

РЕШЕНИЕ

№ 1171

гр. София, 25.02.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 15 състав, в публично заседание на 05.02.2019 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Полина Якимова

при участието на секретаря Цветелина Заркова, като разгледа дело номер **6349** по описа за **2018** 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.124 от Закона за държавния служител /ЗДСл/. В депозирано в Агенция „Митници“ на 07.06.2018г. оспорване Я. Р. Д. чрез пълномощника адв. И. заявява недоволство от Заповед № 4113/ 29.05.2018г., издадена от директора на Агенция «Митници», с която му е наложено дисциплинарно наказание “уволнение”.

В жалбата са въведени отменителните основания по чл.146, т.3 и 4 АПК, аргументирани със следните твърдения: дисциплинарно-наказващият орган не е анализирал цялостната фактическа обстановка по случая и не е мотивирал акта в разрез с чл.97, ал.1, т.4 ЗДСл; на Д. не са предоставени за запознаване материалите по воденото дисциплинарно производство. Не са спазени сроковете по чл.94 ЗДСл. Нито оспореният акт, нито предшестващият го протокол от заседанията на Дисциплинарния съвет съдържат ясно описание и конкретика относно поведението на служителя, довело до нарушение на ПВТРАМ, както и за нарушението на нормите на чл.21, ал.1 и 2, чл.23 и чл.24 ЗДСл, неизпълнението на задължения по длъжностната характеристика по т.VII 10, 2 и 9. Наложено най-тежко дисциплинарно наказание не съответства на критериите по чл.91 ЗДСл, не са обсъдени последиците за държавната служба.

Искането до съда е за отмяна на акта. Претендират се и разноски.

В писмено становище по чл.149, ал.3 ГПК вр. чл.144 АПК се подчертава, че в нарушение на чл.58 ЗДСл оспореният акт е съобщен на Д. по време на ползване на

платен отпуск; не е спазена и закрилата по чл.333, ал.6 КТ. При обосноваване на извод за доказаност на първата група нарушения – неспазване на работното време, наказващият орган формално е пресметнал дните, в които жалбоподателят има „неотработване“ на работно време за период от 01.01.2017г. до 20.03.2018г. без да прецени спазен ли е срокът по чл.94 ЗДСл и изрично да опише в акта всеки отделен случай. Това е довело до налагане на наказание след изтичането на преклузивния срок за повечето отделно посочени случаи на неизпълнение или забавено изпълнение на служебни задължения. Идентични са съображенията по отношение на втората група нарушения – неспазване на законоустановените или определени с резолюция срокове за приключване на възложените преписки. В заповедта не са посочени прецизно нарушените разпоредби на ЗДСл, с което е засегнато правото на защита на оспорващия. В разрез с чл.91, ал.1 ЗДСл не са взети предвид тежестта на нарушението и цялостното служебно поведение на Д., а липсата на вредни последици и недоказаният умишъл на жалбоподателя не обуславят налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание.

По делото не е представен протокол от заседанието на дисциплинарния съвет от 12.04.2018г., чието съществуване се сочи в Докладна записка рег. № 32-86766/23.03.2018г. на ръководителя на Инспектората при Агенция „Митници“. Дисциплинарният съвет е възпроизвел констатациите на ръководителя на Инспектората без да събира допълнителни доказателства. Липсва регламентация за воденето на т. нар. книга за отсъствия на служителите, нито са събрани доказателства за нейната редовност и пълнота.

Основното възражение на Д. - че възложените му преписки са приключени към 13.03.2018г., не е обсъдено от наказващия орган и относно него не са събрани доказателства.

Ответникът – директорът на Агенция „Митници“, чрез представители по пълномощие, отрича основателността на жалбата. Моли за присъждане на юрисконсултско възнаграждение и възражава за прекомерност на заплатеното адвокатско такова. В писмено становище по чл.149, ал.3 ГПК вр. чл.144 АПК са изложени подробни съображения за доказаност на дисциплинарите нарушения – сочи се, че първото от тях, неспазване на работното време, е безспорно установено чрез справките от вътрешната система за достъп, а Д. не е представил доказателства, които да оборват констатациите на наказващия орган. Той не заявил и позиция по отношение на просрочените преписки за разлика от останалите служители на отдела, които предоставили подробни сведения за движението и приключването на преписките в установените или разумни срокове.

От фактическа страна се установява:

Я. Д. заема длъжността старши експерт в сектор „Разузнаване и разследване на митнически и валутни нарушения“ в отдел „Митническо разузнаване и административна взаимопомощ“ в дирекция „Митническо разузнаване и разследване“. Видно от длъжностната характеристика, нейна основна цел е да подпомага ръководителя си във връзка с функциите и задачите на митническата администрация като изготвя становища и предложения за решаване на проблеми в съответствие с функциите и дейността на сектора. Преки задължения да събира и обобщава постъпващата от всички източници информация за движението и митническото оформяне на рискови стоки, за лица, превозни средства и обекти, свързани с извършването на митнически и валутни нарушения, както и на нарушения

на задължения за заплащане на пътни и винетни такси и за спазване на разрешителния режим на международните автомобилни превози; участва в дейността на специализирани международни организации и осъществява сътрудничество със сродни служби на други страни, с международни организации и съюзи, както и със служби на ЕС; разглежда и обработва националните и съюзни заявления за намеса на митническите органи съгласно Регламент /ЕС/ № 608/2013, въвежда информация за постъпилите и одобрени заявления за намеса на митническите органи в Европейската система С.; прави предложения за създаване, актуализиране и деактивиране на рискови профили; установяване и предотвратяване на нарушения на митническото и валутно законодателство; наблюдава интернет пространството и събира информация с цел установяване и предприемане на мерки за предотвратяване на незаконни дейности от компетенциите на митническите органи; въвежда и изпраща информация относно задържани стоки и митнически нарушения в бази данни на международни организации и/или Европейски институции; участва в национални и международни операции, свързани с дейността на сектора. Пряк ръководител на старши експерта е началникът на сектора, който му възлага задачи, но при възникнала необходимост и по преценка на висшестоящия ръководител по йерархичен ред на старшият експерт се възлагат и отделни специфични за съответната сфера задачи от този ръководител.

Със Заповед № ЗАМ 236/ 32-38168/ 06.02.2018г. директорът на Агенция „Митници“ е разпоредил на Инспектората в агенцията извършване на проверка на дейността на служителите на отдел „Митническо разузнаване и административна взаимопомощ“ /М./ в Дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ по отношение на спазването на трудовата дисциплина и на служебните задължения, на законоустановените или определени с резолюция срокове за разглеждане на административни преписки, спазване на закони и подзаконови нормативни актове, както и вътрешноведомствени актове на Агенция „Митници“ през 2017г.

Доклад от ръководителя на Инспектората в АМ рег. № 32 86766/ 23.03.2018г. разглежда функционалната характеристика на отдел М., съдържа анализ и хронология по темата на проверката, конкретни констатации по отношение на трудовата дисциплина /ползване на отпуски, спазване на работно време/, движение на преписки. Изложено е в доклада, че през 2017г. Д. системно не се придържа към установеното работно време, закъснява за работа, напуска същата преди края на работния ден и не спазва регламентираната почивка. Освен това по възложени на служителя преписки не са предприети действия няколко месеца след възлагането им или съответно след получаване на изисканата информация.

Със Заповед № ЗАМ 516/ 32-93775 от 30.03.2018г. директорът на Агенция „Митници“ разпоредил Дисциплинарният съвет, назначен със Заповед № ЗАМ 148 32-38287/ 11.02.2016г., изм. № ЗАМ 1163/32-245 246/ 04.09.2017г. и № ЗАМ 208/ 32-30409/ 30.01.2018г. на директора на Агенция „Митници“ да образува дисциплинарно дело срещу митнически служители, сред които Я. Д., във връзка с фактология, описана в ДЗ рег. № 32-86766 от 23.03.2018г. на ръководителя на Инспектората в АМ.

В протокол, отразяващ заседания на Дисциплинарния съвет от 04.04.2018г. и от 12.04.2018г., са изложени фактически констатации досежно дните, през които Д. е с непълно работно време /64/ и дни, през които не се е явил на работа без да сочи причина или документ за това /14/. Формиран е извод, че през 2017г. той има само една седмица с максимално отработени часове /от 07.08. до 11.08/. Констатациите са изведени от справки от звеното по управление на човешките ресурси /за ползваните

отпуски/, от справки за достъп и работно време на служителите и от тетрадката за отразяване на отсъствия, водена в дирекцията. По отношение на изпълнението и приключването на възложените преписки, които към 01.02.2018г. са със статус „възложена и неприключена“ служителите от отдела депозирали разяснения. Описани са 11 преписки, възложени на жалбоподателя, съответно забавянето да се предприемат действия по тях или непредприемането на такива. Въз основа на тези констатации е изведено становище по дисциплинарно дело № 3/ 2018г. за две групи нарушения, извършени от Д., за които може да му бъде наложено наказание по чл.90, ал.1, т.5 ЗДСл. Първата от тях касае периода 01.01.2017г. – 23.03.2018г. и се изразява в системно неспазване на установеното работно време, закъснения за работа, преждевременно напускане на работа преди края на работния ден, неспазване на регламентираната почивка, неявяване на работа без сочене на оправдателни причини за това, квалифицирани като неизпълнение точно и добросъвестно на служебните задължения по т.5.2.2.1 и т.8.1.1 и т.8.1.3 от ПВТРАМ /в сила от 09.05.2017г./ и т.5.2.2 т.8.1.3 вр. т.8.1.1 от ПВТРАМ в сила от 10.05.2017г., чл.21, ал.1 и ал.2, чл.23 и чл.24, ал.1 ЗДСл вр. т.VII.10 от длъжностната характеристика на служителя. Втората група нарушения също касае периода от 01.01.2017г. до 23.03.2018г. и се изразява в непредприемане на действия по изпълнение на възложените му задължения, забавяне на изпълнението на възложените задължения, предприемане на действия по изпълнението им няколко месеца след възлагането им или след получаване на допълнително изисквана информация в хода на разглеждана преписка.

На 20.04.2018г. жалбоподателят е уведомен, че спрямо него е открита процедура за ангажиране на дисциплинарната му отговорност и е поканен на 23.04.2018г. в 11,30 ч. да се яви в инспектората, да се запознае с материалите по преписката, а в 13,00 ч. да се яви при органа по назначаване за изслушване и писмени обяснения. В протокол № П 38/ 23.04.2018г. е отразено извършването на първото процедурно действие и предоставяне на възможност на Д. до 17 ч. на 24.04.2018г. да депозира писмени обяснения.

На 24.04.2018г., след като се запознал с Доклад рег. № 32-86766 от 23.03.2018г. и Докладна записка рег. № 32-106932/ 13.04.2018г. Д. депозирал пред ответника обяснения, в които се позовава на заповеди за командировка с дати 11.01.2017г. за периода 17.01.2017г. –19.01.2017г.; от 21.02.2017г. за периода 22.02.2017г. – 23.02.2017г.; от 02.06.2017г. за периода 11.06.-14.06.2017г.; от 12.10.2017г. за периода 17.10.-19.10.2017г. и сочи, че е ползвал 2 дни компенсация, обусловени от заминаване/пристигане в неработни дни поради неналичност на други полети, или общо 14 дни.

Изложил наред с това, че преписка рег. № 32-200592/ 19.07.2017г. е приключена от него на 16.08.2017г., когато изпратил чрез Регистратурата за класифицирана информация съответното писмо с гриф за сигурност. В останалата си част обясненията не се отнасят до възприети от ответника в оспорения акт факти.

Д. оспорил констатацията в протокола от заседанието на ДС, че не е дал разяснения до 13.03.2018г. за възложените му неприключили към 01.02.2018г. преписки. Соочи, че на 13.03.2018г. се е явил и направил устни обяснения пред трима служители на Инспектората, пред които заявил, че преписките по приложения списък са приключени към 13.03.2018г. Пояснил, че преписка рег. № 32-200592/ 19.07.2017г. е завършена на 16.08.2017г., но по реда на ЗЗКИ чрез дирекция „Сигурност“. Изложил данни и съображения по повод получени сигнали от О., които не касаят възприетите в

оспорения акт факти, но сочат работа на служителя по международни съвместни операции с участие и организация от О..

В Докладна записка № 32 138 658/ 16.05.2018г. ръководителят на инспектората при Агенция „Митници“ разгледал обясненията на жалбоподателя и посочил, че действително Д. е бил в командировка през 12 от 14-те дни, визирани в доклада на Инспектората. Но т.нар. „2 дни компенсация“ не са регламентирани нито в ПВТРАМ, нито в друг вътрешноведомствен акт. По силата на чл.50, ал.2 ЗДСл служителят може да ползва до 12 дни допълнителен платен годишен отпуск, а оспорващият упражнил това свое право за 6 дни. Акцентира се върху липсата на разяснения по отношение на 64 работни дни с непълно работно време и на констатацията, че през 2017г. Само през една работна седмица Д. е с максимални часове положен труд. Посочено е още, че служителят се явил в инспектората на 12.03.2018г. /а не на 13-ти, както твърди/ и представил лист, на който са описани действията по 3 преписки от общо 60. Приканен да поясни кога и как са приключени останалите /преписки/, той заявил, че който не вярва, че това е така, трябва да провери. На Д. е предоставена възможност да направи пояснения до края на следващия работен ден, но той не сторил това. От 14.03.2018г. ползвал отпуск. Изложено е, че се потвърждава, че сочената от жалбоподателя преписка е действително приключена. Подателят на докладната изразил предложение обясненията на служителя да бъдат разгледани на заседание на ДС.

Със Заповед № ЗАМ 709/ 16.05.2018г. директорът на Агенция „Митници“ разпоредил на Дисциплинарния съвет да разгледа обясненията на Д. по дисциплинарно дело № 3 и да предостави решение. Това е сторено на 25.05.2018г. – протокол на л.13 и сл. от сив класьор-приложение към делото. В обобщение, становището на колегиалния орган е, че се потвърждават констатациите и становището от проведеното заседание на 04.04.2018г.

Оспореният акт е издаден на 29.05.2018г. В него е приета следната фактическа обстановка:

От справки за достъп и работно време и разяснения, дадени от началника на отдел М. и служителите в отдела се установявало, че през 2017г. е налице системно неспазване на работното време с повече от 30 минути, както и неотработено такова в същата работна седмица /или, отработвани са по-малко от 8 часа на ден и 40 часа седмично/ - така жалбоподателят през 2017г. има 64 дни с непълно работно време и 14 дни, в които не се е явил на работа и не е посочил оправдателна причина или документ за това. Преизчислени според електронната система, сумарно те се равняват на 9900 минути или 165 работни часа, или 20 работни дни и 5 часа. За останалите дни, в които е имал непълно работно време или не е регистрирано присъствие в установеното работно време в сградата на ЦМУ е посочвал различни причини без да е представил оправдателен документ. От анализа на отработените седмично часове от Д. се установило, че през 2017г. има само една работна седмица, в която служителят има максимално отработени часове – 38 часа и половина от 07. до 11.08.2017г., а в 11 от всички работни дни в годината има отработени между 8 часа и 8 часа и 30 минути /10.01., 10.02., 26.04., 05.06., 20.06., 07.08., 10.08., 11.08., 19.09., 27.09. и 24.11.2017г./ и в 1 ден 09.08.2017г. отработени 8 часа и 44 минути. С тези деяния, в периода 01.01.2017г. – 23.03.2018г. като системно не е спазвал установеното работно време, като закъснява за работа, не спазва регламентираната почивка и преждевременно напуска работа преди края на работния ден, т. е. без да са отработвани регламентираните 8 часа дневно или 40 часа седмично, не се явява на работа и не сочи

документирани оправдателни причини, Я. Д. не е изпълнил точно и добросъвестно служебните си задължения.

Служителят не представил в указания му срок до края на работния ден на 13.03.2018г. необходимите разяснения по отношение на възложените му и неприключили към м.01.02.2018г. в А. 60 броя преписки, резолирани към него в периода от 17.01.2017г. до 17.08.2017г. По данни от началника на отдела Д. го уведомял, че е в отпуск по болест от 14.03.2018г. Поради това информацията по преписките е изисквана от отдел „Канцелария и АО“ в Дирекция „Административно обслужване“ в ЦМУ и отдел МРР. Установено е неспазване на законоустановените или определени с резолюция срокове или разумни/други такива за разглеждане на някои административни преписки:

Рег. № 32 17695/ 23.01.2017г. – напомнително писмо до директора на Дирекция МРР, постъпило по линия на международното сътрудничество, съдържащо запитване от гръцката приходна администрация, свързано с доставки на стоки, обект на митническа процедура 42. Съгласно регистрационно-контролната карта на 24.01.2017г. писмото е резолирано на Д.. Напомнителното писмо от гръцката администрация е в резултат от предприети действия по тяхно писмо до директора на АМ рег. № 32 189034/ 07.07.2016г., съдържащо същите въпроси. Видно от РКК, още на 07.07.2016г. писмото последователно е резолирано за С. Н., за отдел М. и за Я. Д.. До получаване на напомнителното писмо не се установява да са предприети действия по изпълнението му. Първите действия по преписката са от 01.02.2018г., което е забавяне с повече от 1 година, считано от датата на постъпване на напомнителното писмо.

По преписка рег. № 32-19716/ 24.01.2017г. – писмо от дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ в МВР за предоставяне на информация за осъществени вносни операции от конкретна фирма с фалшиви компоненти за въздушни възглавници. На 27.01.2017г. то е насочено към Д.. От данните в А. не се установява да са предприети действия по преписката в рамките на една година. На 30.01.2018г. жалбоподателят е изготвил служебна бележка до дирекция ИСАД за предоставяне на изискваната информация, след получаване на същата е изготвено писмо-отговор до МВР. Налице е забавяне от една година.

По преписка рег. № 32 86223/ 29.03.2017г. – писмо от Окръжен следствен отдел на Окръжна прокуратура С. за предоставяне на информация и заверени копия на митнически документи за преминал през границата товарен автомобил, в което е указано документите да бъдат предоставени в срок до 18.04.2017г. Писмото е възложено за изпълнение на Д. на 31.03.2017г. На 19.04.2017г. служителят е изготвил писмо до Митница Столична, с което са изисквани заверени копия на книгата, предоставени с писмо от 24.04.2017г. В А. към момента на проверката няма данни за по-нататъшно движение по преписката.

По преписка рег. № 32-87302/ 30.03.2017г. – писмо от ГД „Гранична полиция“ до директора на АМ с искане за предоставяне на определена информация – писмото е резолирано на Д. на 03.04.2017г., който е следвало да обобщи предоставената от останалите два отдела информация и да подготви писмото до ГДГП. Данните от А. и РРАН са предоставени по служебната поща на 19.04.2017г. и на 25.04.2017г. В А. няма информация за други действия по

преписката до 29.01.2018г., когато е изпратено писмото с изисканата информация. Касае се за забавяне в изпълнението на задачата с повече от 8 месеца.

По преписка рег. № 32-126867/ 11.05.2017г. писмо от Дирекция „М.“ в МВР за предоставяне на информация за преминал товарен автомобил през ГКПП Д. мост 2, резолуирано на Д. на 15.05.2017г. Информацията в А. сочи единствено приключването ѝ с писмо рег. № 32-27631/ 29.01.2018г., или, налице е забавяне от повече от 8 месеца за изготвяне на отговор без да има данни дали е отправено запитване и да е получена информация от някое митническо учреждение или друга структура по случая.

По преписка рег. № 32-160875/ 13.06.2017г., касаеща искане на началника на Митница Югозападна за проверка и информация, подадено чрез Координационен център П. от митническите органи на Република Гърция, насочено за изпълнение към Д. на 22.06.2017г. е установено, че той е предприел действия по изготвяне на служебна бележка на 29.01.2018г. до директора на дирекция „Митническа дейност и методология“. Така 6 месеца след възлагане на преписката не е последвало изпълнение

По преписка рег. № 32-181508/ 03.07.2017г. писмо от Центъра за правоприлагане в Ю. Европа до директора на Дирекция МРР за предоставяне на информация относно обратно върнати в М. стоки, насочено за изпълнение към жалбоподателя на 04.07.2017г. първите предприети действия по него са от 29.01.2018г., когато оспорващият изготвил служебна бележка до директора на дирекция ИСАД. Касае се за забава от 6 месеца.

По преписка рег. № 32-200592/ 19.07.2017г., възложено за изпълнение на Д. на 21.07.2017г. същия ден е изготвена служебна бележка до директора на дирекция ИС, от където предоставят исканата информация със служебна бележка с дата 31.07.2017г. Не е констатирано по-нататъшно движение по преписката и приключването ѝ.

По преписка рег. № 32-218327/ 07.08.2017г. – писмо от ГД Национална полиция до заместник директор на Агенция „Митници“ с искане за предоставяне на заверени преписи от документи, насочена за изпълнение към Д. на 08.08.2017г., на 09.08.2017г. е изготвена служебна бележка до директора на Дирекция ИС, като изисканата информация е предоставена с рег. № 32-226289/ 15.08.2017г. На 28 и 29.08.2017г. Д. изготвил 2 писма до Митница Столична и до Митница Аерогара С., с които изискал необходимите документи – същите са предоставени от съответните адресати на 02.10. и на 03.10.2017г., но липсват данни да е изготвено писмо до ГДНП.

По преписка рег. № 32-224179/ 11.08.2017г. – писмо от дирекция А. – МВР до заместник директора на Агенция „Митници“ за предоставяне на информация за дейността на посочено дружество по акцизното законодателство – насочена за изпълнение към Д. на 14.08.2017г. първите предприети действия по нея са от 15.11.2017г., когато е изпратена служебна бележка до директора на Дирекция ИС за предоставяне на данни. Отговор е получен със служебна бележка от 17.11.2017г., а отговорът до дирекция А. – МВР е с дата 25.01.2018г. Прието е, че се касае за забава при започване изпълнението на възложената задача от три месеца, като след още два месеца от получаване на необходимата информация е изготвено писмо, приключващо преписката.

Обобщено е, че в периода 01.01.2017г. – 23.03.2018г. Д. не е предприемал действия по изпълнение на възложените му задачи, забавял е изпълнението на задълженията си и е предприемал действия по изпълнението им няколко месеца след възлагането им или съответно след получаване на допълнително изисквана информация в хода на разглежданата преписка, Д. не е изпълнил точно и добросъвестно служебните си задължения

Д. Г. Й., заемащ длъжността главен експерт в дирекция „Сигурност“ в Агенция „Митници“ от 2012г., сочи, че в цитираното звено се извършват справките за контрол на достъпа чрез автоматизирана електронна система. В конкретния случай е изготвена справка за няколко служители от дирекция МРР за 2017г. Тя се извършва автоматично във вид на файл, който се експортира в „ексел“ вариант и във вид на електронен документ със служебна бележка се изпраща до звеното, което я изисква. Достъпът до системата е с парола. В централната сграда на Агенция „Митници“ влизането става чрез персонални идентификационни карти с чип, зачислени на всеки служител, който е длъжен да се чекира при всяко влизане или излизане. По вътрешните правила всеки месец се изготвя справка за отчитането на работното време за всяка дирекция за предходния календарен месец, която се изпраща на ръководителя на съответното звено. В справката се сочи и разликата в присъственото време на служителите. При осемчасов работен ден, ако служителят е присъствал девет часа, данните ще са един час плюс, съответно ако е бил на работа седем часа, ще бъде един час минус. Информационната система автоматично сумира плюсове и минуси спрямо дневното работно време. Във всяка дирекция има тетрадка, в която служителят трябва да запише своите излизания по лични или служебни причини. В системата тази информация не се въвежда. Ежемесечните справки се изпращат на електронен адрес по служебната поща на съответния директор.

И. С. П., дългогодишен служител на дирекция „Митническо разузнаване и разследване“, главен експерт, сочи, че книгата за присъствие, която е налична от повече от 5 години, е общодостъпна и в нея служителите самостоятелно отразяват отсъствията си по личен или служебен повод. На свидетелката не е известно с какъв акт е въведена книгата, изразява предположение, че се касае за устно разпореждане на ръководител. По нейни впечатления в тази книга се записват всички служители.

Б. Р. К., старши експерт в отдел „Канцелария и административно обслужване“ в дирекция „Административно обслужване и международна дейност“ от 2008г., разяснява, че преписки се създават въз основа на регистриран инициращ документ, който бива или входящ, или вътрешен в зависимост от това дали е постъпил от друга митница или от физическо/ юридическо лице, ведомство. Постъпилият документ се предава за резолюция на директор, заместник директор, главен секретар или директно на директора на съответната дирекция. Различни са начините за приключване на преписката. Директорът на дирекция възлага на служител да приключи преписката, пише се служебна бележка, а ако служителят прецени, изготвя изходящото писмо. Ако е за две дирекции писмото, резолирано от директора, първата дирекция по резолюция отговаря, но ако не е достатъчна информацията, се пише служебна бележка до втората по резолюция дирекция, втората отговаря на съответния служител

и тогава той въз основа на тази служебна бележка подготвя отговора по входящата преписка. Служителят приключва преписката. Тя му е възложена от директора на дирекция и има общ за информационната административна система 7-дневен срок за изпълнение. Пише се коментар и преминава в статус „приключена“. Според вътрешните правила преписките се приключват електронно – те започват с входящ документ и за приключването им се създава изходящо писмо. Служителите нямат право да приключват преписки извън деловодната система. Документ, който не е регистриран в система А., не може да излезе от агенцията. РКК е регистрационна контролна карта, която отразява движение на документа по преписка. Има малко прозорче, в което се пише кратко съобщение за преписката от кого е, кой я е изготвил, до кого е и съответно има номенклатура, показваща движението на документа по преписката. Когато приключващото писмо е до Агенция „Митници“, служителите ги регистрират, но когато се касае за външна институция, само в деловодството може да се „изходират“ писмата. Ако даден отговор изисква повече време, в системата А. в едно прозорче служителят вписва коментар – напр. че ще е необходимо повече време за отговор, за да не остава като неприключена задача. С този коментар уведомява началника си и вече началникът е този, който преценява дали се касае за по-обемна проверка и контролира. Ако се случи една година да не е извършена проверката, преписката остава неприключена. Когато постъпят преписки от трети страни и се иска информация след шест месеца, този срок се отбелязва в подзадачи на системата.

С. А. Н., бивш служител на Агенция „Митници“ с 24 години стаж, директор на дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ в периода октомври 2011г. до юли 2017г., описва, че след като се заведат преписките в деловодството, се представят в дирекция „МРР“, получават резолюцията му и се насочват към началниците на отделите, които разпределят работата към конкретни служители. Голяма част от преписките, особено по линия на международното сътрудничество, се получавали по други защитени канали от страни-членки и от О., като се регистрирали в дневник в самата дирекция, след негова резолюция са насочвани към съответните изпълнители. Като правило преписките, които се отнасят до международното сътрудничество, са свързани с искане на информация и с извършване на проверки, които от своя страна изискват по-големи усилия и повече време за обработка. Службата за борба с измамите се занимавала с големи случаи, докладвани на страните-членки и проверявали дали нарушение в една страна членка се отразява върху работата на друга страна-членка. За тази цел се налагали множество справки в информационните масиви и изискване на документи на хартиен носител от съответната митница до друга; постъпилата информация се анализира, при необходимост се изискват данни от ДАНС, ГДБОП, икономическа полиция, НАП и т.н и на базата на споразумения с тези ведомства, е получавана допълнителна информация и след това на базата на анализ се правели изводи и се изготвяли становища относно това има ли засегнати интереси или не и какво следва да бъде предприето. Като правило нямало как тези преписки да бъдат извършени в 7 или 14-дневен срок. Някои от тях касаели години наред докладване за изпълнението на препоръките на О.. Свидетелят

споделя положително отношение за работата на Я. Д. заради неговите аналитични способности и много добър английски език. Неведнъж е участвал в съвместни мисии с О.. Имало голям случай в Турция и под ръководството на свидетеля Д. и негов колега разработили методика, оценена в О. високо и администрацията е наградена с плакет. Като аналитични способности, като познания по материята и като отдаденост към определена задача, която има огромен потенциал, Д. бил много добър служител. Свидетелят няма впечатление за конкретните упоменати в заповедта преписки, но подчертава, че много от тях не могат да бъдат привързани към определен номер и към определен срок. Книгата за отразяване на отсъствията на служителите е съществувала преди той да заеме длъжността директор на дирекция без на свидетеля да е известно основание за съществуването ѝ. Има и система за контрол на достъп, която по-скоро регистрира час на преминаване, отколкото отчита действително отработеното време. Повечето служители се разписват в тази книга, когато излизат по личен въпрос, а не по служебна работа, но тя не би могла да даде реална представа нито какво се е свършило, нито кога се е свършило. Системата за контрол на достъпа дава информация за това кой кога е влязъл и излязъл от сградата и накрая сумира часовете, но дали служителят е работил или не, никой не знае. В деловодната система са заложили срокове от 7 или 14 дни, но в повечето случаи не отговарят на сроковете, които са по преписките на дирекцията. Само при преписки, налагащи изготвяне на служебна бележка или отговор без да се налага събиране на допълнителна информация или контактуване с външни ведомства, може да се спази срокът. Дирекция „МРР“ се характеризира със специфичен начин на работа. Когато е необходим по-продължителен срок за някоя преписка и трябва да се отбележи, това нещо би следвало началникът на отдела да го свърши. Началникът организира общия контрол върху дейността на подчинените му и следва да знае коя преписка на какъв етап се намира и след съгласуване със съответния служител да бъде удължен срокът и да му се каже какви действия да предприеме за да бъде приключена преписката. В дирекцията имало около 140 служителя и директорът не може да следи поотделно коментарите по преписките. Работата се проследява от началника на отдела.

За преписките от международно сътрудничество има защитен имейл, по който се пращат и се регистрират в специален дневник. Те са за служебно ползване. Това са преписки, които изобщо не достигат до А..

С. Х. К., служител в главна дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ от 2008г., споделя, че при назначаването на жалбоподателя е бил негов наставник и до уволнението му 90% от задачите им били общи. Когато Д. получил сведенията за неприключените му преписки, двамата направили проверки в деловодната система и установили, че част от тях са приключени за служебно ползване по реда на ЗЗКИ. Жалбоподателят установил освен това, че за случаите, когато се твърдяло, че е отсъствал от работа, е бил в командировка.

Когато преписката касае събиране на голям обем информация, по хода на работата се уведомява прекият ръководител, който дава указания за изпълнение. В някои случаи по преписки за международен обмен се

предполага работа за месеци или години. Свидетелят е имал такива преписки с О., по които най-краткият срок е бил шест месеца. Дори наскоро получил финален документ за съвместни действия с О. от 2015г. В някои случаи по преписките отговорите са върху на хартия, минават през деловодството, но е възможно от работното място на лицето, което го е изготвило, да остане неприключена, защото това не е отбелязано в системата. В А. има т. нар. история на преписката. На пръв поглед може да изглежда, че някой документ не е приключен, но когато се отвори преписката, може да се види, че лицето е отворило, распечатало приложението и че е подало някакъв изходящ материал, но пак е възможно в системата да остане неприключено поради пропуск да се натисне бутон „приключена задача“. Свидетелят се е вписвал в книгата за присъствия, но не и когато е давал дежурства в ГДБОП. В рамките на проверката на отдела е изисквана справка за системата за достъп до сградата и свидетелят е приканен да даде обяснения за отсъствията си, той пояснил, че става дума за служебни ангажменти. За дежурствата в междуведомствения координационен център за противодействие на контрабандата на територията на ГДБОП се назначават представители на ведомствата, от Агенция „Митници“ за срок от три месеца, като задължително се посочва и резервен служител. На К. се е налагало да дава дежурства въпреки че не е включен в тази заповед. Всяко движение по служба, налагащо излизане от сградата, е свързано със знание на ръководен служител. Никога не е по собствена инициатива. Ако е инициатива на колега от друго ведомство, то задължително се съгласува с ръководителя. Например при получено обаждане от НАП се уведомява прекият ръководител, след което по служебната електронна поща се изпраща информация как е протекла срещата.

Не е рядкост като задачи от деловодната система да постъпят писма от банки за благоприятни договорни условия, обявления за конкурси. Те също се обозначават като „задачи“ без да са такива. През 2017г. двамата с Д. са отличени като най-добра практика в Европейския институт за публична администрация.

Показанията на свидетелите са подробни, последователни, логични и кореспондиращи с писмените доказателства по делото относно организацията на деловодната система в Агенция „Митници“, установените с вътрешни правила срокове за приключване на преписките, тяхното разпределяне между служителите от съответните звена, режима на достъп до сградата, контрола за спазване на работното време и почивките без оглед на обстоятелството, че всички те с изключение на Н. са в служебна зависимост от органа по назначаване. Точно и последователно всеки от тях /лаконична е само св. П./ споделя непосредствените си възприятия за различни аспекти от правата и задълженията си в рамките на държавната служба във ведомството. Така Й. сочи как се извършват справките за контрол на достъпа до сградата въз основа на данните за влизане и излизане на служителите, но сочи, че в автоматизираната система не се отчитат отразяванията на служителите в книгата за присъствие; П. споделя впечатленията си от воденето на тази отчетна форма без да се позовава на акт, с който тя е въведена и без да се ангажира с категорично становище, че в нея всички отсъствия се вписват

прецизно. К. пояснява функционирането на автоматизираната деловодна система и начина, по който в нея се работи по преписките. Н. акцентира върху спецификата на работа на дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ особено по линия на международното сътрудничество, изтъква, че част от тези преписки пристигат директно в дирекцията без да се регистрират в А.. Подчертава, че по правило заложените във вътрешноведомствен акт срокове от 7 и 14 дни са недостатъчни за приключване на обемна проверка, налагаща и анализ и изискване на допълнителна информация от други ведомства. Спира се и на професионалните качества на Д., когото определя като отдаден, аналитичен, компетентен, с принос към служебна награда. Показанията на Н. са с пълен унисон с тези на К., който сочи, че до уволнението на жалбоподателя 90% от преписките им били общи; че в някои случаи по преписките от международен обмен се предполага работа за месеци или години; че не са рядкост пропуските на самите служители да отразят в А. свършването на преписката, че лично той не всякога вписва отсъствията си от сградата в нарочната книга.

Въз основа на показанията на петимата свидетели, ценени в съвкупност с писмените доказателства по дисциплинарната преписка, съдът формира и следните доказателствени изводи: контролът по спазване на работното време в дирекцията, в която е назначен жалбоподателят, се изразява в автоматично отчитане на физическото присъствие на служителите в сградата без да се държи сметка за собствените им вписвания във въведената без писмен акт в на неконкретизирана дата книга за отсъствия, чието редовно водене не е установено; проверката за спазване на сроковете по движение и завършване на преписките е направена в деловодната система без физически преглед на самите преписки; задачите за изпълнение в дирекция „МРР“ постъпват не само чрез деловодната система, а и директно по линия на международния обмен; работата в дирекция „МРР“ е специфична и в нейния международен аспект Д. е показал високо ниво на професионализъм, допринесъл за съюзно отличие.

При така установените факти съдът намира от правна страна следното:

Заповедта е издадена от компетентен орган – директорът на Агенция „Митници“, в кръга на предоставените му правомощия по чл.92 от ЗДСл. вр. чл.6, ал.1, т.5 от Устройствения правилник на Агенция Митници.

От процесуалноправна гледна точка редът за налагане на дисциплинарни наказания е визиран в раздел II, глава Пета от ЗДСл. Съгласно чл.96, ал.1 ЗДСл, преди да наложи дисциплинарно наказание по чл.90, ал.1, т.4 и 5, дисциплинарно-наказващият орган взема становището на дисциплинарния съвет, който образува дисциплинарно дело по негово нареждане. Процедурата за провеждане на дисциплинарно производство пред дисциплинарния съвет е задължителна преди налагане на дисциплинарно наказание по чл.90, ал.1, т.5 ЗДСл. Касае се за производство, в чиито рамки се събират и изясняват фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, при необходимост се изслушват обясненията на държавния служител и се обсъждат представени от него доказателства. Съгласно чл.96, ал.3 ЗДСл, дисциплинарният съвет приема решения с мнозинство от две трети. Решението на дисциплинарния съвет съдържа становище относно наличието

на основание за дисциплинарна отговорност, както и относно вида и размера на съответното на извършеното нарушение дисциплинарно наказание. В 7-дневен срок от приемането на решението дисциплинарният съвет го представя заедно с преписката по делото на дисциплинарно наказващия орган (ал.4). Законодателят е предвидил специална процедура преди налагане на по-тежкото дисциплинарно наказание, за да бъде изяснена безпристрастно фактическата обстановка и държавният служител да има възможност за представяне на доказателства в своя защита.

В разглеждания случай такова производство е проведено. Неоснователно е възражението, че преписката не съдържа протокол от заседанието на колегиалния орган от 12.04.2018г. В титулната част на протокола на л.15 и сл. от делото е отразено, че той е съставен за 2 заседания, проведени на датите 04.04.2018г. и 12.04.2018г. Преценката да бъде съставен единен протокол е по целесъобразност и не обуславя извод, че е било дължимо изготвяне на нарочен протокол от 12.04.2018г., какъвто преписката не съдържа. Подкрепя се от съдържанието на цитирания протокол и от този с дата 25.05.2018г. възражението на адв. И., че колегиалният орган се е ограничил да възприеме съдържанието на доклад рег. № 32 66766/ 23.03.2018г. на ръководителя на Инспектората при АМ и на негова докладна записка № 32 138 658/ 16.05.2018г. без на свой ред да изложи съображения по повод на събраните доказателства. Вярно е, че липсва процесуално правило, предвиждащо задължение за дисциплинарния съвет да изслуша служителя. Разглежданият случай обаче касае продължителен период с твърдения за сериозни и тежки пропуски на Д. в служебната му дейност, което не оправдава визирания подход на колегиалния орган. Налагането на най-тежкото дисциплинарно наказание обуславя детайлно изясняване на фактическата обстановка и предоставяне на възможност на служителя да организира пълноценно защитата си. Това в случая не е сторено. Не е анализирано цялостното служебно поведение на Д.. Не са потърсени сведения на неговия пряк ръководител - началника на отдел „Митническо разузнаване и административна взаимопомощ“ – В. П., който в справка на л.238-240 от делото пояснява начина на организиране на работа в конкретното звено, сочи, че при възлагането на задачи се отчита тяхната сложност, професионалният опит, специфичните знания и умения и натовареността на съответния служител. Не е взето предвид какво е съотношението между просрочените преписки и всички /преписки/, възложени на жалбоподателя през спорния период, респ. каква е била неговата натовареност спрямо времето, през което е ползвал платен годишен отпуск или е отсъствал поради временна неработоспособност; не е отчетена неговата натовареност по задачите, постъпващи по линия на международния обмен, особено такива, налагащи проверка и анализ на значителен обем информация. Не е посочено, нито обсъдено становището на оспорващия, че всички възложени му преписки са приключени към 13.03.2018г. Липсата на писмени обяснения от Д. по всяка от възложените преписки в рамките на дисциплинарното производство не може да замести задължението на наказващия орган да изясни в пълнота случая. Това нарушение е оказало влияние върху оспорения акт.

По отношение на спазването на срока по чл.94, ал.1 ЗДСЛ съдът намира

следното: Периодът на извършване на двете /групи/ дисциплинарни нарушения е с конкретизиран начален момент 01.01.2017г. и краен 23.03.2018г. В оспореният акт ответникът не е визирал периодите на ползване на отпуск от Д. през 2017г., а е посочил, че същият е бил в отпуск 13 календарни и 16 работни дни през 2018г. Така е мотивирано спазване на преклузивните срокове по чл.94, ал.1 ЗДСл. От справките на л.93 и сл. и на л.100 и сл. от сив класьор – приложение към делото се установява, че през 2017г. жалбоподателят е ползвал отпуск по чл.56, ал.1 ЗДСл в размер на 38 дни, отпуск за временна неработоспособност също 38 дни. Сумата на дните на ползван отпуск за целия визиран в оспорения акт период е 105 дни, през които сроковете по чл.94, ал.1 ЗДСл не текат. Пропускът да се вземе предвид времето, през което Д. е ползвал отпуск през 2017г. /а не само през 2018г./ е довел до необоснованост на оспорения акт. Този извод се подкрепя и от липсата на конкретизация в заповедта на времето на извършване на всяко от нарушенията, обобщени в двете групи. Така 64-те дни с непълно работно време са дадени общо, без да се посочат отделни дати /така както те се съдържат в разпечатката на л.270 и сл. от цитираното приложение към делото/. По този начин остава немотивиран изводът на ответника относно броя работни дни с неуплътнено работно време /респ. физическо отсъствие на Д. в сградата на ведомството/ в рамките на периода от 01.01.2017г – 23.03.2018г. Следва да се има предвид и обстоятелството, че времевите рамки на проверката, възложена на инспектората на Агенция „Митници“, са само календарната 2017г., а констатациите за неотработване на дължимите дневни/седмични часове от служителя касаят и времето от 01.01.2018г. до 23.03.2018г. Преписката не съдържа доказателства през кои дни от 2018г. Д. не е бил на работа, напуснал е работното си място преждевременно или не се е явил на работа своевременно. Съдържанието на оспорения акт не позволява преценка относно извода на органа, че Д. през спорния период неоправдано не се е явил на работа 14 дни при данните, че той е бил в командировка 12 дни.

Идентични са съображенията за необоснованост на акта и в частта му, касаеща втората група нарушения. В заповедта са цитирани 10 бр. преписки, за които не се спори, че са възложени за изпълнение на Я. Д.. Но първите 5 от тях датират в периода 23.01.2017г. – 11.05.2017г. без органът по назначаване да е изложил становище към кой момент е следвало те да бъдат приключени от жалбоподателя, така че да може да се прецени спазването на сроковете по чл.94 ЗДСл. Не са изложени и съображения какъв е разумният срок за тяхното приключване, който не е предвиден във вътрешноведомствен акт, но очевидно се прилага в случаи, характеризиращи се с фактическа усложненост. При този анализ съдът приема, че ответникът не изпълни доказателствената си задача по чл.170, ал.1 АПК по установяването на така очертаните две групи нарушения на служебната дисциплина в тяхната кумулативна даденост. Ответникът не е изпълнил и задължението си по чл.91, ал.1, т.1 ЗДСл да вземе предвид тяхната тежест и настъпилите от тях последици за държавната служба или за гражданите. Пропуснал е да оцени цялостното поведение на Д. при осъществяването на неговите задължения, намерило израз и в годишните атестационни оценки.

Независимо от изхода на спора неоснователно е възражението на адв. И., че доверителят се ползва със закрилата по чл.333 КТ, доколкото служебното му правоотношение черпи основание от ЗДСл, в който подобна разпоредба не е предвидена.

С оглед изхода на спора и при своевременно заявеното искане на жалбоподателя се следват разноси, каквито той е направил за заплащане на 1000 лв. възнаграждение по договор за правна защита и съдействие от 05.06.2018г., сключен адв. И., което не се възприема от съда като прекомерно с оглед обема и качеството на осъществената процесуална защита, която не се ограничава с участие в открити съдебни заседания, но и в поредица подробно молби-становища по доказателствата в значителен обем.

По изложените съображения съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ, по жалбата Я. Р. Д., Заповед № 4113/ 29.05.2018г., издадена от директора на Агенция «Митници».

ОСЪЖДА Агенция „Митници“ да заплати на Я. Р. Д., 1000 /хиляда/ лева разноси по делото.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните чрез връчване на преписи.

СЪДИЯ: