

# РЕШЕНИЕ

№ 2041

гр. София, 29.03.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 26 състав**, в публично заседание на 13.12.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Мария Шишкова**

при участието на секретаря Веселина Григорова, като разгледа дело номер **1665** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по реда на чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във вр. чл. 124 вр. чл. 121, ал. 1, т. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Г. С. Р., ЕГН [ЕГН], депозирана чрез пълномощника му – адв. П. З. от САК срещу Заповед № РД-09-108 от 28.01.2022 г., издадена от управителя на Национална здравно-осигурителна каса (НЗОК), с която на основание чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 от ЗДСл във вр. чл. 6, ал. 1, чл. 9, ал. 1 и ал. 3 и чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация (КПСДА) във вр. чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл му е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Оспорва се и издадената, на основание чл. 107, ал. 1, т. 3 във вр. чл. 108 от ЗДСл, Заповед № 08 от 31.01.2022 г. от управителя на НЗОК, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя Г. С. Р. – на длъжността „началник на отдел“ - отдел „Информационно осигуряване“, дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в Районна здравно – осигурителна каса – С. - град (РЗОК – С.-град), считано от датата на връчване на заповедта – 01.02.2022 г.

В жалбата са изложени съображения за незаконосъобразност на оспорените административни актове. Твърдят се допуснати съществени нарушения на административно - производствените правила, противоречие с материално правни норми и несъответствие с целта на закона. Посочени са допуснати нарушения както от

административно – наказващия орган, така и от дисциплинарния съвет, на който е възложено установяване на фактическите обстоятелства, при които се твърди да са извършени нарушенията, за които е санкциониран жалбоподателят. Акцент е поставен върху основанието, на което се е позовал дисциплинарно – наказващият орган, за да ангажира дисциплинарната отговорност на жалбоподателя – двете докладни записки на директора на дирекция „Информационни технологии и системи за здравно-осигурителни плащания“ (ИТСЗОП) и отговорника по мрежова и информационна сигурност (МИС) на НЗОК, а не - решението на дисциплинарния съвет, на който е възложил провеждане на дисциплинарното производство. Твърди се, че заседанията на дисциплинарния съвет са проведени в непълен състав, с което се обосновава становище за незаконосъобразност на взетите решения. Според жалбоподателя е очевидно несъответствието между изложените фактически твърдения в мотивите на оспорената заповед за извършени четири дисциплинарни нарушения и наложеното наказание. Сочи се липса на конкретика както относно времето на извършване на нарушенията, така и на реално настъпили вредни последици, с което е мотивирана и фактическата необоснованост на субективната страна на дисциплинарното нарушение. Като допълнителен аргумент в подкрепа на тезата за несъответствие на оспорената заповед, с която е наложено дисциплинарното наказание на жалбоподателя и целта на закона, е посочен моментът на връчването ѝ – по време на ползван отпуск за временна нетрудоспособност. Подробно е аргументирано становище за необоснованост при определяне на дисциплинарното наказание, налагането на което е предпоставило и прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя. От съда се иска да отмени и двете оспорени заповеди, като възложи в тежест на ответника сторените от жалбоподателя разности за съдебното производство.

Ответникът по жалбата – управителят на НЗОК, чрез упълномощения си процесуален представител, е изложил подробни съображения в представения по делото писмен отговор за неоснователност на възраженията в жалбата (л. 144 – л. 152 от делото). Счита оспорените административни актове за издадени в предвидената от закона форма, при спазване на административно-производствените правила, включително и в проведеното дисциплинарно производство, при правилно прилагане на относимите материални норми и в съответствие с целта на закона. Посочен е периодът, в който се твърди да са извършени нарушения на служебните задължения, както и конкретните разпоредби от длъжностната характеристика и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, с които е обоснована тезата за извършено от жалбоподателя дисциплинарно нарушение, по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 от ЗДСл – неизпълнение на служебни задължения. Сочи се, че както приложената правна квалификация, така и наложеното наказание са възприети от дисциплинарно-наказващия орган въз основа на решението на дисциплинарния съвет. Тежестта на констатираните нарушения, според ответника, се определя от потенциалните рискове от неблагоприятно засягане на сигурността на информационно-комуникационната структура на НЗОК, в какъвто смисъл е представено становище и от Държавната агенция „Национална сигурност“. С тези аргументи е обосновано искане за отхвърляне на жалбата като неоснователна и недоказана.

В съдебното производство жалбоподателят лично и чрез упълномощения си процесуален представител поддържа изложените възражения в жалбата, както и

направените искания. В представените писмени бележки допълва аргументите си за фактическа и материално правна необоснованост на оспорената заповед, с която е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ – липса на дата и място на извършване на нарушението, а и на доказателства за осъществяване на твърдените неправомерни действия с информационните системи на НЗОК. Сочи се, че ограниченията за използване на външни памети и устройства са въведени едва след санкционирането на жалбоподателя. Конкретизирани са допуснатите нарушения на административно-производствените правила при провеждане на дисциплинарното производство – последващо полагане на подписи от членовете на дисциплинарния съвет на протоколите, с които е документирано провеждането на заседанията, което поставя под съмнение валидността на проведените действия, а и на взетите решения. Изложени са подробни съображения за липса на съответствие между тежестта на санкционираното дисциплинарно нарушение и наложеното наказание, включително и за липса на мотиви относно формата на вината и настъпилите вредни последици. Така е обоснована тезата за превратно упражняване на властнически правомощия, несъответно на целите на закона и непропорционално на засегнатите права на жалбоподателя.

Административен съд София-град, Първо отделение, 26 състав, след като обсъди поотделно и в съвкупност приложените към делото доказателства, в контекста на становището на страните, съобразно правомощията си извърши проверка за законосъобразност на оспорените административни актове на основанията, посочени от жалбоподателя и служебно, на всички основания по чл. 146 от АПК като прие за установено от фактическа страна:

Със Заповед № 177 от 27.09.2021г., издадена от управителя на НЗОК, на основание чл. 82, ал. 1 във вр. чл. 10д, ал. 4 от ЗДСл, жалбоподателят Г. С. Р. е преназначен от длъжността „главен експерт“ в отдел „Информационно осигуряване“, дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в Районна здравноосигурителна каса (РЗОК) – С.-град на длъжност „началник на отдел“ - отдел „Информационно осигуряване“ в дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в РЗОК - С.-град, която изпълнявал и към момента на издаване на оспорените заповеди в края на м. януари 2022 г. От приложените документи в трудовото досие на жалбоподателя е видно, че същият е изпълнявал тази длъжност и в период от 5 месеца преди приключване на конкурсната процедура, съгласно Заповед за вътрешно съвместителство № ЗС – 5 от 20.04.2021 г. При встъпване в длъжността, на 28.09.2021 г. на жалбоподателя е връчена длъжностна характеристика, утвърдена от главния секретар на НЗОК, съгласувана с директора на СЗОК (РЗОК – С.-град) и с главен експерт, отдел „ПАОД“.

В приложения Формуляр за оценка на изпълнението на длъжността за периода от преназначаването му на длъжността „началник на отдел“ – 28.09.2021 г. до 31.12.2021 г., е отразена оценка от прекия ръководител на жалбоподателя – директор на дирекция „ДИОКМДПА“ от 20.01.2022 г. - „изключително изпълнение“ на служебните задължения, която на 27.01.2022 г. е потвърдена и от контролиращ ръководител.

С Докладна записка вх. № 21-01-120 от 18.01.2022 г. директорът на дирекция „ИТСЗОП“ и отговорникът по мрежова и информационна сигурност (МИС) на НЗОК (л. 65 – 71 от делото), са уведомили управителя на НЗОК за резултатите от извършена „...стандартна проверка в Системата за анализ на правата и сигурността при работа с

данни в мрежата на НЗОК (DLP) на служители на НЗОК.“. В същата е посочено, че са установени действия на двама служители на РЗОК С. – град единият, от които - жалбоподателят Р., а другият – директорът на РЗОК С. – град, които са квалифицирани като „неправомерни действия, които нарушават“ Вътрешните правила за мрежова и информационна сигурност на НЗОК, № РД-16-20 от 10.03.2020 г. (цитирани са конкретни текстове в докладната), Заповед № РД-09-834/18.07.2019 г. и Вътрешните правила № РД-16-41 от 15.07.2019 г. за първоначален инструктаж на служителите в ЦУ на НЗОК за работа с компютърна техника. Към докладната са приложени становища на служител от „Информационно обслужване“ АД с вх. № 18-00-79 от 17.01.2022 г. (л. 73 от делото) и вх. № 18-00-81 от 18.01.2022 г. (л. 74 - 76 от делото).

С последваща докладна, изготвена от същите служители на НЗОК, заведена с вх. № 21-01-120 от 21.01.2022 г. (л. 77 – 79 от делото), управителят на НЗОК е уведомен, че при извършена стандартна проверка чрез Системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК, са установени и други нарушения на Вътрешните правила за мрежова сигурност на НЗОК, № РД-16-20 от 10.03.2020 г., за които също се твърди да са извършени от жалбоподателя. Приложено е становище от „Информационно обслужване“ АД, вх. № 18-00-92 от 20.01.2022 г. (л. 80 – 81 от делото).

Със Заповед № РД-09-38 от 21.01.2022 г. (л. 88 от делото), на основание чл. 19, ал. 7, т. 2 от Закона за здравното осигуряване и чл. 17, ал. 1, т. 5 от Правилника за устройството и дейността на Националната здравноосигурителна каса във вр. чл. 96, ал. 1 и чл. 95, ал. 4 от Закона за държавния служител, управителят на НЗОК е възложил на дисциплинарния съвет, назначен със Заповед № РД-09-563 от 01.06.2020 г., изм. със Заповед № РД-09-570/15.06.2021 г., да образува дисциплинарно дело за изясняване на фактите и обстоятелствата, отразени в Докладна записка от 18.01.2022 г. на директора на дирекция „ИТСЗОП“ и отговорника на МИС на НЗОК. В заповедта са посочени датата и часа, на която следва да се свика заседание на дисциплинарния съвет – 24.01.2022 г. – 10:30 ч.

На 26.01.2022 г. директорът на Дирекция „ИТСЗОП“ е представил поредна Докладна записка на вниманието на управителя на НЗОК (л. 86 от делото), в която се твърди на 20.01.2022 г. да е извършена допълнителна проверка в Системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК, при която да са констатирани множество случаи на запис върху външно/мобилно запомнящо устройство. Към докладната се твърди да е приложен списък, съдържащ имена на файлове, записани на външното устройство.

На 27.01.2022 г. с вх. № 18-00-112 е заведено писмо от председателя на ДАНС, рег. № Ц-10 от 27.01.2022 г., адресирано до управителя на НЗОК (отбелязан е текст на Ваш рег. № 18-00-112 от 26.01.2022 г.), в което е представено становище „...въз основа на първичен анализ на предоставените материали“.

На 24.01.2022 г. е проведено заседание на дисциплинарния съвет в изпълнение на заповедта на управителя на НЗОК от 21.01.2022 г. Член на дисциплинарния съвет е и директорът на Дирекция „ИТСЗОП“, който е сезирал управителя на НЗОК с посочените докладни записки за резултатите от проверки в Системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК. В изготвения протокол от проведено на 24.01.2022 г. заседание на дисциплинарния съвет е отразено, че е взето решение за изискване на писмени обяснения от служителя Г. Р., на основание

чл. 96, ал. 2 от ЗДСл, както и че следващото заседание ще бъде проведено на 26.01.2022 г. В същия ден – на 24.01.2022 г. е връчена писмена покана до жалбоподателя – изх. № 21-00-3 от 24.01.2022 г. за предоставяне на писмени обяснения по повод образуваното дисциплинарно производство (л. 93 - 94 от делото). Формулирани са 19 въпроса и е посочен срок – 26.01.2022 г. до 12:00 ч., в който следва да се представят на дисциплинарния съвет заедно с относими доказателства. Уточнено е, че „Непредставянето на обясненията и неявяването за изслушване в посочения ден ще се счита за отказ от представяне на обяснения“. В указания срок, на 26.01.2022 г. са депозиран писмени обяснения от жалбоподателя (л. 95 - 96 от делото), с които е даден отговор на поставените въпроси в поканата. Приложени са и относими извлечения от информационните масиви на СЗОК (л. 97 - 102 от делото).

В протокола от проведено на 26.01.2022 г. заседание на дисциплинарния съвет (л. 110 - 119 от делото), е отразено, че предмет на обсъждане от състава са били 3-те докладни записки, изготвени от директора на Дирекция „ИТСЗОП“, адресирани до управителя на НЗОК – от 18.01.2022 г., от 21.01.2022 г. и от 26.01.2022 г., писмените обяснения на жалбоподателя от 26.01.2022 г., както и изслушаните становища на представител на „Информационно обслужване“ АД и на отговорника по мрежова и информационна сигурност в ЦУ на НЗОК по депозираните писмени обяснения от жалбоподателя (изискано е представянето им и в писмен вид до 27.01.2022 г.). Взето е решение за търсене на дисциплинарна отговорност от жалбоподателя, на основание чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 във вр. чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл.

С писмена покана от 27.01.2022 г. (л. 103 - 104 от делото), управителят на НЗОК е изискал от жалбоподателя, да даде писмени обяснения, на основание чл. 93, ал. 1 от ЗДСл, в срок до 28.01.2022 г. Формулирани са 7 въпроса, като е посочено, че жалбоподателят може да се яви на изслушване пред управителя на НЗОК на 28.01.2022 г. в 09:30 ч. Поканата е връчена лично на жалбоподателя на 27.01.2022 г. в 10:40 ч. Депозираните от жалбоподателя писмени обяснения до управителя на НЗОК са заведени с вх. № 21-00-3 на 28.01.2022 г. (л. 105 - 106 от делото). Изготвен е и Констативен протокол от 28.01.2022 г. за проведено изслушване на жалбоподателя от дисциплинарно – наказващия орган (л. 107 от делото).

В същия ден – 28.01.2022 г. е издадена и оспорената Заповед № РД-09-108 от управителя на НЗОК (л. 120 - 127 от делото), с която на основание чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 във вр. чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, на Г. С. Р. на длъжност „началник на отдел“, Отдел „Информационно осигуряване“ в РЗОК С.-град е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Дисциплинарно-наказващият орган се е позовал на: докладна записка с вх. № 21-01-120 от 18.01.2022 г. с приложения, докладна записка вх. № 21-01-120 от 21.01.2022 г. с приложения, изисканите с покана изх. № 21-00-3 от 27.01.2022 г. писмени обяснения от служителя, на основание чл. 93, ал. 1 от ЗДСл, депозираните писмени обяснения - вх. № 21-00-3 от 28.01.2022 г., дадените устни обяснения – Констативен протокол от 28.01.2022 г., включително и на събрани „допълнително доказателства“.

Посочено е, че Г. Р. в качеството си на началник на отдел „Информационно осигуряване“ в РЗОК – С.-град, в нарушение на правомощията, възложени по длъжностна характеристика – „да организира, ръководи и контролира работата в отдела и изпълнението на задачите, произтичащи от функционалната характеристика на отдела и поставените от ръководството на СЗОК задачи“ до 21.01.2022 г. виновно

не е изпълнил задълженията си по т. 5.1, т. 5.2, т. 5.3 и т. 5.9 като:

1. Съхранява и възпроизвежда на служебния си компютър музика в mp3 формат. Количеството на файловете е голямо – над 5 000 аудио файла с общ капацитет над 30 GB заето дисково пространство.

2. Използва на служебния си компютър външна преносима памет. Извършва действия от тип „Removable Storage“ – запис върху външно/мобилно запомнящо устройство“, засягащо редица файлове в pdf формат.

3. Изпратил е съобщение чрез официалната електронна страница на НЗОК, в което е въвел линк, водещ към сайт на голям електронен магазин, нерегламентиран източник на информация, попадащ в категория „забранени“ за достъпване от служителите на НЗОК. Зареждал е и е достъпвал сайтове, които не са свързани със служебните задължения в НЗОК и нямат общо с дейността на НЗОК.

4. Използва мрежови ресурси извън обхвата на регламентираните в НЗОК.

Посочените неизпълнения на служебни задължения са квалифицирани като дисциплинарни нарушения, по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 от ЗДСл. Като неспазени правила на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация са цитирани нормите на чл. 6, ал. 1; чл. 9, ал. 1 и ал. 2 ; чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от КПСДА. Мотивите към заповедта (*л. 121 – л. 126 от делото*) са изложени в 4 пункта, а в съдържанието на всеки от тях е включено:

фактическо описание на твърдяно дисциплинарно нарушение,

установяването му от дисциплинарно – наказващия орган,

конкретните нарушени норми, включително и от вътрешно-ведомствени актове,

преценка за тежестта на дисциплинарното нарушение,

настъпилите вредни последици за НЗОК и за трети лица,

период на извършване на нарушението.

Цитирани са становището на ДАНС, отразено в писмото на председателя рег. № Ц-10 от 27.01.2022 г. и резултати от *„изискана специализирана проверка от компетентни служители на „Информационно обслужване“ АД по повод отправените 19 въпроса към жалбоподателя от състава на дисциплинарния съвет. За да определи вида на наложеното дисциплинарно наказание, административният орган е посочил, че е взел предвид „тежестта на извършеното нарушение, настъпилите от него последици за НЗОК и за гражданите, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено и цялостното служебно поведение на държавния служител.“ (л. 126 от делото).*

Заповедта е връчена на жалбоподателя Г. Р. на 01.02.2022 г. в 09:47 ч. Непосредствено след нея - на 01.02.2022 г. в 09:48 ч. му е връчена и втората, оспорена в настоящото производство Заповед № 08 от 31.01.2022 г. (*л. 128 от делото*), с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 3 във вр. чл. 108 от ЗДСл и Заповед № РД-09-108 от 28.01.2022 г., издадена от управителя на НЗОК, считано от датата на връчване, едностранно е прекратено служебното му правоотношение на длъжност „началник на отдел“ отдел „Информационно осигуряване“, дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в РЗОК – С.-град.

За изясняване на релевантните обстоятелства, в хода на съдебното производство наред с представените писмени документи, приобщени като доказателства по делото – заверени копия на приложени в административната преписка и в трудовото досие на жалбоподателя, както и заверени копия от вътрешно ведомствени актове, утвърдени и/или издадени от управителя на НЗОК – Вътрешни

правила за мрежова и информационна сигурност на НЗОК – РД-16-20 от 10.03.2020 г. (л. 157 – л. 177 от делото), Заповед № РД-09-834 от 18.07.2019 г. (л. 178 от делото), Списък на мониторираните действия от типа „Removable Storage“ – запис върху външно/мобилно запомнящо устройство“ и засегнатите файлове в pdf формат (л. 179 – л. 190 от делото), заверени копия на протоколи от проведените заседания на дисциплинарния съвет, съдържащи подписи на участвалите членове (л. 202 – 203 и л. 204 – 213 от делото), е изготвено и заключение на Съдебно компютърна – техническа експертиза (л. 253 – л. 260 от делото), неоспорено от страните по делото, което съдът кредитира изцяло като обстойно, обективно и изготвено с необходимите професионални знания и опит. В заключението е посочено, че експертът е изследвал на 10.11.2022 г. в присъствието на представител на „Информационно обслужване“ АД – Р. Н., компютърната конфигурация, ползвана от жалбоподателя на работното му място в РЗОК С.-град. Установена е папка с музика с дата 18.10.2022 г., съдържаща подпапки, които започват от дата 13.10.2021 г. и завършват на 12.01.2022 г. Уточнено е, че файловете в mp3 формат са с дати на създаване от 10.02.2002 г. до 12.01.2022 г. Констатациите са отразени в конкретно посочените приложения - стр. от 1 до 5 към заключението. Посочено е, че компютърната система е достъпвана с външни паметни, като в приложението към заключението - на стр. 6 са посочени конкретните дати на достъпвания (в периода 23.12.2021 г. – 13.01.2022 г.). На поставените въпроси относно датите на създаване на файлове на наименован от ответника по жалбата „мрежов дисков масив“, зачислен като дълготраен материален актив на 11.12.2014 г. с идентификация D-L. DNS320\192.168.184.152\, включително и на файлове във формат mp3, идентични с намиращите се на работната станция, ползвана от жалбоподателя на работното му място, експертът категорично заяви, че не е дал отговор, тъй като устройството е било предадено с протокол № РД-13-94 от 10.03.2022 г. за изследване на служител в ГДБОП.

Страните не спорят по така описаните релевантни фактически обстоятелства, въз основа на които могат да се направят следните правни изводи:

Жалбата е **процесуално допустима** - подадена е на 14.02.2022 г., в предвидения 14 дневен преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, считано от датата на връчване на оспорените административни актове – 01.02.2022 г., които подлежат на съдебен контрол. Депозирани са от надлежна страна – адресат на обжалваните заповеди, с правен интерес от обжалването, съгласно чл. 147, ал. 1 от АПК.

Разгледана по същество, жалбата е **основателна**.

Жалбоподателят не оспорва компетентността на административния орган, издал обжалваните индивидуални административни актове. Управителят на НЗОК е орган по назначаването, по смисъла на чл. 6 от ЗДСл, съгласно чл. 19, ал. 7, т. 11а, б. „а“ от Закона за здравното осигуряване и чл. 17, ал. 1, т. 4 от Правилника за устройството и дейността на НЗОК и в този смисъл е и компетентният дисциплинарно – наказващ орган по чл. 92 от ЗДСл. В правомощията му е включено и прекратяването на служебните правоотношения на държавните служители в НЗОК.

И двете оспорени заповеди за налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“ и за прекратяване на служебното правоотношение са издадени в предвидената от закона писмена форма и формално съдържат реквизитите по чл. 97, ал. 1 и чл. 108, ал. 1 от ЗДСл. Спазени са преклузивните срокове по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл.

В оспорената Заповед за налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“ е

посочено, че установените неизпълнения на служебни задължения, установени с длъжностната характеристика на жалбоподателя, са осъществени в периода 22.12.2021 г. до 21.01.2022 г., като дисциплинарно-наказващият орган е приел, че три от тях е установил на 18.01.2022 г., въз основа на докладната записка на директора на Дирекция „ИТСЗОП“, а четвъртото – на 21.01.2022 г. (*описаното в пункт III от мотивите на заповедта*), въз основа на докладна записка на директора на Дирекция „ИТСЗОП“ от 21.01.2022 г. Посочени са приетите за установени факти и доказателства, на които се основават правните изводи, определено по вид е дисциплинарното наказание, конкретизирани са нормите, с които се обосновава налагането му.

Спазено е изискването на чл. 93, ал. 1 от ЗДСл. На 27.01.2022 г. след проведеното второ заседание на дисциплинарния съвет, дисциплинарно – наказващият орган е отправил писмена покана към жалбоподателя да даде писмени обяснения по конкретно формулирани въпроси и му е предоставил възможност да се яви на следващия ден – 28.01.2022 г., за да даде и устни обяснения пред него. Заповедта, с която е наложено дисциплинарното наказание е издадена в деня на депозиране на устните обяснения – на 28.01.2022 г. и е връчена лично на жалбоподателя на 01.02.2022 г.

Не е спорен фактът, че към момента на връчване на обжалваните заповеди – на 01.02.2022 г. жалбоподателят е бил в отпуск поради временна нетрудоспособност (*л. 16 от делото*), в началото на предписания му режим „домашен стаен“, считано от 31.01.2022 г. до 04.02.2022 г. Съобразяването с изискванията на чл. 97, ал. 2 от ЗДСл – за лично връчване на заповедта и отразяване на датата, на която е получена от служителя, не изключват периодите на ползване на отпуск, включително и за провеждано лечение на общо заболяване, по аргумент на предвидената възможност в разпоредбата на чл. 97, ал. 3 от ЗДСл – връчване с препоръчано писмо с обратна разписка. В този аспект, неоснователни са възраженията в жалбата за допуснато нарушение на административно-производствените правила при връчване на оспорените заповеди.

Възраженията в жалбата относно липса на фактическа обосновааност в мотивите на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание и за допуснати съществени нарушения на административно – производствените правила, съдът разгледа в съответствие с изискванията към процедурата за провеждане на дисциплинарното производство по чл. 93 – 96 от ЗДСл. В този контекст, не констатира допуснати нарушения на административно-производствените правила, които са ограничили правото на лично участие и правото на защита на жалбоподателя в проведеното дисциплинарно производство. Спазени са изискванията и на чл. 96, ал. 2 от ЗДСл – жалбоподателят е депозирал писмени обяснения както пред състава на дисциплинарния съвет, така и пред дисциплинарно-наказващия орган, включително е дал устни обяснения, непосредствено преди издаване на оспорената заповед.

Допуснатите пропуски при документирание на заседанията на дисциплинарния съвет са съществени и с основание са критикувани в жалбата доколкото рефлектират върху законосъобразността на взетите решения.

Разпоредбата на чл. 96, ал. 1 от ЗДСл задължава дисциплинарно-наказващия орган преди да наложи дисциплинарно наказание от вида на определеното с оспорената Заповед № РД-09-108 от 28.01.2022 г. – по чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, да вземе становище на дисциплинарния съвет, който следва да образува дисциплинарно дело



по негово нареждане. В конкретния казус, управителят на НЗОК е свикал дисциплинарния съвет със своя Заповед № РД-09-38 от 21.01.2022 г. (*л. 88 от делото*), на основание чл. 19, ал. 7, т. 2 от Закона за здравното осигуряване и чл. 17, ал. 1, т. 5 от Правилника за устройството и дейността на НЗОК във вр. чл. 96, ал. 1 и чл. 95, ал. 4 от ЗДСл и е наредил да се образува дисциплинарно дело за изясняване на фактите и обстоятелствата, отразени в докладна записка от 18.01.2022 г. на директора на дирекция „ИТСЗОП“ и отговорника на МИС на НЗОК. В приложените към административната преписка, а и в представените в съдебното производство заверени копия и оригинали на протоколи № 1 от 24.01.2022 г. и № 2 от 26.01.2022 г., няма отразено решение от членовете на дисциплинарния съвет за образуване на дисциплинарно производство. Д. съвет е специален орган, подпомагащ административно-наказващия орган, който трябва да проведе дисциплинарно разследване, за да изясни всички факти и обстоятелства, при които е извършено дисциплинарното нарушение от конкретния/те служител/ли, при необходимост да изслуша лично обясненията на държавния служител, спрямо когото се води производството, и да обсъди представените от него доказателства. Дейността на дисциплинарния съвет следва да приключи с решение, което да отговаря на изискванията на чл. 96, ал. 3 от ЗДСл и да съдържа становище относно основанията за ангажиране на дисциплинарната отговорност на служителя, включително и относно вида и размера на дисциплинарното наказание, което приема за съответно на извършеното дисциплинарно нарушение. За да приключи дисциплинарното производство, дисциплинарният съвет следва да докладва на дисциплинарно -наказващия орган всички събрани в хода на дисциплинарното разследване доказателства и въз основа на тях, и на предложеното решение, компетентният орган по чл. 92 от ЗДСл - да издаде акт, с който да наложи дисциплинарно наказание или да прекрати дисциплинарното производство - когато липсват основания да бъде ангажирана дисциплинарната отговорност на държавен служител.

В конкретния казус, липсва оформен документ, удостоверяващ докладването на събраните от дисциплинарния съвет доказателства на дисциплинарно – наказващия орган. Този пропуск не би бил от съществено значение, ако в оспорената заповед, с която е наложено дисциплинарното наказание, административният орган бе посочил като източник на информация и събраните от дисциплинарния съвет доказателства. В мотивите на оспорената заповед не се твърди и че дисциплинарно – наказващият орган е взел предвид решението на дисциплинарния съвет от проведеното на 26.01.2022 г. заседание. Цитираното в заповедта „и на събрани допълнително доказателства“ не сочи ясно и еднозначно, че се касае именно за събрани от дисциплинарния съвет доказателства, доколкото освен докладваните на управителя на НЗОК резултати от проверки в Системата за анализ на правата на сигурност при работа с данни в мрежата на НЗОК (*цитираните 3 докладни записки, изготвени от директора на Дирекция „ИТСЗОП“*), послужили като основание за свикване на дисциплинарния съвет, е обсъждано и становището на председателя на ДАНС, отразено в писмото, адресирано до управителя на НЗОК, което обаче не е изисквано от дисциплинарния съвет (*няма подобно отразяване и в двата протокола от заседанията, проведени на 24.01.2022г. и на 26.01.2022 г.*).

Основателни са и възраженията на жалбоподателя, че представените протоколи, с които са документирани заседанията на дисциплинарния съвет не дават възможност да се направи категоричен извод за присъствалите членове на съвета, както и за

мнозинството, с което са вземани решенията. И в двата протокола е отразено : „При наличие на *изискуемия кворум за провеждане на заседанието* на дисциплинарния съвет...“ (л. 108 и л. 110 от делото), въпреки че в позитивната нормативна уредба не е предвидено изискване за кворум, за разлика от изрично регламентираното *мнозинство за вземане на решенията – 2/3* (чл. 96, ал. 3 от ЗДСл). За тези съществени елементи за валидността на решенията на дисциплинарния съвет не е отразена необходимата информация в нито един от двата протокола. В Протокол № 1 от 24.01.2022 г. липсва отбелязване за участвалите при вземането на решенията членове на дисциплинарния съвет, които са присъствали на заседанието (л. 109 от делото). Не се твърди напр. решенията да са взети единодушно, да са взети от всички присъстващи, не е посочен член на дисциплинарния съвет, който не е участвал при вземане на решенията или е гласувал против. Също толкова неясна е и формулировката в Протокол № 2 от 26.01.2022 г. (л. 118 от делото) – „Д. съвет ..., с мнозинство“, без обаче да е уточнено колко от членовете на съвета не са подкрепили решението – било заради това, че не са участвали в заседанието, или са били против, за да може да се провери дали това мнозинство отговаря на изискуемото в чл. 96, ал. 3 от ЗДСл. Констатираните пропуски при документиране на действията на дисциплинарния съвет, преценени в контекста и на представените към административната преписка заверени копия на протоколите от заседанията, несъдържащи подписите на лицата, участвали при провеждането им, поставя под съмнение законосъобразността на проведеното дисциплинарно производство и рефлектира върху законосъобразността на оспорената заповед, предвид задължителното му провеждане в хипотезите на чл. 96, ал. 1 от ЗДСл, какъвто е и настоящият казус. Затова и основателни са възраженията за допуснато съществено нарушение на административно - производствените правила при издаване на оспорената заповед за налагане на дисциплинарно наказание.

В конкретния казус, от посочената в мотивите на заповедта дата на откриване на нарушенията от административния орган – 18.01.2022 г. до издаване на оспорената заповед е изминал значително по-кратък период от предвидения в разпоредбата на чл.94, ал. 1, предл. първо от ЗДСл, който е позволявал да бъдат констатирани и санирани пропуските при документиране на действията в хода на дисциплинарното производство.

Оспорената заповед за налагане на дисциплинарно наказание „уволнение“ противоречи и на материално правни разпоредби. Дисциплинарната отговорност на жалбоподателя е ангажирана за извършени в условията на кумулативност дисциплинарни нарушения по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 и т. 5 от ЗДСл – неизпълнение на служебни задължения, вменени с длъжностната характеристика и неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Императивната норма на чл. 97, ал. 1 от ЗДСл обезпечава законосъобразното упражняване на предоставената дисциплинарна власт на органа по назначаване, гарантирайки и защитата на правата на служителя.

В противоречие с изискването на чл. 97, ал. 1, т. 4 от ЗДСл и в четирите пункта на мотивите на оспорената заповед, в които е дадено фактическо описание на твърдените нарушения, са посочени периоди на извършване, без да е отразено как са установени, включително и без да са конкретизирани обстоятелствата, при които се твърди да са извършени. В докладната записка на директора на Дирекция „ИТСЗОП“ от 18.01.2022 г., която се сочи като източник на данни за установяване на три от

описаните нарушения е посочено, че е направена проверка в Системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК, но не са конкретизирани нито датата/ите на извършване на проверката/ите, нито датите, на които се твърди да са извършени посочените на стр. 2 (л. 66 от делото) нарушения. Единствената конкретно посочена дата е 11.01.2022 г., на която се твърди да е извършена „промяна в папката – „Last modified“. Последващата докладна записка, на която се е позовал дисциплинарно – наказващият орган – от 21.01.2022 г. съдържа данни за заведена на 20.10.2022 г. детайлна справка на активностите на санкционирания служител в интернет пространството от служебния му компютър, изготвена от представител на „Информационно обслужване“ АД. В приложената кореспонденция (*становище – л. 80*) и извадката от мониторираните действия (*л. 81 от делото*) обаче са отразени единствено данни от 19.01.2022 г. Това са единствените документи, на които се е позовал административният орган при издаване на оспорената заповед за налагане на дисциплинарното наказание и въпреки, че не съдържат необходимата информация за времето на извършване на нарушенията, момента на констатирането им и обстоятелствата, при които са извършени, административният орган е приел, че са достатъчни, за да ангажира дисциплинарната отговорност на жалбоподателя.

Този извод не може да бъде споделен не само с оглед на установените противоречия с изискванията на чл. 97, ал. 1, т. 4 от ЗДСл, но и доколкото докладваните на управителя на НЗОК резултати от извършени проверки в Системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК противоречат на оценката на качествата на санкционирания служител, включително и на изпълнението на възложените му служебни задължения, дадени за периода, в който е съвместявал две длъжности „главен експерт“ и „началник на отдел“ в отдел „Информационно осигуряване“ в РЗОК – С. – град, както и с резултатите от проведената конкурсна процедура през м. септември 2021 г., и най-вече с оценката за периода 28.09.2021 г. – 31.12.2021 г. - „изключително изпълнение на служебните задължения“, отразена във Формуляра на **20.01.2022 г.** от прекия му ръководител, ден преди свикване на дисциплинарния съвет, **потвърдена** от контролиращия ръководител на **27.01.2022 г.** – ден преди издаване на оспорената заповед. Тези противоречия не са констатирани както от дисциплинарно – наказващия орган, така и от дисциплинарния съвет, което сериозно разколебава тезата за обективно проведено дисциплинарно разследване и упражняване на властнически правомощия в съответствие с целта на закона. Изясняването им е могло да допринесе за установяване не само на елементите от субективната страна на вменените във вина на жалбоподателя неизпълнения на служебни задължения, но и на конкретната степен на засягане на ползваните данни от информационните масиви на НЗОК. Дисциплинарно-наказващият орган се е ограничил в посочване на неизпълнените служебни задължения, вменени с длъжностната характеристика, отчитайки единствено конкретните норми, определящи длъжното служебно поведение, без да е подложил на анализ относимите за установяване тежестта на нарушенията и формата на вината релевантни обстоятелства. В такъв контекст е следвало да бъде анализирана и информацията, съдържаща се в т. 3 от писмото на председателя на ДАНС, която сочи, че: *„Ефективните действия в направление киберсигурност изискват освен прилагането на системата за анализ на правата и сигурността при работа с данни в мрежата на НЗОК, да бъдат въведени и допълнителни мерки за сигурност“*, доколкото тази

система „...осигурява базова сигурност, но необходимостта от изграждане на устойчивост към съвременните заплахи в киберпространството налага търсенето и прилагането на множество допълнителни административни и технически средства.“. Нещо повече, в т. 4 на писмото е отразено, че при първичния анализ на предоставената информация служителите на ДАНС са установили „...наличието на голямо количество файлове, които са „наследени““ – факт, установен и в заключението на приетата Съдебно техническа експертиза.

Така констатираните пропуски в дължимия анализ, по чл. 91, ал. 1 от ЗДСл, основателно се сочат като самостоятелно основание за отмяна на оспорената заповед. Лаконичното твърдение, че се касае за виновно извършено нарушение, което е тежко и е могло да доведе до настъпване на сериозни вредни последици както за НЗОК, така и за трети лица не отговаря на въведения от законодателя стандарт за мотиви при определяне на най-тежкото дисциплинарно наказание Административният орган е negliжирал и определеният сравнително кратък период на неизпълнение на служебните задължения - в рамките на около месец – 22.12.2021 г. – 20.01.2022 г. (въпреки липсата на доказателства за установяването му), който е следвало да бъде преценяван заедно с обективната констатация в отговора на ДАНС - „...наличието на голямо количество файлове, които са „наследени“. Налагането на несъответно на установеното неизпълнение на служебни задължения дисциплинарно наказание е резултат на липсващ обективен и всестранен анализ, изискуем съгласно чл. 91, ал. 1, т. 4 от ЗДСл, на цялостното служебно поведение на държавния служител в периода, в който е заемал различни длъжности в НЗОК, включително и като „началник отдел“. В този контекст, оспореният административен акт е несъответен и на целта на закона, доколкото засяга в непропорционална степен правата и законните интереси на санкционирания държавен служител.

Констатираните съществени нарушения на административно-производствените правила, противоречието с материално правни норми и несъответствието с целта на закона, обуславят отмяната на оспорената заповед № РД-09-108 от 28.01.2022 г., издадена от управителя на НЗОК, с която на жалбоподателя е наложено най-тежкото дисциплинарно наказание „уволнение“.

Отмяната на заповедта, издадена от управителя на НЗОК, с която на Г. Р. е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ предполага и отмяна на оспорената заповед № 08 от 31.01.2022 г., с която е прекратено служебното му правоотношение на заеманата длъжност „началник на отдел“ отдел „Информационно осигуряване“ дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в РЗОК – С. – град, доколкото единственото основание за прекратяването е визираното в нормата на чл. 107, ал. 1, т. 3 от ЗДСл - наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

Предвид изхода на спора, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, следва да бъде уважено своевременно направеното искане за присъждане на разноски, според представения списък по чл. 80 от ГПК и приложените доказателства за извършването им – внесени по сметка на АССГ - държавна такса за образуване на съдебното производство в размер на 10 лева и 350 лева – депозит за назначената Съдебно компютърна-техническа експертиза, както и пълният размер от 650 лева – договорено и платено адвокатско възнаграждение. Възражението за прекомерност на адвокатския хонорар не отчита броя на проведените съдебни заседания, в които е участвал процесуалният представител на жалбоподателя, както и процесуалната активност при

упражняване на задълженията по процесуално представителство – изготвените писмени становища.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК във вр. чл. 211 от ЗМВР, Административен съд – София град, Първо отделение, 26 състав

**Р Е Ш И :**

**ОТМЕНЯ** Заповед № РД-09-108 от 28.01.2022 г., издадена от управителя на Националната здравноосигурителна каса, с която на Г. С. Р., на длъжност „началник на отдел“ „Информационно осигуряване“ в РЗОК С.-град, на основание чл. 89, ал. 2, т. 1 и т.5 и чл. 90, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“.

**ОТМЕНЯ** Заповед № 08 от 31.01.2022 г., издадена от управителя на Националната здравноосигурителна каса, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 3 във вр. чл. 108 от ЗДСл, е прекратено служебното правоотношение на Г. С. Р. на длъжност „началник на отдел“, отдел „Информационно осигуряване“, дирекция „Договаряне, информационно осигуряване и контрол на медицинска и дентална помощ и аптеки“ в РЗОК – С. – град, считано от връчване на заповедта – 01.02.2022 г.

**ОСЪЖДА** Национална здравноосигурителна каса, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, да заплати на Г. С. Р., ЕГН [ЕГН], от [населено място], „М. 1“, [жилищен адрес] сумата от 1 010 (хиляда и десет) лева разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните, чрез Административен съд София-град пред Върховен административен съд.

СЪДИЯ: