

# РЕШЕНИЕ

№ 3390

гр. София, 23.05.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 3 състав,**  
в публично заседание на 24.04.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Елица Райковска**

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **10150** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).  
Образувано е по жалба на Б. Г. Ш. против Заповед № РД-09-951/11.10.2022 г., издадена от проф. д-р П. Н. С. – управител на НЗОК, с която на жалбоподателката на основание чл. 97, ал. 1, и чл. 90, ал. 1, т. 4, вр. чл. 89, ал. 1 и ал. 2, т. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е наложено дисциплинарно наказание „понижение в по-долен ранг за срок от една година“. Жалбоподателката оспорва и заповед № 71/19.10.2022 г., издадена от Е. В. – и.д. директор на СЗОК, с която тя е понижена в ранг от III младши в ранг IV младши за срок от една година, считано от 19.10.2022 г. Заповедта от 19.10.22 г. е издадена на основание заповедта от 11.10.2022 г. Претендира двете заповед да бъдат отменени като материално незаконосъобразни. Допълнителни доводи излага в съдебно заседание и в депозиран писмени бележки. Ответникът – управител на НЗОК, чрез юрк. П., в съдебно заседание и в депозиран писмени бележки, поддържа становище за неоснователност на жалбата. Ответникът – директор на СЗОК – Е. В. – моли жалбата да бъде отхвърлена. Административен съд София - град, 3 състав, като обсъди доводите на страните и доказателствата по делото, намира за установено от фактическа страна следното: Със заповед № ЗН-7/20.09.2019 г. жалбоподателката Б. Г. Ш. е назначена на длъжността „главен юрисконсулт“ в Столична здравноосигурителна каса, с ранг III младши, като със заповедта е определено дневното и седмично работно време, както и основната месечна заплата.

Във връзка с образувано търговско дело № 20211100902812/2021 г. на 14.02.2022 г. в СЗОК е получено съобщение от СГС, регистрирано с вх. № 35-00-358/14.02.2022 г. Към съобщението е приложен препис от искова молба с приложения, препис от молба уточнение и препис от Определение № 326/01.02.2022 г. Със съобщението от СГС са дадени изрични указания за изпълнение в двуседмичен срок. СЗОК е следвало в срок до 28.02.2022 г. да изпълни дадените указания.

Съобщението е резолирано от Директора на СЗОК „за изпълнение“ и е насочено към П. И., тъй като към датата на получаването му началник отдел „Правно и административно обслужване на дейността“ (ПАОД) е Д. Е. по вътрешно съвместяване за период от 01.11 до 11.03.2022 г., но същият е в болничен от 07.02.2022 г. до 20.02.2022 г. вкл. Със заповед № РД-09-148/06.08.2021 г. е определено Е. да бъде заместван при негово отсъствие от П. И.. Няма данни И. да е превъзложила правните действия на друг служител.

В законовия срок не е изпратено становище по допустимостта и основателността на исковата молба, становище по обстоятелствата, на които се основава иска, както и възражения срещу него.

На 23.05.2022 г. в СЗОК е получена призовка с вх. № 35-00-35#1, съдържаща указание за явяване в СГС по въпросното търговско дело № 20211100902812/2021 г. на 06.07.2022 г. в 14.00 ч. На същата дата директорът на СЗОК е насочил с резолюция „за изпълнение“ призовката към П. И. – директор на дирекция „Административно, правно и счетоводно обслужване на дейността“ (АПСОД), както и към главните юрисконсулти Т. К. и жалбоподателката Б. Ш.. На 09.07.2022 г. СГС постановява неприсъствено решение № 865/09.07.2022 г., с което НЗОК е осъдена да заплати на МБАЛ НКБ ЕАД сумата от 166 800.00 лв. ведно със законната лихва и разноските по делото. Решението е неприсъствено, при условията на чл. 238 и чл. 239 ГПК, поради неподаване на отговор от страна на ответника НЗОК и неявяване на неин представител в съдебно заседание, въпреки редовната процедура по призоваване.

Въз основа на Заповед № РД-25-438/21.07.2022 г. И. при НЗОК е извършил проверка на управителя на НЗОК за периода от 21.07.2022 г. до 15.08.2022 г., като са проверени действията и бездействията на длъжностни лица от администрацията на СЗОК при осъществяване на процесуално представителство по т.д. № 20211100902812/2021 г. на СГС. За резултатите от проверката е изготвен Доклад, утвърден от управителя на НЗОК на 15.08.2022 г. (л.105 и сл.). В доклада подробно са анализирани фактите и изчерпателно са отразени констатациите при извършената проверка. Посочено е, че от страна на директора на дирекция „АПСОД“ не са предприети действия по пренасочване на съобщението към юрист от отдел „ПАОД“ за изготвяне на отговор до съда в указания двуседмичен срок. Констатирано е неизпълнение на служебни задължения от П. И. – директор дирекция „АПСОД“, както и от директора на дирекция „ДИОКМДПА“ и и.д. началник на отдел „ПАОД“. Установено е също така, че Т. К. – гл. юрисконсулт не е предприела съответните действия, както следва: делото не е било отразено своевременно в нарочния регистър за целите на разпределянето му, въпреки че служителят е разполагал с необходимата информация и същевременно е бил пряко ангажиран с воденето на регистъра за движението на административни и търговски дела.

По-нататък в доклада е записано, че към датата на регистриране на задачата към жалбоподателката, същата е била активно ангажирана по изпълнението на Заповед № РД-09-100/20.05.2022 г. на директора на СЗОК, съгласно която е била определена за

председател на Втора комисия за прием на документи за нови договорни партньори и за разглеждане по същество на заявителни документи от лечебни заведения за болнична помощ за сключване на договори/допълнителни споразумения. В хода на проверката не са установени данни, които да посочват, че Б. Ш. е ангажирана по дейностите за водене и актуализиране на регистрите по административни и търговски дела, което е определящо за съответното разпределяне на делото. Направена е констатация, че непредприемането на действия от страна на жалбоподателката във връзка с поставената резолюция не следва да се определи като неизпълнение на служебни задължения.

Изготвена е Докладна записка /ДЗ/ вх. № 21-03-425/15.08.2022 г. (л.104) от С. С. – Ръководител на Инспекторат, относно доклад за резултатите от извършена планова проверка в РЗОК. С оглед констатациите в него с ДЗ е предложено образуване на дисциплинарни производства по отношение на П. И. – Директор дирекция „АПСОД“, Д. Е. – Директор дирекция „ДИОКМДПА“, А. Туманов – началник на отдел „ПАОД“ към дирекция „АПСОД“, Т. К. – главен юрисконсулт в отдел „ПАОД“ към дирекция „АПСОД“ и П. Г. – старши юрисконсулт в отдел „ПАОД“ към дирекция АПСОД.

Със Заповед № РД-09-853/14.09.2022 г. е наредено на 16.09.2022 г. от 10:00 ч. в сградата на ЦУ на НЗОК да бъде свикан дисциплинарен съвет, който да образува дисциплинарно дело срещу Б. Г. Ш., за изясняване на факти и обстоятелства във връзка с констатирани нарушения, обективирани в Докладна записка с вх. № 21-3-425/15.08.2022 г.

На основание чл. 93, ал. 1 ЗДСл до жалбоподателката е изпратено Искане за обяснение (л.140), с изх. № 35-01-145/27.09.2022 г., въз основа на което от нея са дадени обяснения с вх. № 35-01-145/03.10.2022 г. (л.141).

Дисциплинарното производство завършва с издаването на Заповед № РД-09-951/11.10.2022 г. на управителя на НЗОК, с която Б. Ш. е наказана с дисциплинарно наказание „понижение в по-долен ранг за срок от една година“ за неизпълнение на служебни задължения по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 ЗДСл. В заповедта е посочено, че жалбоподателката, в периода от 25.05.2022 г. до 06.07.2022 г. включително, е извършила бездействия, изразяващи се в това, че не е изпълнила поставената ѝ от и.д. директор на РЗОК – С. задача за осъществяване на процесуалното представителство по търговско дело № 20211100902812/2021 г. по описа на СГС, в това число не е положила необходимата грижа за предшестващата явяването в съдебна зала подготовка по делото, изразяваща се в събиране на необходимата документация, относима към съдебното производство, извършване на справки на място в сградата на СГС по повод отстраняване на неясноти и празноти във фактите по делото и всички други действия, спомагащи за формиране на защитна теза съобразно държавния интерес по конкретното съдебно производство. Също така е посочено, че Б. Ш. не е докладвала/информирала както прекия си ръководител, така и и.д. директора на РЗОК – С., чиято е резолюцията „за изпълнение“ върху призовката от СГС с вх. № 35-00-358/1/23.05.2022 г. на СЗОК за срещнатите затруднения по повод делото, свързани с подготовката по него и невъзможността за явяване в съдебна зала. Заповедта е връчена на 19.10.2022 г.

Издадена е и Заповед № 71/19.10.2022 г. от и.д. директор на СЗОК, с която е понижен рангът на жалбоподателката от III младши в IV младши, връчена на 21.10.2022 г.

От правна страна:

По силата на чл. 168, ал. 1 АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на

основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК.

Съгласно чл. 19, ал. 11а, б. „а“ от Закона за здравето осигуряване (ЗЗО) управителят на НЗОК упражнява функциите на орган по назначаването по отношение на държавните служители. От това следва, че съгл. чл. 92, ал. 1 ЗДСл той разполага и с правомощията на дисциплинарно наказващ орган. В тази връзка, съдът намира, че заповед № РД-09-951/11.10.2022 г. е издадена от компетентен орган. Същото се отнася и за втората заповед № 71/19.10.2022 г., която е издадена от и.д. директор на СЗОК, който по силата на чл. 92, ал. 1, вр. чл. 6, ал. 3 ЗДСл със заповед № РД-09-565/15.06.2021 г. на управителя на НЗОК (л.278), е оправомощен да упражнява правомощията си на орган по назначаването, както и налагането на дисциплинарни наказания, с изключение на това по чл. 90, ал. 1, т. 5 ЗДСл.

Двете заповеди са издадени в предвидената от закона писмена форма и със съдържание, което изпълва както общото изискване на чл. 59, ал. 1 АПК, така и специалните изисквания на чл. 97 ЗДСл. По отношение на заповедта, издадена от и.д. директор на СЗОК, следва да се посочи, че същата е мотивирана с изрично препращане към Заповед № РД-09-951/11.10.2022 г. Съдебната практика на ВАС и на административните съдилища безпротиворечиво приема, че мотивите към акта могат да бъдат изложени и отделно от него, в приобщен по преписката документ (в този смисъл е Тълкувателно решение № 16-1975 г. на ОСГК на ВС). Налице е такъв конкретен документ, който изрично е посочен в заповедта, поради което не може да се приеме, че са нарушени изискванията за форма и мотиви на административния акт. В мотивите на двете заповеди обаче е налице пропуск досежно срока на дисциплинарното наказание, като съдът ще обърне внимание на това по-долу в решението си.

Процесните заповеди са издадени при допуснато нарушение на чл. 8, ал. 2 АПК.

На настоящия съдебен състав е служебно известно, че с Решение № 1416/06.03.2023 г., постановено по адм. д. № 8687/2022 г. по описа на АССГ, е отменена Заповед № РД-09-181/23.08.2022г. на директора на Столичната Здравноосигурителна каса, с която на Т. Т. К. – главен юрисконсулт в СЗОК, на основание чл. 90, ал. 1, т. 1, чл. 97, ал. 1, вр. чл. 89, ал. 2, т. 5 ЗДСл, е наложено дисциплинарно наказание "забележка". На К., както и на Ш., с описаната във фактическата част на настоящото решение резолюция за изпълнение е било разпределено търговско дело 20211100902812/2021 г. по описа на СГС. Друго дисциплинарно наказание на К. не е налагано. Това се потвърждава и от приложеното на гърба на л. 188 писмо.

Доколкото безспорно се установява, че директорът на СЗОК е насочил с резолюция „за изпълнение“ получената призовка към П. И. – директор дирекция „А.“, както и към главните юрисконсулти Т. К. и жалбоподателката Б. Ш., по отношение на последната е наложено едно относително тежко наказание, докато нейната колежка Т. К. не е наказана изобщо за неизпълнение на служебни задължения във връзка с отговора на ИМ и явяването пред СГС. Последната е наказана с най-лекото – забележка, за нарушение на чл. 89, ал. 2, т. 5 ЗДСл - неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Тъй като и към двете служителки е била насочена една и съща призовка, неподдаването на отговор на ИМ от нито една от тях, както и неявяването им в съдебно заседание, съставлява по същество едно и също поведение, респ. едно и също неизпълнение на

служебните задължения. Това означава, че с оглед принципа на чл. 8, ал. 2 от АПК, административният орган следва да третира при еднакви условия сходните случаи. Доколкото преценката кое наказание да бъде наложено е в рамките на оперативната самостоятелност на наказващия орган, еднаквото или поне сходното евентуално неизпълнение на служебните задължения следва да бъде третирано по еднакъв начин, съответно да бъдат наложени еднакви наказания, отчитайки индивидуалния принос и вината на съответния служител или въобще да не бъде наложено дисциплинарно наказание. В случая призовката е била насочена и към двете служителки – К. и Ш., като се твърди, че нито една от тях не е извършила конкретни действия, т.е. поведението и на двете е аналогично, а същевременно по отношение на тях са предприети различни дисциплинарни мерки.

На следващо място дисциплинарно-наказващият орган не е изложил никакви мотиви, които да обусловят срока на наказанието и по-конкретно защо е определен максималният законово предвиден срок. Дисциплинарното наказание по чл. 90, ал. 1, т. 4 ЗДСл „понижение в по-долен ранг“, се налага за срок от 6 месеца до 1 година. Наказващият орган го е наложил за максималния срок, без да изложи абсолютно никакви мотиви за това. От една страна тежестта на нарушението е определена като „средна“, като също така е посочено и че не е констатирано предходно противоправно поведение на жалбоподателката. Безспорно определянето на срока е в оперативната самостоятелност на наказващия орган, но за да определи максималния срок на наказанието, той следва да изложи конкретни мотиви в тази насока. В настоящия случай липсват каквито и да са мотиви касаещи срока на дисциплинарното наказание. Само на посочените основания атакуваните заповеди подлежат на отмяна.

Допълнително следва да се отбележи, че двете заповеди са издадени и при неправилно приложение на материалния закон. Доколкото заповедта на директора на СЗОК е мотивирана чрез препращане към заповедта на управителя на НЗОК, то изложените по-долу мотиви касаят и двете заповеди, без да е необходимо обсъждането им по отделно и излагането на отделни мотиви за всяка една от тях.

Според чл. 89, ал. 1 ЗДСл държавният служител, който е нарушил виновно своите служебни задължения, се наказва с предвидените в този закон наказания. Дисциплинарните нарушения са посочени в ал. 2 на чл. 89 ЗДСл, а именно: 1. неизпълнение на служебните задължения; 2. забава изпълнението на служебните задължения; 3. неспазване кръга на служебните правомощия; 4. нарушение на задълженията спрямо гражданите по чл. 20; 5. неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

В случая дисциплинарната отговорност на Ш. е ангажирана по чл. 89, ал. 2, т. 1 – за неизпълнение на служебните задължения. Задълженията на държавния служител се определят с длъжностната характеристика, като допълнителни задължения могат да бъдат възлагани само в предвидените от закона случаи (чл. 21, ал. 2 и ал. 3 ЗДСл). За законосъобразното ангажиране на дисциплинарната отговорност на държавния служител е необходимо да бъде доказано по категоричен начин неизпълнение на някое от преките му задължения. Конкретното неизпълнение на служебни задължения е описано в заповедта като осъществено чрез бездействия, изразяващи се в това, че жалбоподателката не е изпълнила поставената ѝ от и. д. директор на РЗОК – С. задача за осъществяване на процесуалното представителство по търговско дело № 20211100902812/2021 г. по описа на СГС, в това число не е положила необходимата грижа за предшестващата всяко явяване в съдебна зала подготовка по делото,

изразяваща се в събиране на необходимата документация, относима към съдебното производство, извършване на справки на място в сградата на СГС по повод отстраняване на неясноти и празноти във фактите по делото и всички други действия, спомагащи за формиране на защитна теза съобразно държавния интерес по конкретното съдебно производство.

От доказателствата по делото се установява, че в случая няма конкретно възлагане на процесуалното представителство на жалбоподателката. Призовката е била резолирана за изпълнение на трима души, като първа по ред е била П. И. – директор дирекция „АПСОД“. Съгласно чл. 6, ал. 2, т. 3 от Инструкция за организацията на документооборота, деловодната дейност и архива в СЗОК № РД-09-67/31.03.2022 г. подготовката на документацията се извършва под ръководството на посоченото на първо място в резолюцията върху документа длъжностно лице, когато задачата е възложена на повече от един служител. В случая на първо място е била П. И., следвана от Т. К. и едва на последно място е посочена жалбоподателката. Неупражняването на ръководство, в качеството ѝ на директор дирекция „АПСОД“, от страна на П. И., не може да се квалифицира като неизпълнение на служебните задължения от страна на Б. Ш., още по – малко като виновно извършено такова. В тази връзка, съдът намира, че не е доказано бездействието на жалбоподателката да е виновно извършено. Това се отнася както до отговора на ИМ, така и по отношение процесуалното представителство и явяването в ОСЗ. Не се установява да са ѝ възложени конкретни задачи, нито тя е била определена да се яви в съдебното заседание. Всъщност, от представената по делото молба вх. № 50324/08.08.2022 г. по описа на СГС, е видно, поне според твърденията на управителя на НЗОК, че за датата на съдебното заседание е бил изпратен процесуален представител от страна на органа, но същият си е забравил пълномощното и затова НЗОК не е била представлявана. Този юрисконсулт не е жалбоподателката, поради което няма как това да ѝ бъде вменено във вина.

Съвкупният анализ на представените по делото доказателства води до извод, че действително е налице нарушение във връзка с процесуалната защита по въпросното търговско дело в СГС, но то не може да се вмени на Ш.. Това е така, тъй като на първо място Ш. не е уведомена за съществуването на това дело, като от доказателства пред АССГ не се установява П. И., към която е насочена резолюцията за подаване на отговор на исковата молба, да я е препратила към Ш.. Напротив, видно от съдържащия се в приложенията към настоящото адм. дело лист, наименован „входяща преписка“, П. И. не е подала отговор на исковата молба в СГС, нито е възложила задължението за изготвянето му на друг служител. На следващо място, във връзка с явяването в открито съдебно заседание и доколкото това няма как да бъде осъществено едновременно от трите лица, към които призовката е резолирана – П. И., Т. К. и Б. Ш., то очевидно И. в качеството ѝ на директор на дирекция е следвало да предприеме мерки по възлагането на задължението за процесуално представителство пред СГС на конкретен служител като му препрати или му укаже да се запознае и с наличните в НЗОК искова молба и доказателствата към нея, за да може да се осъществи реална и адекватна правна защита в СГС. Не е възможно фактически и тримата служители едновременно да имат

задължение да се запознаят с делото, висящо пред СГС и да се явят без да имат яснота по какво дело и с какъв предмет следва да осъществят защита. Следователно и доколкото няма доказателства И. да е възложила процесуалното представителство конкретно на Ш., то и последната не е извършила виновно нарушение на служебните си задължения, поради което и атакуваните заповеди като незаконосъобразни следва да бъдат отменени. Нарушение във връзка с неосъществяване на процесуална защита пред СГС по въпросното търговско дело от страна на служител на НЗОК безспорно има, но този служител не е Ш..

За пълнота следва да се отбележи, че съгласно чл. 22, ал. 4, т. 5 от Правилника за устройството и дейността на НЗОК, И. на НЗОК може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. С изготвения доклад е упражнено именно това правомощие, като са посочени лицата, които са извършили нарушения на служебните си задължения. При образуване на дисциплинарното производство срещу жалбоподателката, а и впоследствие, дисциплинарно-наказващият орган многократно се позовава на Докладна записка вх. № 21-03-425/15.08.2022 г. (л.104), която е посочена и като основание за образуването му. В тази ДЗ обаче липсва предложение за дисциплинарно производство срещу жалбоподателката. Напротив, видно от изводите и констатациите в изготвения доклад от извършената нарочна проверка, жалбоподателката е единственият служител от проверените, за когото не са установени нарушения на служебните задължения. Логично и нейното име не фигурира в изготвената ДЗ, поради което позоваването от страна на органа на тази докладна записка е абсолютно произволно и необосновано.

С оглед всичко изложено дотук, съдът намира жалбата на Б. Ш. за основателна, а оспорените с нея заповеди за незаконосъобразни. При този изход на спора в тежест на ответника остават направените от него разноски. От страна на жалбоподателката такива не са претендирани, поради което и не следва да бъдат присъждани.

Така мотивиран и на основание чл. 124, ал. 1 ЗДСл, вр чл. 172, ал. 2, предложение второ от АПК, Административен съд София – град, 3 състав

#### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по жалбата на Б. Г. Ш. Заповед № РД-09-951/11.10.2022 г., издадена от проф. д-р П. Н. С. – управител на НЗОК, с която на жалбоподателката на основание чл. 97, ал. 1 и чл. 90, ал. 1, т. 4, вр. чл. 89, ал. 1 и ал. 2, т. 1 ЗДСл е наложено дисциплинарно наказание „понижение в по-долен ранг за срок от една година“, както и издадената въз основа на нея Заповед № 71/19.10.2022 г. от Е. В. – и. д. директор на СЗОК, с която на Ш. е понижен ранга от III младши в ранг IV младши за срок от една година.

На основание чл. 124, ал. 1, изр. второ ЗДСл решението е окончателно.

СЪДИЯ: