откриване на нарушението“, но от смисловото и логическо тълкуване на съдържанието на нормата се налага извод, че за да е открито нарушението, дисциплинарно наказващият орган следва да има яснота по основните признаци на същото - извършителят на нарушението, деянието чрез което е осъществено, времето, мястото на извършването, обстоятелствата, при които е извършено и неговите последици. / Решение № 5393 от 07.05.2020 г. по адм. д. № 11397/2019 г., V отд. на ВАС/. Според мотивите на оспорената заповед Министъра на околната среда и водите е разбрал за извършеното нарушение след извършен от него мониторинг в периода от 31.05.2021 г. - 04.06.2021 г. Предвид това се стига до извода, че процесното дисциплинарно нарушение е извършено в срок до една година от налагане на наказанието, като последното е наложено и в посочения по чл.94, ал.1 ЗДСл двумесечен срок – на 10.06.2021 г. Затова неоснователни са доводите на оспорващия за нарушение на преклузивния нормативно определен срок по чл.94, ал.1 ЗДСл.

Предвид изложеното съдът приема, че правото на участие на М. К. във воденото дисциплинарно производство не е ограничено, не са допуснати съществени процесуални нарушения, наличието на които би обусловило отмяната на акта съгласно чл.168, ал.1 във връзка с чл.146, т.3 АПК.

Съдът намира, че заповедта за налагане на дисциплинарно наказание е материално незаконосъобразна.

Дисциплинарната отговорност на жалбоподателя е ангажирана за допуснато от него бездействие, като е прието, че в посочения период не е изпълнил определените си служебните си задължения съгласно чл.21, ал.1 и ал.2 ЗДСл и определените в длъжностната му характеристика служебни задължения и отговорности по т. 3 „Основна цел на длъжността“ – провеждане на държавната политика за защита на природата в областта на защитените територии и зони, биологично разнообразие и ГМО и т. 5, подточка 5 - контролира провеждането на процедури за обявяване на промени на защитени територии и защитени зони, част „Основни задължения“, във връзка с утвърдения със Заповед № РД-670/06.10.2015 г. на Министъра на околната среда и водите Правилник за устройство и дейността на Националния съвет по биологично разнообразие (ПУДНСБР), в частност по отношение на неизвършен контрол и координация относно конституиране на нов състав на Националния съвет по биологично разнообразие, вследствие на което не е стартирана в определения срок процедура по чл.4, ал.10 – 15 от ПУДНСБР, като нарушението е правно квалифицирано по чл.89, ал.1 и ал.2, т.1 ЗДСл- "неизпълнение на служебни задължения".

Съгласно чл.21, ал.2 и ал.3 ЗДСл задълженията на държавния служител се определят в длъжностната характеристика, а допълнителни задължения могат да му бъдат възлагани само в предписаните в закона случаи.

Съгласно чл.89, ал.1 ЗДСл дисциплинарно нарушение представлява виновното неизпълнение или забавено изпълнение на служебни задължения. За да е налице неизпълнение на служебните задължения е необходимо служителят да не е изпълнил някое от преките си задължения, възложени му с утвърдената за заеманата от него

длъжностна характеристика или от допълнително вмените му задължения с нарочно издаден за това акт.)

В случая ДНО е приел, че М. К. през посочения период не е извършил контрол и координация относно конституиране на нов състав на Националния съвет по биологично разнообразие, вследствие на което не е стартирана в определения срок процедура по чл.4, ал.10 – 15 от ПУДНСБР.

Съгласно чл.116, ал.3 от Закона за биологичното разнообразие дейността на Националния съвет по биологичното разнообразие се урежда с Правилник, утвърден от министъра на околната среда и водите. От приложения по делото Правилника за устройство и дейността на Националния съвет по биологично разнообразие, утвърден със Заповед №670/06.10.2015 г. на Министъра на околната среда и водите е видно, че съгласно чл.3, ал.2 от същия Председател на Съвета е заместник-министъра на околната среда и водите с ресор Дирекция „Национална служба за защита на природата“, а според ал.3 зам.-председател е Директора на Дирекция „Национална служба за защита на природата“. Съгласно чл.7, ал.1, т.1 от ПУДНСБР председателят на Националния съвет за биологично разнообразие отговаря за цялостната работа на Съвета. Същият следва да представлява съвета пред Министъра на околната среда и водите, както и пред други органи и организации на основание чл.7, ал.1, т. 2 от ПУДНСБР. В негово отсъствие, правомощията на председател на Съвета се изпълняват от заместник-председателя (чл. 7, ал.2 от ПУДНСБР). Не се твърди в оспорения акт и в хода на съдебното производство през периода, в който е прието, че е извършено нарушението да не е имало председател на Съвета. Напротив, съгласно заповед №РД-13/06.01.2021 г., такъв е бил Зам.-министър Н. К., заменен със Зам.-министър Е. Т. със Заповед №510/14.05.2021 г. Предвид това се стига до извода, че Председател на Съвета е бил Зам.-министър Н. К..

В чл.3, ал.10 ПУДНСБР е разписано, че членовете, извън тези, които са служители по служебно правоотношение, съгласно Закона за държавния служител, са членове на Съвета с определен мандат, който е 4 години от дата на първото им назначаване като членове на Съвета, без право на два последователни мандата. На следващо място, в чл.3. ал.11 е предвидено, че в срок до 2 месеца преди изтичане на мандата на членовете на Съвета, които не са държавни служители, назначени по Закона за държавния служител, министърът на околната среда и водите или оправомощено от него длъжностно лице, изпраща писма до съответните институции и отправя публична покана до неправителствения сектор за нов избор на представители за участие в състава на Съвета. Поименният състав на Съвета се определя със заповед на министъра на околната среда и водите по предложение на ръководителите на съответните институции и организации. В тази връзка са издадени Заповед № РД-78/11.02.2016 г. на Министъра на околната среда и водите, изменена със следните заповеди: Заповед № РД 391/06.06. 2017 г.; Заповед № РД- 753/14.11.2017 г.; Заповед № РД-793/28.11.2017 г.; Заповед № РД-538/10.09.2018 г.; Заповед № РД-774/05.12.2018 г.; Заповед № РД-14/06.01.2021 г. и Заповед № РД-94/27.01.2021 г. на Министъра на околната среда и водите. Видно от посочените заповеди и съгласно Правилник за устройство и дейността на Националния съвет по биологично

разнообразие, мандатът на членовете на съвета, които не са държавни служители е изтекъл на 11.02.2020 г.

В случая се установи, че М. К., като Директор на Дирекция „Национална служба за защита на природата“ и съгласно чл.3, ал.3 ПУДНСБР е Заместник-председател на НСБР. Установи се също, че в процесния период НСБР е имал Председател, като такъв съгласно чл.3, ал.2 ПУДНСБР е бил съответния ресорен Зам.-министър. Безспорно се установи също, че мандатът на членовете на НСБР, които не са държавни служители, е изтекъл на 11.02.2020 г., както и че в определения н чл.3, ал.11 ПУДНСБР не са предприети действия за конституиране на нов състав на Съвета. Съдът намира обаче, че неоснователно за този пропуск е ангажирана дисциплинарна отговорност именно на оспорващия. Такова задължение на зам.-председателя на НСБР не е изрично предвидено в ПУДНСБР. Същото не произтича и от приетите на неизпълнени служебни задължения, визирани в длъжностната му характеристика: т. 3 „Основна цел на длъжността“ – провеждане на държавната политика за защита на природата в областта на защитените територии и зони, биологично разнообразие и ГМО и т. 5, подточка 5 - контролира провеждането на процедури за обявяване на промени на защитени територии и защитени зони, част „Основни задължения“. На първо място следва да се посочи, че тази длъжностна характеристика е утвърдена и служителят се е запознал с нея на 15.04.2021 г., а приетият период на извършване на нарушението е от 06.01.2021 г., т.е. ДНО е приел за нарушено задължение в длъжностна характеристика, която не е била утвърдена към началото на извършването му. От друга страна съдът приема, че така въведените в длъжностната характеристика задължения касаят заеманата от служителя длъжност Директор Дирекция НСЗП, като въвеждат задължение за него да контролира провеждането на процедури за обявяване на промени на защитени територии и защитени зони. Същите не са относими към контрол и координация относно конституиране на състава на НСБР. Както се каза по-горе устройството и дейността на НСБР е уредено в ПУДНСБР. В същия не е изрично предвидено кой е длъжен да уведоми министъра при изтекъл мандат на членовете на Съвета, за да стартира процедурата по чл.4, ал.10 – ал.15 от Правилника. Липсва изрична разпоредба, която да вменява такова задължение на зам.-председателя, както и задължение за контрол и координация относно конституиране на нов състав на Съвета при изтекъл мандат на членовете му. Съгласно чл.7, ал.1, т.1 от същия Председателя на Съвета отговаря за цялостната му работа, като съгласно ал.2 в отсъствие на председателя правомощията му се изпълняват от Зам.-председателя. Във визирания период на извършване на нарушението се установи, че НСБР е имал председател, следователно и на основание на тази разпоредба не е възникнало задължение за К. да координира дейността по конституирана състава на Съвета. След като се установи, че не е налице служебно задължение, което оспорващият да не е изпълнил, то се стига до извода, че дисциплинарната му отговорност е ангажирана за неизпълнение на задължение, каквото не му е вменено нито с длъжностната характеристика, нито с ПУДНСБР, чийто зам.-председател е бил. Следователно същият не е извършил дисциплинарното нарушение по смисъла на чл.89, ал.2, т.1 ЗДСл,

за което е наказан.

С оглед изложеното, съдът приема, че заповедта, макар и издадена от компетентен административен орган, без да са налице съществени нарушения на административнопроизводствените правила, при спазване на законоустановената форма, е незаконосъобразна, като издадена в противоречие с материалноправните разпоредби и целта на закона, поради следва да бъде отменена.

Основателна при този изход на спора е претенцията на оспорващия за присъждане на направените разноски. В настоящото производство са заплатени 600.00 лева за адвокатски хонорар, видно от приложения договор за правна защита и съдействие. Съдът намира за неоснователно направеното от процесуалния представител на ответника възражение за неговата прекомерност. Съобразявайки разпоредбата на чл.78, ал.5 ГПК и с оглед действителната правна и фактическа сложност на делото и обема на извършената работа съдът намира, че заплатеното адвокатско възнаграждение не надвишава значително минималния, предвиден в Наредба №1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения размер от 500 лева, поради което не следва да бъде редуцирано. За тази сума следва да бъде осъдено ЮЛ, чийто орган е издал отменения акт, а именно Министерство на околната среда и водите.

Водим от гореизложеното и на основание чл.172, ал.2 АПК Административен съд - София-град, II отделение, 52 състав

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ Заповед №818/10.06.2021 г. на Министъра на околната среда и водите, с която на основание чл.97, ал.1, чл.91 и чл.90, ал.1, т.1, вр. чл.89, ал.1 и ал.2 ,т.1 от ЗДСл на М. Н. К. от [населено място] е наложено дисциплинарно наказание „забележка“.

ОСЪЖДА Министерство на околната среда и водите да заплати на М. Н. К. от [населено място] деловодни разноски в размер на 600.00 /шестстотин/ лева.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

На основание чл.138, ал.3 АПК на страните да се изпрати препис от същото.

СЪДИЯ: