

РЕШЕНИЕ

№ 228

гр. София, 13.01.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 4 състав,
в публично заседание на 10.12.2019 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ирина Кюртева

при участието на секретаря Росица Б Стоева, като разгледа дело номер **6429** по описа за **2019** 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. 211 от Закона за Министерството на вътрешните работи(ЗМВР).

Образувано е по жалба на Т. И. Т., ЕГН [ЕГН] срещу Заповед № РД3286з-1940/14.05.2019 г. на Директора на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР, с която на осн. чл. 194, ал.2, т.1, предл. второ, чл.198, ал.1 и ал.2, чл.194, ал.2, т.1, чл.200, ал.1, т.11, във връзка с чл.197, ал.3, т.1 и чл.204, т.3 от ЗМВР, на жалбоподателя е наложено дисциплинарно наказание "порицание" за срок от шест месеца.

С жалбата се иска отмяна на оспорената заповед, като незаконосъобразна с всички последици от това. Твърди се, че процесната заповед е издадена при неспазване на установената форма (чл.146, т.2 от АПК), в противоречие на материално-правни разпоредби (чл.146, т.4 от АПК), при съществени нарушения на административно-производствените правила (чл.146, т.3 от АПК), както и при несъответствие с целта на закона (чл.146, т.5 от АПК). Навеждат се доводи, че не са спазени изискванията на чл.210 ЗМВР, тъй като обжалваната заповед не съдържа нормативно изискуемите реквизити, не са посочени обстоятелствата, при които са извършени вменените нарушения, не са посочени конкретните законови разпоредби, които са нарушени, както и, че същата не съдържа мотиви за налагане на наказанието. Не били взети предвид редица документи, съдържащи доказателства за това, че наказаното лице не е извършило вменените нарушения. Не било установено по

безспорен начин виновното извършване на нарушението. Издадената заповед не съответства на целта на закона, определеното наказание е прекомерно тежко за твърдяното нарушение.

В съдебното производство жалбоподателят се представлява от адв. С., която моли съда да отмени оспорената заповед по съображенията, изложени в жалбата и писмените бележки. Претендира присъждане на разноските по делото.

Ответникът – Директора на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР, се представлява от юрк. П.. Изразява становище за неоснователност и недоказаност на жалбата и моли издадената заповед да бъде потвърдена като правилна и законосъобразна. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, не изпраща представител и не взема становище по жалбата.

Административен съд София - град, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Не е спорно между страните, че към датата на издаване на оспорената заповед, жалбоподателят заема длъжността началник сектор „Оперативно обслужване на местата за лишаване от свобода“ към отдел „Криминална полиция“ при Главна дирекция „Национална полиция“ – МВР.

На 03.04.2018 г. лишени от свобода В. П. С. и Р. А. К. са извършили бягство от затвор в [населено място], като са обявени за общодържавно издирване с цел установяване местонахождението и задържането им, със Заповед № 3286з-2379/12.06.2018 г. е наредено да се проведе специализирана полицейска операция (СПО) на територията на ОДМВР-С.. Одобрен е и план за провеждане на СПО (изх.№ 3286р-27570/12.06.2018 г.), в който е предвидено СПО да започне на 13.06.2018 г. в 06:00 часа до задържане на лицата и извършване на ПСД. В плана е предвидено и, че следва да бъде извършен инструктаж на силите, участващи в полицейската операция с ръководител на операцията жалбоподателя - главен инспектор Т. Т.. За проведения инструктаж на 13.06.2018г. е представен Протокол (стр.176 по делото), подписан от участващите в инструктажа. В същия е записано, че се провежда по план с рег.№ 3286р-27570/12.06.2018г.

Във връзка с подаден сигнал за неправомерни действия на ръководни служители в ГДНП, съдържащи се в Доклад с рег. № 4575р-4266/ 23.11.2018 г. (стр.31 по делото), е извършена проверка, разпоредена със Заповед № 3286з-343/23.01.2019г., с която е определена комисия и срок от 30 дни за извършване на проверката.

Резултатите от проверката са обективирани в Доклад с рег.№ 3286р-9843/ 28.02.2019 г. (стр.98) и Доклад за допълнителна проверка с рег. № 3286р-17357/ 15.04.2019 г. (стр.188). Снети са и писмени обяснения от жалбоподателя. На жалбоподателя са вменени две нарушения, както следва:

Първото е, че по повод предстоящата СПО е извършен инструктаж на участниците от ГДНП, като подписания от взелите участие служители протокол не бил регистриран в деловодството на ГДНП, съгласно изискванията на чл.30, Раздел VI от Вътрешните правила за организацията на документооборота в МВР, което АНО е квалифицирал като нарушение на чл.194, ал.2, т.1, предложение второ от ЗМВР. Представени са по делото Вътрешните правила за организацията на документооборота в МВР, утвърдени със Заповед на министъра на вътрешните работи рег.№ 8121з-1013/08.08.2017г., като в писмо № 35983/30.08.2017г. е посочено, че служителите на отдели

01.02“Криминална полиция“ са запознати срещу подпис, за което са изготвени съответните протоколи. Протокол, относно запознаване на жалбоподателя, не е представен. Чл.30, който се сочи, че е нарушен, се намира в раздел VI „Видове документи“ и е със следното съдържание: „ал.1 – Документирането на дейността представлява записване по установения ред и форма на необходимата информация; ал.2 – Според формата и съдържанието си документите са нормативни, общо административни и от общ характер.“

Второто нарушение, установено от комисията при проверката, се изразява в това, че жалбоподателят на 13.06.2018г. в качеството му на ръководител на СПО не е изпълнил разпоредбите на чл.87, ал.7 ЗМВР, като не е докладвал на комисар И. за употребата на служебно оръжие от гл.инсп. И. М., с което действие е нарушил чл.200, ал.1, т.7 ЗМВР.

С Доклад с рег.№ 3286р-9843/ 28.02.2019 г., комисията въз основа на направените изводи и констатации, по отношение на жалбоподателя, е предложила на наказващия орган, да му бъде наложено наказание „порицание“ за деянието, извършено на 13.06.2018г. в качеството му на ръководител на СПО - не е изпълнил разпоредбите на чл.87, ал.7 ЗМВР, като не е докладвал на комисар И. за употребата на служебно оръжие от гл.инсп. И. М., с което действие е нарушил чл.200, ал.1, т.7 ЗМВР. Жалбоподателят е запознат с доклада на 06.03.2019г.

До наказващия орган е изготвено становище на 19.03.2019г. във връзка с изготвения доклад, в което се сочи, че липсват категорични доказателства за извършено от жалбоподателя нарушение на чл.87, ал.7 ЗМВР. Възложена е и е извършена допълнителна проверка, резултатите от която са обективирани в Доклад за допълнителна проверка с рег. № 3286р-17357/ 15.04.2019 г. (стр.188). Комисията предлага да се наложи на жалбоподателя наказание за това, че: 1. На 13.06.2018г. в качеството му на ръководител на СПО, не е изпълнил т.13 от Заповед рег.№ 8121з-1624/22.12.2016г. на МВР и т.VIII „Допълнителни разпоредби“ на план за провеждане на СПО, рег.№ 3286р-27570/12.06.2018г., с което е нарушил чл.194, ал.2, т.1 от ЗМВР, за което съгл. чл.200, ал.1, т.11 – неизпълнение на служебни задължения или заповеди, се предвижда наказание „порицание“; 2. На 13.06.2018г. ок. 06.00ч. е извършил инструктаж на участниците от ГДНП, като не е предприел действия, подписания от взелите участие служители протокол да бъде регистриран в деловодството на ГДНП, съгласно изискванията на чл.30, Раздел VI от Вътрешните правила за организацията на документооборота в МВР- нарушение на чл.194, ал.2, т.1, предложение второ от ЗМВР, съставомерно по чл.198, ал.1 и ал.2 от ЗМВР.

Докладът на шестчленната комисия, не е подписан от един от членовете – Р. Т. (в законоустановен отпуск) и е подписан с особено мнение от двама членове – Я. Я. и Р. Д.. Жалбоподателят се е запознал с доклада на 18.04.2019г., но не и с особените мнения, които са част от доклада. В своите особени мнения, членовете на комисията излагат становище за недоказаност на нарушението, като приемат, че не е доказано по безспорен и категоричен начин, че жалбоподателят е чул изстрелите, както и че му е докладвано в устен или писмен вид.

Отправена е покана с № 17746/17.04.2019г. до жалбоподателя за даване на писмени обяснения на основание чл.206, ал.1 ЗМВР. Постъпило е възражение на 19.04.2019г. от жалбоподателя, с което изразява несъгласие с установеното в доклада.

Приложена е Заповед рег.№ 8121з-1624/22.12.2016г. на МВР относно подготовка, провеждане и отчитане на специализирани полицейски операции в МВР, като в т.13 е

посочено, че при провеждане на СПО се поддържа постоянна връзка между участващите в нея служители, както и между ръководителя на операцията, ОДЧ и ръководството на съответната структура. Няма доказателства жалбоподателят да е запознат лично с тази заповед. В т.VIII от план за провеждане на СПО, рег.№ 3286р-27570/12.06.2018г. е посочено, че за всяко последващо действие от страна на екипите, своевременно се докладва на ръководителите на СПО и ОДЧ.

Към делото е приложен и Доклад с рег. № 3286р-18871 от 24.04.2019 г. на председателя на комисията назначена със Заповед № 3286з-343/ 23.01.2019 г., с който уведомява дисциплинарно наказващия орган за допуснати нарушения на дисциплинарното производство, изразяващи се в това, че докладът не е върнат на комисията, а е предаден директно в деловодството на ГДНП, регистриран и предаден в сектор „Човешки ресурси“ (СЧР) и впоследствие възложен на служител от СЧР за работа, без комисията да има възможност за упражни правото да запознае държавния служител с резултата от допълнителната проверка, да окомплектова преписката, както и да приложи особените мнения на двама от членовете на комисията, които били регистрирани на 15.04.2019 г. и директно предадени на председателя на комисията, вместо да бъдат приложени към представения доклад от извършената допълнителна проверка.

Приложена по делото е и кадровата справка на жалбоподателя, видно от която същият многократно е награждаван.

Дисциплинарното производство е завършило с издаването на спорената заповед № 1940/14.05.2019г., с която на жалбоподателя е наложено дисциплинарно наказание „порицание“ на основание чл. чл. 194, ал.2, т.1, предл. второ,(чл.198, ал.1 и ал.2, чл.194, ал.2, т.1, чл.200, ал.1, т.11, във връзка с чл.197, ал.3, т.1 и чл.204, т.3 от ЗМВР.

ПРАВНИ ИЗВОДИ:

Жалбата е подадена в законоустановения срок по чл.149, ал.1 АПК, от легитимирано лице по смисъла на чл.147, ал.1 АПК и срещу подлежащ на обжалване административен акт, поради което съдът намира същата за процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл.168, ал.1 от АПК съдът проверява законосъобразността на оспорения административен акт не само на посочените от жалбоподателя основания, а на всички основания по чл.146 АПК като преценява дали е издаден от компетентен орган, спазена ли е установената форма, спазени ли са процесуалните и материално правните разпоредби по издаването и съобразен ли е с целта на закона.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган – Директора на Главна дирекция „Национална полиция“, който съгласно чл.204, т.3 от ЗМВР, има право да издава заповеди от вида на оспорената в настоящото производство. По делото е безспорно, че жалбоподателят има качеството на служител по смисъла на ЗМВР.

Заповедта отговаря на изискването за форма по чл. 210, ал.1 от ЗМВР, тъй като съдържа изискуемите реквизити от тази разпоредба, при което не е налице отменителното основание по чл. 146, т.1 и т.2 от АПК. Съгласно чл. 210, ал.1 от ЗМВР заповедта за дисциплинарно наказание следва да съдържа описание на нарушението, а именно: мястото, времето и обстоятелствата при които е извършено, както и разпоредбите, които са нарушени. Фактическите обстоятелства могат да се съдържат в административната преписка и представляват мотиви на административния акт. В

случая, изготвените Доклад с рег.№ 3286р-9843/ 28.02.2019 г. и Доклад за допълнителна проверка с рег. № 3286р-17357/ 15.04.2019 г. съдържат подробен анализ въз основа на кои доказателства се формира извод за конкретните действия на жалбоподателя, довели до извършване на вменените му нарушения на служебната дисциплина. Съдебната практика по въпроса относно излагането на мотиви в друг документ, извън оспорения, е постоянна и произтича от Тълкувателно решение № 16/31.03.1975 г. на ОСГК на ВС. Прието е в тълкувателното решение на ВС, че практиката мотивите да съществуват в документ, съставен от друг орган преди издаването на обжалвания индивидуален административен акт се прилага и не противоречи на закона. Изискването, което се поставя към органа-издател на акта, е да извърши позоваване на този предхождащ акта документ. С последното, той го приобщава към административната преписка, а изложените в него мотиви, приети от издателя, стават мотиви и на самия акт. В оспорената заповед са цитирани изготвените доклади, като е направено изрично позоваване на тях при формиране на извод за осъществено от жалбоподателя нарушение на служебната дисциплина.

Настоящият състав приема, че при издаване на оспорената заповед са допуснати съществени нарушения на административно производствените правила, при което е налице отменителното основание по смисъла на чл. 146, т.3 от АПК. Съвкупната преценка на приобщените по делото доказателства, обуславя извода, че оспорената заповед е издадена и в несъответствие с приложимите материално правни разпоредби-чл. 146, т.4 АПК.

Съгласно чл. 195, ал. 1 ЗМВР дисциплинарното наказание се налага не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. Разпоредбата на чл. 196, ал. 1 ЗМВР посочва кога дисциплинарното наказание се смята за открито - когато органът, компетентен да наложи дисциплинарното наказание, е установил извършеното нарушение и самоличността на извършителя. Съгласно чл. 196, ал. 2 ЗМВР дисциплинарното нарушение е установено, когато материалите от дисциплинарното производство постъпят при компетентния дисциплинарно наказващ орган.

Данни за осъществяване състава на процесните дисциплинарни нарушения са постъпили за първи път при директора на ГД НП –МВР с Доклад с рег.№ 3286р-9843/ 28.02.2019 г., изготвен от комисията назначена със Заповед № 3286з-343/23.01.2019г., който съдържа и предложение за налагане на дисциплинарно наказание. Върху доклада е изписана на същата дата резолюция „Да“, т.е. изразено е съгласие с констатациите в доклада. Считано от тази дата, срокът за налагане на дисциплинарното наказание изтича на 30.04.2019г.(присъствен ден). Върху становището на началник сектор „Човешки ресурси“ от 19.03.2019г., с предложение за събиране на допълнителни доказателства в срок до 12.04.2019г., е поставена положителна резолюция от дисциплинарно наказващия орган на 19.03.2019г. След извършената допълнителна проверка е представен Доклад с рег. № 3286р-17357/ 15.04.2019 г., който съдържаща фактите, възпроизведени и квалифицирани като дисциплинарно нарушение в оспорената заповед.

Съдът приема, че без значение за срока по чл. 195, ал. 1 ЗМВР е обстоятелството, че е разпоредена допълнителна проверка, която не може да се третира като основание за новирание на законоустановения срок за осъществяване на дисциплинарната отговорност. В тази насока е и практиката на ВАС, според която дисциплинарно наказващият орган разполага с правомощието да

назначи допълнителна проверка, да изиска и други данни, релевантни за дисциплинарната отговорност на служителя, но изпълнението на това правомощие не е основание за преодоляване на установените законови срокове за реализиране на предоставената му дисциплинарна власт. Аргумент в тази насока се извежда също от текста на чл.58 от Инструкция № 8121з-470 от 27.04.2015г. за организацията на дейността по установяване на дисциплинарни нарушения и налагане на дисциплинарни наказания, събирането и обработката на информация за състоянието на дисциплината и дисциплинарната практика в Министерството на вътрешните работи, който изрично предвижда, че ако „дисциплинарно наказващият орган е разпоредил събиране на допълнителни доказателства, решението за реализиране на дисциплинарната отговорност се взема в двумесечен срок от първоначалното постъпване на материалите при него" (решение № 1966 / 13.02.2018 г. на ВАС по адм. д. № 13223 / 2016 г., V о.). Процесната заповед е издадена на 14.05.2019 г. По делото не са представени доказателства за наличието на обстоятелства по чл. 195, ал. 3 ЗМВР, поради което следва да се приеме, че процесната заповед е издадена след изтичане на преклузивния срок по чл. 195, ал. 1 ЗМВР. Това съставлява съществено нарушение на административно производствените правила и е самостоятелно основание за отмяна. Към момента на издаване на заповедта, дисциплинарно наказващият орган вече не е разполагал с дисциплинарна власт да ангажира дисциплинарната отговорност на служителя за действията му, предмет на дисциплинарната процедура, поради настъпилата преклузия. В този смисъл Решение № 13890 от 17.10.2019 г. на ВАС по адм. д. № 14005/2018 г. Констатираният порок на обжалваната заповед представлява достатъчно основание за отмяната ѝ, без да се разглеждат възраженията относно фактическите установявания за извършените дисциплинарни нарушения от служителя и произтичащите от тях правни основания за дисциплинарното му санкциониране.

Съдът приема, че е допуснато и нарушение на чл.207, ал.8, т.1 ЗМВР, с което е ограничено правото на служителя да се запознае с всички факти, меродавни към дисциплинарната му отговорност и да даде обяснения по приобщените нови данни по дисциплинарната преписка. Изготвената след допълнителната проверка обобщена справка под формата на Доклад е предоставена на жалбоподателя да се запознае, без писмените особени мнения на двама от членовете на комисията, които са неразделна част от доклада. Така той е бил лишен от възможността да изложи в писмените си обяснения съгл. чл.206, ал.1 ЗМВР в пълнота своите възражения и да ангажира доказателства. За да се приеме, че е спазено правото на защита, гарантирано с цитираните законови правила, е необходимо служителят да бъде запознат с крайния, завършващ дисциплинарното производство акт в пълнота (ведно с особените мнения), който съдържа констатациите и изводите на дисциплинарно разследващия орган и му бъде предоставена възможност да изрази позицията си по тях. Допуснат порок на дисциплинарното производство представлява и фактическото неучастие на член на комисията при обсъждането на събраните материали и формирането на крайното становище на комисията, при което само трима представители на

шестчленната комисия са подкрепили констатациите и предложението, направено в Доклад с рег. № 3286р-17357/ 15.04.2019 г., послужил като мотиви на оспорената заповед. Освен това, наказващият орган е мотивирал заповедта с двата доклада, които при еднакви фактически установявания дават различна правна квалификация на едно от нарушенията, вменени на жалбоподателя. В оспорената заповед, наказващият орган не е изложил мотиви защо приема за второто деяние, описано в заповедта, дадената квалификация от комисията във втория доклад(различно от квалификацията в първия доклад), с което също е нарушено правото на защита на жалбоподателя.

За пълнота на изложението, съдът следва да посочи, че не е установено по безспорен начин извършването от жалбоподателя на вменените му нарушения. Дисциплинарната отговорност на служителите от МВР се реализира в рамките на дисциплинарно производство, в което се установява нарушението на служебната дисциплина и се налага някое от предвидените дисциплинарни наказания. Дисциплинарните нарушения са дефинирани в чл. 194, ал.2 от ЗМВР. За проявлението на предвидената дисциплинарна отговорност е необходимо виновно извършване на правонарушение, което не съответства на дължимото по закон поведение на държавен служител от МВР. Административният орган следва да докаже, че служителят виновно(умишлено или по непредпазливост в двете й форми- небрежност и самонадеяност) е нарушил служебната дисциплина и е извършил дисциплинарно нарушение по някоя от хипотезите на чл. 194, ал.2 от ЗМВР. Следователно, нарушение на служебната дисциплина е виновното неизпълнение на произтичащите от служебното правоотношение задължения, при което фактически осъщественото деяние обективно не съответства на правно дължимото поведение на служителя, каквото в случая не е налице. Според съдържанието на оспорения административен акт, на жалбоподателя са вменени две отделни нарушения по смисъла на чл.194, ал.2, т.1 ЗМВР. Едното нарушение се изразява в нарушение на чл.30, Раздел VI от Вътрешните правила за организацията на документооборота в МВР, утвърдени със Заповед на министъра на вътрешните работи рег.№ 8121з-1013/08.08.2017г. Цитирана като нарушена норма е с диспозитивен характер и не вменява изпълнението на конкретни задължения, съвместими с длъжностната характеристика на жалбоподателя. Освен това, не са ангажирани доказателства жалбоподателят да е запознат с посочената заповед, за да се обоснове извод за виновно поведение. Другото нарушение е за неизпълнение на т.13 от Заповед № 8121з-1624/22.12.2016г. на главния секретар на МВР, за която също не са ангажирани доказателства жалбоподателят да е бил запознат с нея, което изключва виновно поведение и съставомерност на деянието.

Следва също така да се отбележи, че процесната заповед е издадена и в нарушение на разпоредбата на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР. Въпреки, че процесния акт сочи че е издаден съобразно тази норма, настоящият състав намира, че това не е така. Чл. 197, ал. 3 дава възможност на дисциплинарно наказващият орган да наложи на служителя едно наказание, при наличието на две едновременно установени дисциплинарни нарушения, какъвто е и конкретния

случай, но след като определи конкретно наказание за всяко едно от тях. В случая бланкетното цитиране на предвиденото в закона наказание за всяко конкретно дисциплинарно нарушение с посочване на законово определените рамки "от" –"до", не би могло да се възприеме по какъвто и да било начин за определяне на наказание. Определянето на наказанието е процес, който следва да включва съобразяване с тежестта на нарушението, с конкретните обстоятелства при които е извършено и с личността на извършителя и да се изяви в индивидуализирането му спрямо конкретните факти и обстоятелства. В конкретната хипотеза липсва индивидуализиране на предвиденото от закона дисциплинарно наказание за конкретно посоченото дисциплинарно нарушение, а дисциплинарно наказващият орган е цитирал законовата разпоредба. Липсата на индивидуализация на всяко едно от наказанията, преди определяне на общо такова, сочи нарушение на разпоредбата на чл. 197, ал. 3 от ЗМВР.

По така изложените мотиви, настоящият състав на съда счита, че при издаване на заповедта са били допуснати съществени нарушения на административно производствени правила, които самостоятелно обуславят нейната незаконосъобразност.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя следва да се присъдят направените по делото разноски в размер на 710 лв., представляващи 10 лв. заплатена държавна такса и 700 лв. – заплатено адвокатско възнаграждение, съгласно представен договор за правна помощ и процесуално представителство.

Воден от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София – град, Първо отделение, 4–ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на Т. И. Т., ЕГН [ЕГН], Заповед № РД3286з-1940/14.05.2019 г. на Директора на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР, с която на осн. чл. 194, ал.2, т.1, предл. второ, чл.198, ал.1 и ал.2, чл.194, ал.2, т.1, чл.200, ал.1, т.11, във връзка с чл.197, ал.3, т.1 и чл.204, т.3 от ЗМВР на жалбоподателя е наложено дисциплинарно наказание "порицание" за срок от шест месеца.

ОСЪЖДА Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР да заплати на Т. И. Т., ЕГН [ЕГН] деловодни разноски в размер на 710 лв.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване на основание чл. 211 изречение последно от ЗМВР.

СЪДИЯ: