

РЕШЕНИЕ

№ 7155

гр. София, 09.12.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав,
в публично заседание на 14.10.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилска

при участието на секретаря Цветелина Заркова, като разгледа дело номер **3553** 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 Административно процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Е. П. Ф.-К. против заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. и заповед № ДС-105/08.04.2020 г. на председателя на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ).

С определение №3790/26.05.2020 г. производството е разделено, като производството по адм. дело № 3553/2020 г. продължава по жалбата на Е. П. Ф. -К. против заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ, а по жалбата на Е. П. Ф.- К. против заповед № ДС-105/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ е образувано отделно производство.

В жалбата се изложени съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ поради съществено нарушение на процесуалните правила, противоречие с материално правните норми и несъответствие с целта на закона. Прави се искане за отмяна, на основание чл. 93, ал. 2 от ЗДСл., поради нарушение на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл. Излагат се доводи и за недоказаност на извършеното дисциплинарно нарушение, както и липса на конкретика относно фактическия състав на извършеното нарушение и нарушенията от държавния служител служебни задължения. Подробни съображения в тази насока са изложени и в депозираните по делото писмени бележки. Претеднира се отмяна на оспорената заповед и присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът-Председателя на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата по съображения изложени в депозираните по делото писмени бележки. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение по чл. 78, ал. 5 от ГПК.

Настоящият съдебен състав, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл. 235, ал. 2 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК приетите по делото относими писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Не е спорно между страните, а и от доказателствата по делото се установява, че оспорващата е заемала длъжността „началник на отдел“ в отдел „Човешки ресурси“ към дирекция „Административно-правно и информационно обслужване“ при КПКОНПИ.

Повод за образуване на дисциплинарното производство е докладна записка Вътр. № ЦУ01/2606 от 12.02.2020 г. на директора на дирекция „Финансово-стопански дейности и управление на собствеността“ К. Г., в която са изнесени данни за начислени и изплатени допълнителни възнаграждения на членовете на екипа за изпълнение на задължения по управление на Проект „Повишаване на експертния капацитет на КПКОНПИ за ефективно и професионално изготвяне на оценка и анализ на съвкупности от парично оценени права и задължения“, финансиран по оперативна програма „Добро управление“ и сключен Административен договор № РД20-20/04.07.2018 г. от началника на отдел „Финансово-счетоводен“, въз основа на отчети за извършени дейности по проекта, получени от ръководителя на проекта Е. Ф., без отчетите да са одобрени от председателя на КПКОНПИ.

На 17.02.2020 г. на Е. Ф. е връчено искане от председателя на КПКОНПИ за представяне на писмени обяснения по конкретно формулирани четири въпроса в срок до 19.02.2020 г. В писмото се съдържа и покана за излагане на устни обяснения в указания срок. На 19.02.2020 г. са депозиран писмени обяснения от Е. Ф., адресирани до председателя на КПКОНПИ (Вътр. № ЦУ01/3128) с конкретни отговори на поставените въпроси. Видно от положената върху тях резолюция, същите са приети от Главния секретар.

Със заповед № РД-06-89/27.02.2020 г. на председателя на КПКОНПИ е наредено да се образува дисциплинарно дело срещу Е. Ф. за неизпълнение на задълженията й касаещи факти, обективирани в Докладна записка на К. Г., директор на дирекция „ФСДУС“ с Вътр. № ЦУ01-2606 от 12.02.2020 г.

Със заповед № РД-06-96/02.03.2020 г. председателят на Дисциплинарния съвет е образувал дисциплинарно дело срещу Е. Ф. за неизпълнение на задълженията й касаещи факти, обективирани в Докладна записка на К. Г., директор на дирекция „ФСДУС“ с Вътр. № ЦУ01-2606 от 12.02.2020 г. и е свикал Дисциплинарния съвет.

На свое заседание, проведено на 04.03.2020 г., Дисциплинарният съвет, съгласно представения протокол № 1, е решил да изслуша членовете на екипа по изпълнение на проекта, чиито ръководител е Е. Ф., както и началника на отдел „Финансово-счетоводен“ към онзи момент, в качеството му на служител, приел отчетите на ръка от ръководителя на проекта.

На проведеното на следващия ден заседание /05.03.2020 г./, видно от протокол № 2, от Дисциплинарния съвет са разпитани членовете на екипа по изпълнение на проекта, началника на отдел „Финансово-счетоводен“ – приел отчетите на ръка и самата Е. Ф..

Със заповед № ДС-73/05.03.2020 г. на председателя на КПКОНПИ Е. Ф. е отстранена

временно от служба, считано от 05.03.2020 г. до приключване на образуваното дисциплинарно дело със заповед № РД-06-96/02.03.2020 г.

На заседание на 12.03.2020 г. Дисциплинарният съвет, въз основа на събраните писмени доказателства и показанията на разпитаните свидетели, е решил да предложи на дисциплинарно наказващия орган да наложи на Е. Ф. дисциплинарно наказани уволнение по смисъла на чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл-уволнение. Предложението е мотивирано с установено в хода на дисциплинарното производство, че на 19.12.2019 г., Е. Ф. - като ръководител на Проект „Повишаване на експертния капацитет на КПКОНПИ за ефективно и професионално изготвяне на оценка и анализ на съвкупности от парично оценени права и задължения“, финансиран от оперативна програма „Добро управление“, без одобрение от страната на председателя на КПКОНПИ на отчетите за изпълнение, ги е предала на финансовата дирекция за изпълнение и начисляване на допълнителни възнаграждения на членовете на екипа включително и на нея самата. Деянието е квалифицирано като нарушение по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 3 от ЗДСл. във връзка с чл. 13, ал. 2 от Вътрешните правила за управление и контрол на процедурите, документите и финансовите средства по проект, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“.

Въз основа на така проведеното дисциплинарно производство е издадена заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ, с която за нарушение на разпоредбите на чл. 89, ал. 2, т. 1, т. 3 и т. 5 от ЗДСл на Е. Ф. е наложено дисциплинарно наказание "уволнение" по чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл. Заповедта е връчена на 08.04.2020 г.

Със заповед № ДС-105/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ, на основание чл. 108, ал. 1 и чл. 107, ал. 1, т. 3 от ЗДСл и заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. е прекратено едностранно без предизвестие служебното правоотношение на Е. Ф., считано от датата на връчване на заповед № РД-10-7/08.04.2020 г.

Жалбата, по която е образувано настоящото съдебно производство е депозирана на 15.04.2020 г.

Въз основа на така установеното от фактическа страна настоящият съдебен състав обоснова следните правни изводи:

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА, като подадена от надлежна страна, разполагаща с правен интерес, в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, срещу подлежащ на оспорване административен акт.

Разгледана по същество жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

Оспорената заповед е издадена от компетентния орган по назначаването – Председателя на КПКОНПИ, който съгласно чл. 14, ал. 1, т. 8 от ЗПКОНПИ упражнява функциите на орган по назначаване по отношение на държавните служители, с което е спазено изискванията на чл. 92, ал. 1 от ЗДСл и на чл. 108, ал. 1 от ЗДСл за налагане на дисциплинарно наказание уволнение от органа по назначаването.

Заповедта отговаря и на посочените в чл. 97, ал. 1 и чл. 108 от ЗДСл. особени изисквания за форма и съдържание на акта за налагане на дисциплинарно наказание и прекратяване на служебното правоотношение - подписана е от органа по назначаването и съдържа правното основание за прекратяване на служебното правоотношение, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба.

В хода на административното производство обаче е допуснато съществено нарушение на административното производствените правила, което е довело до нарушаване на

правото на защита на дисциплинарно отговорното лице. Не е спазена разпоредбата на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл, която предвижда че дисциплинарно наказващия орган е длъжен преди налагане на дисциплинарното наказание да изслуша държавния служител и да му даде срок за писмени обяснения, да събере и оцени посочените от него доказателства. Двете изисквания са кумулативно предвидени, като в настоящия случай същите не са спазени.

От приложените в административната преписка писмени доказателства се установява, че на 17.02.2020 г. на Е. Ф. е връчено искане от председателя на КПКОНПИ за представяне на писмени обяснения по конкретно формулирани четири въпроса в срок до 19.02.2020 г. В писмото се съдържа и покана за излагане на устни обяснения в указания срок. На 19.02.2020 г. са депозиран писмени обяснения от Е. Ф., адресирани до председателя на КПКОНПИ (Вътр. № ЦУ01/3128) с конкретни отговори на поставените въпроси. Видно от положената върху тях резолюция, същите са приети не от дисциплинарно наказващия орган, от главния секретар, който не разполага с каквато и да било дисциплинарна власт.

Също така, писмото с покана за даване на писмени обяснения и излагане на устни обяснения от 17.02.2020 г. предхожда образуването на дисциплинарното производство със заповед № РД-06-89/27.02.2020 г. на председателя на КПКОНПИ.

Действително, чл. 93, ал. 1 от ЗДСл не посочва точно в кой момент следва да се даде срок за писмени обяснения и да се изслуша държавния служител. Правната логика обаче налага това да стане след приключване на дисциплинарното производство, когато служителят ще има яснота в какво точно се състои вмененото му дисциплинарно нарушение, обосноваващо налагане на най-тежкото предвидено в закона дисциплинарно наказание уволнение, за да може да изрази своето отношение по него и евентуално да ангажира доказателства. Разпоредбата на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл съдържа изброяване на задължителните за административния орган процедурни действия, които в съвкупност представляват производството за налагане на дисциплинарни наказания. Двете законови възможности са предоставени на служителя, по отношение на който е образувано дисциплинарното производство, но наказващия орган е длъжен да създаде условия за тяхното реализиране. В случая тази възможност е дадена преди образуване на дисциплинарното производство, като депозираните от служителя отговори на поставените му въпроси не са приети и оценени от дисциплинарно наказващия орган.

Това, че дисциплинарния съвет е изслушал държавния служител не освобождава дисциплинарно наказващия орган от задължението му да изслуша държавния служител и да приеме писмените му обяснения и то по конкретно вменени му нарушения. Изслушването, респ. даването на писмени обяснения „въобще“ не отговаря на основните принципи за провеждане на всяко едно санкционно производство, вкл. и дисциплинарното такова – предявяване на конкретни обвинения за извършени нарушения и приемане на обяснения именно по тези обвинения. Обясненията дадени от държавен служител, трябва да са конкретни и да касаят дисциплинарното нарушение. Те трябва да са дадени пред дисциплинарно наказващия орган по повод на дисциплинарното производство и с оглед на дисциплинарното наказване, а не поради други обстоятелства. Дадените пред друг орган - с случая пред дисциплинарния съвет на 05.03.2020 г., макар и за същото нарушение не освобождава субекта на дисциплинарна власт от задължението за изслушване и приемане на обясненията. В подкрепа на това е и нормата на чл. 96, ал. 2 от ЗДСл., в която

изслушването пред дисциплинарния орган е уредено като самостоятелно правомощие на този орган. Ето защо същото не може да замести задължението по чл. 93, ал. 11 от ЗДСл, възложено на органа, които упражнява дисциплина власт.

Хронологията на фактите по дисциплинарното производство налага категоричния извод, че не са изпълнени императивно регламентирания изисквания на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл.

Върховният административен съд нееднократно е подчертавал, че представяне и даване на обяснения пред друг орган или по друг повод не съставлява изпълнение на императивно въведеното за административно наказващия орган задължение да изслуша лицето, или да изиска писмените му обяснения по случая преди да вземе решението за налагане на дисциплинарното наказание. Нормата на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл не е самоцелна. Същата цели обективност и безпристрастност при провеждане на санкционното производство, предвидена е и за защита на интересите на държавния служител, на фона на предоставените правомощия и власт на административния орган. Затова и неизпълнението ѝ е скрепено от законодателя с последицата за прогласяване на незаконосъобразност на акта, без да се обсъжда спорът по същество. Задължението по чл. 93, ал. 1 от ЗДСл е от такова естество, че е въздигнато от закона в абсолютна предпоставка за законосъобразност на дисциплинарното наказание. Изрично в текста на чл. 93, ал. 3 от ЗДСл е посочено, че когато дисциплинарно наказващия орган не е изслушал държавния служител или не е обсъдил писмените му обяснения, съдът отменя дисциплинарното наказание, без да разглежда спора по същество.

За пълнота на изложеното следва да се отбележи и наличието на още едно допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, което е довело до нарушаване на правото на защита на дисциплинарно отговорното лице и го е лишило от справедливо и безпристрастно дисциплинарно производство. Повод за образуване на дисциплинарното производство, така както е посочено и заповедите които го инициират, е докладна записка на К. Г. - директор на дирекция „ФСДУС“ с Върт. № ЦУ01-2606 от 12.02.2020 г. Същият е назначен за председател на дисциплинарния съвет със заповед № РД-06-68/19.02.2020 г. на председателя на КПКОНПИ. Дисциплинарният съвет заема особено място в дисциплинарното производство. От една страна, той е помощен орган на дисциплинарно наказващия орган, а от друга - на него му е възложена функцията на арбитър, който следва да определи кръга на релевантните доказателства съобразно твърдяното дисциплинарно нарушение, да даде възможност на всяка от страните да изрази и развие своето становище по предмета на дисциплинарното производство и приложи, съответно изиска събирането на относимите за спора доказателства или служебно да събере същите с цел вярно изясняване на фактите по спора. След това, дисциплинарният съвет изразява пред дисциплинарно наказващия орган становище, в което установява подлежащите на доказване факти, изразява мнение по тях и предлага вида и размера на дисциплинарното наказание, (чл. 96, ал. 1 ЗДСл). Възложените от закона функции на дисциплинарния съвет показват необходимостта от гаранции за неговата независимост и безпристрастност. Последната би била накърнена, ако в него вземе участие и авторът на документа, иницирал дисциплинарното производство, както е в конкретния случай, тъй като същият упражнява несъвместими функции в една състезателна по своя характер процедура, каквато е процедурата по ангажиране на дисциплинарна отговорност на държавния служител. Това противоречи и на принципа

на самостоятелност и безпристрастност, установен в чл. 10 от АПК, доколкото същият вече е изразил становище в инициращия дисциплинарното производство документ. Нещо повече, в конкретния случай, авторът на този документ е назначен на 19.02.2020 г., след изготвянето му на 12.02.2020 г., и за председател на Дисциплинарния съвет.

Изложеното налага извод за допуснатото съществено нарушение на процесуалните правила довело до ограничаване на правото на защита на привлечения към дисциплинарна отговорност държавен служител и го е лишило от право на справедлив и и безпристрастен дисциплинарен процес, независимо от липсата на изрична законова забрана за формиране на дисциплинарния съвет с участието на авторът на инициращия дисциплинарното производство документ. Този извод не противоречи на принципа на сформиранието на състава на дисциплинарния съвет, установен в нормата на чл. 96 от ЗДСл, доколкото нормата на чл. 10 от АПК съдържа забрана за участие в производството на длъжностни лица, които са заинтересовани от изхода му или по отношение на които е налице основание за съмнение в тяхната безпристрастност.

Изложените доводи за допуснатото нарушение на процедурата по чл. 93, ал. 1 от ЗДСл. обоснова извод за наличие на основанието по чл. 93, ал. 2 от ЗДСл за отмяна на дисциплинарното наказание, без спора да се разглежда по същество.

При този изход на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, на оспорваният се дължат разноски, които в случая са в претендиран и доказан размер от 1000 лева за адвокатско възнаграждение. С оглед своевременното направено възражение по чл. 78, ал. 5 от ГПК от пълномощника ответника и съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, настоящият съдебен състав намира, че размерът на адвокатското възнаграждение следва да бъде намален до размерът на минимално определения в чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения

С оглед на изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София- град, Второ отделение, 56-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата на Е. П. Ф. -К. заповед № РД-10-7/08.04.2020 г. на председателя на КПКОНПИ.

ОСЪЖДА Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество да заплати на Е. П. Ф. – К. разноски по делото в размер на 500 (петстотин) лева.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му

пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: