

РЕШЕНИЕ

№ 82

гр. София, 07.01.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 22 състав,
в публично заседание на 10.12.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Десислава Корнезова

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **7282** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – чл.178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл./.

Образувано е по жалба на С. В. В. срещу заповед № РД01-1119 от 08.07.2021 г. на изпълнителен директор на Агенция за социално подпомагане /АСП/.

Жалбоподателят оспорва заповедта като незаконосъобразна, поради постановяването ѝ в нарушение на изискването за форма, при допуснати съществени процесуални нарушения и в противоречие с материалния закон. Излага, че ДНО не е изяснил всички факти и обстоятелства, имащи отношение към дисциплинарното производство, т.е. не е изяснил обективната истина, не е разгледал и обсъдил подадените писмени обяснения, не е събрал други относими документи, които се съхраняват в дирекция „ЧРВО“, в съставения протокол за изслушване липсвала съдържателна част, отразяваща дадените от него обяснения по същество. Издадената заповед не съдържа основни реквизити по чл.97, ал.1, т.4 и т.5 от ЗДСл във вр.чл.59, ал.2 от АПК, поради което не било спазено изискването за мотивираност на административния акт. Наказанието е било наложено в противоречие с чл.91 от ЗДСл, нарушени били принципът на законност /чл.4 АПК/, съразмерност /чл.6 АПК/, истинност /чл.7 АПК/, самостоятелност и безпристрастност /чл.10 АПК/. Ответникът не е изпълнил задължението си в рамките на образуваното дисциплинарно производство са събере всички относими доказателства, да обсъди писмените обяснения и оцени доказателствата, което представлявало самостоятелно основание за

отмяна на акта по см. на чл.93, ал.1 и ал.2 от ЗДСл. В заповедта не били посочени конкретни и безспорно установени факти и обстоятелства, които да представляват нарушения на служебната дисциплина. Твърдението, че жалбоподателят е бездействал и не е упражнил контрол било лишено от конкретика по време, място, обстоятелства. Не било посочено, кое виновно поведение на служителя осъществява състава на дисциплинарното нарушение „забележка“.

В съдебно заседание С. В. В., редовно уведомен, се представлява от адв. И. Ш., който поддържа жалбата. В хода на устните състезания, моли за отмяна на оспорения акт, както и за присъждане на направените в процеса разноски, които съгласно приложен списък по чл.80 ГПК възлизат на стойност от 610.00 лева. Подробни съображения са развити в представените писмени бележки.

Ответникът – изпълнителен директор на АСП, редовно призван, чрез процесуалния си представител юрк. Ц. С., оспорва жалбата. Излага, че е издаден един законосъобразен акт, който е изцяло съобразен с нормите на материалния закон.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призвана, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, като обсъди релевираните с жалбата доводи и прецени събраните по делото доказателства по реда на чл. 235, ал 2 ГПК във връзка с чл.144 АПК, намира за установено следното от фактическа страна:

Видно от приложените по делото документи се установява, че към момента на издаване на оспорената заповед С. В. В. е заемал длъжността- главен секретар на АСП. Според представената длъжностна характеристика, главният секретар осъществява административно ръководство на АСП, като ръководи, координира и контролира функционирането на нейната администрация. Негови преки задължения са да следи за спазване на законодателната уредба и да сигнализира изпълнителния директор и контролните органи за допуснати сериозни нарушения.

Със заповед № РД01-0991/16.06.2021г. на изпълнителния директор на АСП е образувано дисциплинарно дело срещу държавния служител С. В. В. във връзка с изясняване на фактите и обстоятелствата, обективирани в доклад № И-04-09/02.06.2021г., изготвен от Б. С. и В. В.- държавни инспектори в Инспекторат на МТСП, получен в АСП на 07.06.2021г.

В този доклад са посочени следните релеватни за производството факти и обстоятелства: С. В. В. не е осъществил ефективен контрол, като подчинения нему служител И. Ц., в качеството ѝ на директор на Дирекция „Правна и обществени поръчки“ е нарушила Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, в резултат на което служителката С. М. не е получила оценка за изпълнение на длъжността за 2020г., а служителката Г. Дряна не е била оценена преди напускането на АСП. Посочено е, че жалбоподателят е бездействал, като по този начин е допуснал да бъде нарушен ЗДСл и Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, при провеждането на конкурс за заемане на длъжността „юрисконсулт“- 2 щатни бройки. Отправена е препоръка да се потърси дисциплинарна отговорност от жалбоподателя, както и това да намери отражение в годишната оценка и да бъде отразено във формуляра за оценка на изпълнението на длъжността.

С писмо изх. № 30-55029/22.06.2021г. С. В. В. е бил уведомен за образуваното дисциплинарно производство, като е бил поканен да бъде изслушан на 28.06.2021г. в

10.00 часа. Предоставена му е възможност да подаде писмени обяснения в срок до 28.06.2021г., както и да посочи доказателства, подкрепящи неговите твърдения.

На 28.06.2021г. от жалбоподателя С. В. В. са депозиран писмени обяснения вх. № 30-55029/1/, в които се излага, че не е извършил нарушения на ЗА, УПАСП, с оглед функциите му на контролиращ орган по Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация по отношение на Г. Дряна и С. М., както и на Наредбата за провеждането на конкурсите и подбора при мобилност на държавните служители. По време на извършване на проверката от него не била изисквана информация, нито инспекторите са му предоставили възможността да изрази становище с цел прецизен и цялостен преглед на описаните твърдения и обективна преценка при извеждане на изводите във финалната част на доклада. Посочено е, че качествено и в срок е изпълнявал своите контролни функции, като ръководител, регламентирани в чл.21 във вр. чл.5 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, като не е извършил нарушение по чл.8 ЗА и чл.8 от УПАСП. Надлежно и в срок е оформил всички формуляри, които са му били предоставени от съответните преки /оценяващи/ ръководители. От Дирекция „ЧРВО“ под никаква форма не са му докладвали за неоценени служители през 2019г. и 2020г. Не е информиран пряко и от самите служители. Допълнително се изтъква, че администрирането на конкурсната процедура по Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавните служители, е в обхвата на оперативната самостоятелност на органа по назначаване. Решението за допускане/недопускане на кандидати е взето с мнозинство от членовете на комисията. Наложена от ИА „ГИТ“ ПАМ била предмет на съдебен контрол пред АССГ, поради което било необходимо да се съобрази съответното съдебно произнасяне с оглед еднакъв подход при процедиране на всички конкурси в АСП.

На 28.06.2021г. е било проведено изслушване на С. В. В., който е заявил, че не е извършил дисциплинарно нарушение и поддържа изцяло своите писмени обяснения по случая.

Със заповед № РД01-1113 от 08.07.2021 г. изпълнителен директор на АСП е наложил на С. В. В. дисциплинарно наказание „забележка“ на основание чл. 90, ал.1, т.1 във вр. чл.89, ал.1 и чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл.

В мотивната част на акта е изложено, че С. В. В. в качеството си на ръководител на цялата администрация е нарушил чл.8 ЗА и чл.8 от УПАСП, като е допуснал бездействие и не е упражнил ефективен контрол, в резултат на което е извършено нарушение на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, ЗДСл и Наредбата за провеждане на конкурси и подбора при мобилност на държавни служители от пряко подчинени на него служители. Според ответника, бил осъществен фактическия състав на чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл, а именно: неизпълнение на служебни задължения от главен секретар на АСП.

При така установеното от фактическа страна, Административен съд София-град обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима, защото е насочена срещу индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК, подлежащ на съдебен контрол, подадена е в преклузивния 14-дневен срок за оспорване, считано от 09.07.2021г. и от активно легитимирано лице - адресат на акта.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Съдът след като извърши проверка за законосъобразност на оспорения административен акт на основанията, сочени от оспорващия, и служебно на всички основания по чл.146 АПК, съдът приема следното:

На първо място, актът е издаден от компетентен административен орган съгласно чл.92 от ЗДСл /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 1 АПК/, в пределите на неговата власт. Изпълнителен директор на АСП е орган по назначаването за служителите в Агенцията и на него, съобразно закона, са възложени правомощията за налагане на дисциплинарни наказания и за прекратяване на служебните правоотношения в същата агенция.

На второ място, разпоредбата на чл.97 ал.1 от ЗДСл регламентира изискванията за форма, съдържание и реквизити към заповедта за налагане на дисциплинарно наказание. Според нея дисциплинарното наказание се налага с мотивирана писмена заповед и съдържа: трите имена и длъжността на дисциплинарно наказващия орган; дата на издаването; трите имена и длъжността на наказвания държавен служител; описание на извършеното от него нарушение, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено, както и доказателствата, които го потвърждават; служебните задължения, които са били виновно нарушени; видът и размерът на наказанието;правното основание за налагането му.

Оспорената заповед е издадена в писмена форма и съдържа обстоятелствена част, в която са посочени установените от дисциплинарно наказващия орган факти и доказателствата, на които основава фактическите си изводи; индивидуализирани са по изискуемия начин издателят и адресатът и; определено по вид и размер е дисциплинарното наказание и са отразени правните норми, на които се базира налагането му; заповедта е датирана и подписана.

На трето място, мотивирането на акта следва да бъде разгледано в съответствие с правилата за провеждане на процедурата пред административния орган, доколкото същественото им нарушаване води до ограничаване правото на защита и правото на участие в административния процес /широк смисъл/, съответно до отмяна на издадения акт /чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК/. В хода на протеклото 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 по обстоятелствата, посочени в доклад № И-04-09/02.06.2021г. на служители от Инспектората на МТСП, от което той се е възползвал, представяйки писмено становище вх. № 30-55029/1/28.06.2021г. С това на етап от дисциплинарното производство, на който са събрани всички доказателства в подкрепа на дисциплинарното обвинение, на служителя е предоставена възможност да предостави обяснение по всеки един от 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 протокол от 28.06.2021г. изпълнителен директор на АСП, в качеството си на ДНО, е изслушал С. В. В. във връзка с дисциплинарното производство, образувано със заповед № РД01-0991/16.06.2021г. На проведеното изслушване служителят е

заявил, че поддържа писмените си обяснения и не е извършил вмененото му нарушение. Въз основа на изложеното съдът приема за изпълнена процедурата по чл.93, ал.1 ЗДСл, тъй като на служителя са предоставени възможности за обяснения и становище, с което не е ограничено правото му на защита.

Дисциплинарното наказание на жалбоподателя е наложено в рамките на преклузивните срокове по чл.94 от ЗДСл, съгласно която разпоредба дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му. Утвърдено е в съдебната практика разбирането, че по смисъла на чл.94 ал.1, пр.1 от ЗДСл, нарушението следва да се счита за открито към датата, когато всички материали по дисциплинарната преписка, заедно с решението на дисциплинарния съвет са предоставени на наказващия административен орган, на когото принадлежи окончателната преценка, дали да наложи дисциплинарно наказание. За най-ранна дата на откриване на дисциплинарното нарушение следва да се счете 07.06.2021г., когато в АСП е постъпил изготвения доклад № И-04-09/02.06.2021г. от служителите на Инспектората на МТСП. Актът, с който е ангажирана дисциплинарната отговорност на С. В. В. е издаден на 08.07.2021г. Наказанието е наложено в двумесечния срок, считано от откриване на нарушението, и в едногодишния от неговото извършване, поради което не са налице основанията за прекратяване на дисциплинарното производство.

По тези съображения не е и налице неспазване на разпоредбата чл.93 от ЗДСл, след като в производството държавният служител е участвал самостоятелно и е упражнил правото си да даде сведения и обяснения, като направи съответните доказателствени искания и представи доказателства в защита на своите твърдения. Правото на участие на С. В. В. 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 от АПК.

На четвърто място, заповед № РД01-1119 от 08.07.2021г. на изпълнителен директор на АСП, с която е наложено дисциплинарно наказание „забележка“ на С. В. В., е издадена в несъответствие с материалноправните разпоредби съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК.

Дисциплинарната отговорност на жалбоподателя е ангажирана за допуснато от него бездействие и неупражняване на ефективен контрол, като нарушението е правно квалифицирано по чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл- „неизпълнение на служебни задължения“.

Настоящият съдебен състав приема, че в случая, в противоречие на императивното изискване на чл.97 ал.1 т.4 и т. 5 от ЗДСл, оспорената заповед не съдържа описание на конкретно извършени от жалбоподателя нарушения по чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл. „неизпълнение на служебните задължения“, в т.ч. датата и мястото, обстоятелства, при които същите са извършени. В тази връзка, нито в заповедта за налагане на дисциплинарно наказание, нито в цялата приложена по делото преписка е налично описание на поведение на държавния служител, с което той не е изпълнил своите преки служебни задължения.

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

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 длъжност, длъжностна характеристика или от допълнително вмените му задължения с нарочно издаден за това акт. Ето защо, за да е спазено изискването на чл.97, ал.1, т.5 от ЗДСл, трябва да е ясно и недвусмислено индивидуализирано служебното задължение, което не е изпълнено. В случая, с оглед обективизираната в заповедта фактическа обстановка, не се съдържат никакви факти и твърдения, абсолютно никаква конкретизация на служебното задължение, което органа е приел, че не е изпълнено от С. В. В.. В този смисъл, следва да се има предвид, че реални мотиви липсват и в придружаващата акта дисциплинарна преписка. Липсата на мотиви, установяващи конкретни фактическите основания и обосноваващи постановяване на акта по същество лишава адресата от възможност да организира защитата си, а така също и съда от възможността да извърши контрол за неговата законосъобразност.

От друга страна, липсата на действителни мотиви и конкретно посочено дисциплинарно нарушение, което да бъде подведено под хипотезата на чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл, по същество води и до нарушаване на разпоредбата на чл.91 ал.1 от ЗДСл, която визира различни критерии за определяне на вида и размера на дисциплинарното наказание, а именно: тежестта на нарушението и настъпилите от него последици за държавната служба или за гражданите; формата на вината на държавния служител; обстоятелствата, при които е извършено нарушението и цялостното служебно поведение на държавния служител.

Съгласно чл.89, ал.1 от ЗДСл дисциплинарно нарушение представлява виновното неизпълнение или забавено изпълнение на служебни задължения. В настоящия случай, предвид посоченото по-горе нарушение, не се установява неизпълнение на конкретни служебни задължения от страна на жалбоподателя. В заповедта са изложени фактите, които според органа обосновават осъществяването на дисциплинарно нарушение, но няма посочени точни задължения, предвидени в длъжностната характеристика, които жалбоподателя не е изпълнил или е нарушил чрез някакво действие, респ. бездействие. Освен това, от събраните по делото доказателства не се установява наличието на виновно извършено от жалбоподателя нарушение на служебните задължения, което да обоснове реализирането на дисциплинарна отговорност спрямо него. Нещо повече, жалбоподателят е наказан за „допустителство“, а именно, че чрез своето бездействие е „допуснал“ друг служител г-жа И. Ц., директор на Дирекция „ПОП“ да наруши Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация и Наредбата за провеждането на конкурсите и подбора при мобилност на държавните служители. Налагането на наказание в условията на „допустителство“ е процесуално

позволено само в изрично предвидените в закона случаи, като в ЗДСл не е регламентирана такава възможност.

Съдът приема, че не е спазено и изискването на чл.97, ал.1, т.4 от ЗДСл, изискващо наличието на съществен реквизит - описание на конкретното нарушение, посочването на конкретни действия или бездействия на служителя, с които е нарушил служебните си задължения. Липсата на яснота по отношение на изискуемо /дължимо/ поведение от жалбоподателя определя заповедта като немотивирана и необоснована. Нормата на чл.97, ал.1 от ЗДСл е императивна и е предвидена като гаранция за законосъобразното упражняване на предоставената на административния орган дисциплинарна власт и съответно като гаранция за защита правата на служителя. Вместо прецизно и точно да посочи твърдяното нарушение, което да съответства на посочената правна квалификация- чл.89, ал.2, т.1 от ЗДСл, ответникът е изложил, че С. В. В. „е допуснал бездействие и не е упражнил ефективен контрол“, като по този начин се е стигнало до нарушение на цитираните по-горе нормативни актове, от пряко подчинени нему служители. Не е понятно какви са били конкретните правила на поведение, които е трябвало да предприеме С. В. В., за да не се достигне, според ДНО до нарушение на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация и Наредбата за провеждането на конкурсите и подбора при мобилност на държавните служители.

Правилната преценка на административния орган по отношение на фактите предопределя и съответствието на заповедта с материалния закон. Съдът е длъжен да провери, дали установените от ответника фактически обстоятелства са верни и дали кореспондират на относимите към тях разпоредби на ЗДСл. В административния акт е задължително да има пълна корелация между установените факти и правното основание, под което същите са подведени. Органът не е спазил императивното изискване на закона дисциплинарното нарушение да бъде описано от обективна страна и отнесено към изискванията на чл.21, ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗДСл. От субективна страна липсва каквато и да е обосновка относно формата на вината, респ. въобще касае ли се за виновно изпълнение на служебни задължения.

Предвид изложеното съдът заключава, че **заповед № РД01-1119 от 08.07.2021г.** на изпълнителен директор на АСП е незаконосъобразен административен акт и поради наличието на основанията по чл.146, т.2 и т.4 от АПК, подлежи на отмяна.

С оглед изхода от спора, на основание чл. 143, ал.1 от АПК, в полза на оспорващия се дължи възстановяване на направените от него

разноски в процеса, които са доказани в размер на сумата от 600.00 /шестстотин/ лева и представляват заплатено адвокатско възнаграждение за осъществено процесуално представителство от адв.И. Ш. в размер на 600.00 лева, съгласно договор за правна защита и съдействие № 865946/21.07.2021г.

Мотивиран от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, *Административен съд София-град*, II-ро отделение, 22-и състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата на С. В. В., *заповед № РД01-1119 от 08.07.2021 г.* на изпълнителен директор на Агенция за социално подпомагане /АСП/.

ОСЪЖДА Агенция за социално подпомагане с адрес: [населено място], [улица] да заплати на С. В. В. ЕГН [ЕГН] от [населено място], [улица], [жилищен адрес] сумата от 600.00 /шестстотин/ лева на основание чл.143 ал.1 от АПК.

РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване на основание чл.124, изр. второ от ЗДСл.

РЕШЕНИЕТО да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: