

РЕШЕНИЕ

№ 131

гр. София, 10.01.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 56 състав,
в публично заседание на 08.12.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Ситнилска

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **8507** по описа за **2021** 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) във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалбата на И. Н. П. против заповед № 1707/30.07.2021 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 и чл. 108, ал. 1 от ЗДСл е прекратено служебното й правоотношение за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в Дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ на Държавен фонд „Земеделие“. Наведени са доводи за материална незаконосъобразност на оспорения административен акт. Сочи се, че заповедта е издадена при липса на предпоставките, визирани в чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, доколкото промяната в изискванията за заемане на длъжността по изрично разпореждане на органа по назначаването не представлява обективна причина, обуславяща невъзможност служителят да изпълнява задълженията си. Аргументира се и тезата за тенденциозност и превратно упражняване на власт, тъй като оспорената заповед за прекратяване на служебното правоотношение на оспорващата е трета поред и преследва цел, която стои извън рамките на закона. Претендира се отмяна на оспорената заповед и присъждане на разноски, съгласно списък по чл. 80 от ГПК.

Ответника - Изпълнителния директор на „Държавен фонд „Земеделие“, чрез процесуалния си представител изразява писмено становище за неоснователност на жалбата. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение по чл. 78, ал. 5 от ГПК.

Настоящият съдебен състав, като взе предвид доводите на оспорващата и извърши преценка на събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Със заповед № 320/31.07.2012 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ), И. Н. П. е назначена на длъжност „началник на отдел“ в Специализирана администрация, дирекция „Договориране по ПМРСР“, отдел „Прилагане на марки за развитие на микропредприятия и неземеделски дейности, компенсаторни мерки и мерки за обучения“.

Със заповед № 233/17.02.2014 г. на изпълнителния директор на ДФЗ е прекратено служебното ѝ правоотношение на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, поради получена възможно най-ниска годишна оценка „неприемливо изпълнение“. Заповедта е отменена с решение № 7411/02.12.2014 г., постановено по адм. дело № 3342/2014 г. по описа на Административен съд София-град, влязло в сила на 06.01.2015 г. Със заповед № 12/08.01.2015 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, И. П. е възстановена на заеманата преди уволнението длъжност „началник на отдел“ в отдел „ПМР на микропредприятията и неземеделски дейности, компенсаторни мерки и мерки за обучение“ в дирекция „Договориране по ПМРСР“ на ДФЗ.

Със заповед №568/18.05.2015 г. на изпълнителния директор на ДФЗ оспорващата е преназначена на длъжност началник на отдел „Договориране на частни мерки“ в дирекция „Договориране по прилагане на мерки за развитие на селските райони“ на ДФЗ.

Със заповед № 119/09.03.20217 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, И. П. е преназначена на длъжност „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ. В длъжностната характеристика за тази длъжност, утвърдена от главния секретар на ДФЗ на 28.04.2015 г., раздел 10 „Изисквания за заемане на длъжността“, т. 10.4 „Допълнителна квалификация/обучение“ е посочено: „компютърна грамотност:MS O. пакет, интернет“.

Със заповед № 529/27.10.2017 г. на изпълнителния директор на ДФЗ е прекратено служебното правоотношение на И. П. на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Заповедта е отменена с решение № 5361/03.09.2018 г., постановено по адм. дело № 12795/2017 г. по описа на Административен съд София-град, потвърдено с решение № 10475/29.07.2020 г., постановено по адм. дело № 4354/2020 г. по описа на Върховния административен съд. Със заповед № 1666/07.08.2020 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, оспорващата е възстановена на заеманата по служебно правоотношение длъжност „главен експерт“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“, отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в ДФЗ. В утвърдената на 01.04.2020 г. от главния секретар на ДФЗ длъжностна характеристика за тази длъжност в раздел 11 „Необходими компетентности“ е посочено изискването за притежаване на „дигитална компетентност“.

Със заповед №1670/10.07.2020 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, връчена на 10.08.2020 г., е прекратено служебното правоотношение на И. П. на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Тази заповед е отменена с решение № 596/04.02.2021 г., постановено по адм. дело №8238/2020 г. по описа на Административен съд София-град, потвърдено с решение № 8691/19.07.2021 г., постановено по адм. д. №4324/2021 г. по описа на Административен съд София-град. Със заповед № 1706/30.07.2021 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, И. П. е възстановена на заеманата по служебно

правоотношение длъжност „главен експерт“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“, отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“. Заповедта е връчена на 30.07.2021 г. Към този момент е в сила длъжностната характеристика, утвърдената на 01.04.2020 г. от главния секретар на ДФЗ.

С оспорената в настоящото съдебно производство заповед № 1707/30.07.2021 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 и чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на И. П. за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в Дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ на ДФЗ. От фактическа страна, формираното властническо волеизявление е мотивирано с наличие на обективна невъзможност държавния служител на изпълнява служебните си задължения, поради това че не отговаря на специфичните изисквания, предвидени в нормативни актове и в утвърдената от главен секретар на ДФЗ от 01.04.2020 г. длъжностна характеристика за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“, дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ - не притежава изискуемата „дигитална компетентност“. Заповедта е връчена на 30.07.2021 г. Жалбата, по която е образувано настоящото съдебно производство е депозирана на 10.08.2021 г.

Въз основа на така установеното от фактическа страна, настоящият съдебен състав обосновава следните правни изводи:

Жалбата е подадена срещу подлежащ на оспорване административен акт, от процесуално легитимирана страна и в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, с оглед на което е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Оспорената заповед е издадена от компетентния, съгласно чл. 108 от ЗДСл във връзка с чл. 42, ал. 5 от Закона за администрацията и чл. 10, т. 9 от Устройствения правилник на държавен фонд „земеделие“ орган, а именно: изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ в качеството му на орган по назначаването на държавните служители.

Заповедта отговаря на посочените в чл. 108 от ЗДСл особени изисквания за форма и съдържание на акта за прекратяване на служебното правоотношение - подписана е от органа по назначаването и съдържа правното основание за прекратяване на служебното правоотношение, длъжимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. В случаите по чл. 107, ал. 1, т. 5 се посочват и фактическите обстоятелства, обуславящи обективната невъзможност за изпълнение на служебните задължения. В оспорената заповед са посочени фактическите обстоятелства, обуславящи обективната невъзможност за изпълнение на служебните задължения, с което от формална страна е изпълнено законовото изискване. Доколко те са налице е въпрос относно материалната законосъобразност на оспорения акт.

При издаване на заповедта обаче, са допуснати съществени нарушения на административно производствените правила. Преди издаване на оспорената заповед, от органа не са установени всички факти и обстоятелства и не е предоставена възможност на И. П. да ангажира доказателства, че притежава документи удостоверяващи дигитална компетентност, щом като наличието на тези документи е от съществено значение за органа, което е нарушение на общото изискване на чл. 35 и чл. 36 от АПК. За да изпълни законовото изискване за установяване на всички факти и обстоятелства, органът по назначаването, преди издаване на заповедта, е следвало да даде възможност на държавния служител да представи доказателства, че притежава

изискваната допълнителна дигитална компетентност. По делото не са ангажирани доказателства, че И. П. е имал задължение да удостовери тези обстоятелства пред органа по назначаване. Изискването за допълнителна квалификация/обучение: „компютърна грамотност: MS O. пакет, интернет“ е въведено с длъжностната характеристика за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ, утвърдена от главния секретар на ДФЗ още на 28.04.2015 г. В последствие с длъжностната характеристика, утвърдената 01.04.2020 г. от главния секретар на ДФЗ, в раздел 11 „необходими компетентности“ това изискване е преформулирано на „дигитална компетентност“. За този период от време липсват доказателства от И. П. да са изисквани документи удостоверяващи компютърна грамотност/дигитална компетентност, което означава, че органът по назначаване е приел, че тя разполага с нужната компетентност. Така констатираното нарушение на процесуалните правила в случая следва да бъде квалифицирано като съществено, тъй като ако не бе допуснато не би бил издаден оспорения административен акт. Това е така, тъй като видно от административната преписка с придружително писмо вх. № 02-6500/3215 от 09.08.2021 г. от И. П. е депозирано в Държавен фонд „Земеделие“ Удостоверение №068-001/26.05.2021 г. за завършен курс „Дигитална компетентност“.

На следващо място, настоящият съдебен състав намира оспорената заповед за издадена и при липса на материалноправните основания и при неспазване на целта на закона.

Съгласно чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие, когато е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения, извън случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3 от с.з., регламентиращ хипотезите на прекратяване на служебното правоотношение поради болест, довела до трайна неработоспособност, или по здравни противопоказания. От изложеното следва, че чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл изисква наличието на обективна невъзможност на държавния служител да изпълнява задълженията си, освен в случаите на здравословни причини за това (каквито в настоящия казус не се твърдят), която е възникнала по време на реализиране на самото служебно правоотношение. В ЗДСл липсва легална дефиниция на понятието "обективна невъзможност", като в съдебната практика се приема, че се касае за състояние, възникнало по причини, стоящи извън волята на страните по служебното правоотношение, поради което те са непреодолими. За да е налице обективна невъзможност по смисъла на посочената разпоредба, е необходимо да са налице три кумулативно дадени условия: да е създадена нова фактическа обстановка, същата да води до невъзможност на служителя да изпълнява служебните си задължения и причините за тази невъзможност да не зависят от волята на страните по правоотношението.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА) държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение, заемат длъжности, чиито наименования се определят в Класификатора на длъжностите в администрацията. В Класификатора се посочват и разпределението на длъжностите в длъжностни нива, минималните изисквания за степен на завършено образование и ранг или професионален опит, необходими за заемане на всяка длъжност, както и видът на правоотношението, по което тя се заема. В чл. 14, ал. 1 от ЗА е предвидено, че за заемане на определена длъжност в администрацията са необходими минимална степен

на завършено образование и професионален опит или ранг. Според ал. 2 от същата разпоредба основните изисквания за заемане на длъжност в администрацията се определят със закон. По делото не е спорен фактът, че И. П. отговаря на изискванията за образователна степен, професионален опит и ранг за заеманата от нея длъжност. С длъжностната характеристика за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ, утвърдена от главния секретар на ДФЗ на 28.04.2015 г., раздел 10 „Изисквания за заемане на длъжността“, т. 10.4 „Допълнителна квалификация/обучение“ е посочено: „компютърна грамотност:MS O. пакет, интернет“. С утвърдената 01.04.2020 г. от главния секретар на ДФЗ длъжностна характеристика за тази длъжност, в раздел 11 „необходими компетентности“ е посочено изискването за притежаване на „дигитална компетентност“.

Съгласно разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, приета с § 5, т. 1, буква "б" от Постановление № 304 от 3 декември 2019 г. на Министерския съвет за приемане на Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители и за създаване на Портал за работа в държавната администрация, е направено допълнение, съгласно което служителите в държавната администрация, с изключение на заемащите технически длъжности, следва да притежават дигитална компетентност и да прилагат в работата си компютърни умения съгласно приложение № 1а. В приложение № 1а е дефинирано определение на понятието "дигитална компетентност". Това понятие включва: "Знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността". Посочено е също, че поведение, отговарящо на тези изисквания, е налице, когато държавният служител "създава цифрово съдържание (текст, таблици, изображения) в поне един формат чрез дигитални инструменти и редактира съдържание, създадено от други; запазва, съхранява, повторно използва файлове и съдържание, като ги споделя с помощта на съответните инструменти; търси информация онлайн чрез търсачки, познава и прилага правилата в тази област; прилага и променя функции и настройки на софтуер и приложения, които ползва; осъществява дигитална комуникация чрез използване на функции и инструменти в съответствие с приложимите правила; демонстрира знания и умения за решаване на рутинни дигитални проблеми съобразно длъжността си; информира и търси подкрепа за решаване на по-сложни дигитални проблеми съобразно длъжността си; познава и прилага правилата за информационна сигурност съобразно длъжността си." Анализът на цитираните разпоредби обосновава извода, че въведените изисквания за "дигитална компетентност" за заеманата от оспорващата длъжност са допълнителни по естеството си, доколкото не

се извършва промяна в изискванията за минимална степен на образование, както и на изискванията за професионален опит и минимален ранг. Нещо повече, касае се за изисквания, регламентирани в подзаконов нормативен акт, който урежда реда и условията за оценяване дейността на служителите в държавната администрация, от което следва, че преценката дали служителят отговаря на изискването за "дигитална компетентност" следва да се извърши в рамките на нормативно регламентираното оценяване (атестиране) на държавния служител и в контекста на конкретните функции, които последният изпълнява. Това означава, че липсата на дигитална компетентност би могла да се прецени при извършване на оценка как оспорващата изпълнява своите задължения като „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ, при наличие на нормативните условия за извършване на такава оценка, а не представлява изискване, подлежащо на удостоверяване със съответни документи за придобита квалификация в сферата на компютърните умения и дигиталната компетентност. От това следва, че в случая не е налице "нова фактическа обстановка" по смисъла, извлечан от разпоредбата в чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл. В подкрепа на направения извод за липса на "нова фактическа обстановка" е и легалната дефиниция на понятието "компетентност", регламентирана в § 1, т.2 от ДР на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, от която е изведено изискването за "дигитална компетентност", включено в длъжностната характеристика на длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ". Според същата, компетентността е съвкупност от знания, умения, нагласи и поведения на служителите за постигане на резултати от изпълнението на дадена длъжност. Т.е., дигиталната компетентност на служителя се отнася до конкретните компютърни умения, които служителят проявява и прилага при изпълнение на своите задължения, а не до наличието на документи, удостоверяващи, че притежава такива умения. В противен случай, дигиталната компетентност би следвало да бъде включена в графа X. - "Изисквания за заемане на длъжността", като минимално изискване, само при наличие на което е възможно едно лице да заема съответната длъжност, а това не е така. В., изискването за дигитална компетентност е регламентирано в графата, уреждаща необходимите компетентности на държавния служител, в която са включени също аналитична компетентност, ориентация към резултати, умения за работа в екип и комуникативна компетентност, т.е. компетентности, които не подлежат

на установяване с документи за придобита квалификация, а могат да се установяват единствено на база постигнатите от държавния служител резултати при изпълнение на възложените му функции. Изложеното обосновава извода, че включеното в длъжностната характеристика на длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ изискване за дигитална компетентност не представлява обстоятелство, създаващо нова фактическа обстановка по смисъла, вложен в чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл.

На следващо място, допълнителните изисквания за дигитална компетентност са въведени едностранно от органа по назначаването, т. е. по силата на волята на едната страна по действащо правоотношение служебно правоотношение, което не е прекратено или изменено по съответния законов ред, което е в противоречие с изискването на чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл причините за невъзможността служителят да изпълнява своите задължения да не зависят от волята на страните в правоотношението. По делото не са ангажирани доказателства, сочещи действителната невъзможност на служителя да изпълнява служебните си задължения поради липса на дигитална компетентност. Твърдението за липса на такава компетентност е голословно и в противоречие с наличните по делото доказателства. В този смисъл, настоящият съдебен състав намира, че ответникът, в чиято е тежестта да докаже наличието на обективна невъзможност държавния служител да изпълнява служебните си задължения, не е ангажирал доказателства, установяващи тази невъзможност. Напротив, оспорващата е изпълнявала длъжността си в продължителен период от време след въвеждане на изискването за „компютърна грамотност:MS O. пакет, интернет“ с длъжностната характеристика за длъжността „главен експерт“ в отдел „Пчеларство, мляко и интервенция“ в дирекция „Селскостопански пазарни механизми“ в ДФЗ, утвърдена от главния секретар на ДФЗ на 28.04.2015 г., а и същата удостоверява наличието на дигитална компетентност посредством Удостоверение №068-001/26.05.2021 г. за завършен курс по „Дигитална компетентност“. Това от своя страна означава, че не е налице и невъзможност същата да изпълнява задълженията си по смисъла, вложен в чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл.

В обобщение на изложеното настоящият съдебен състав намира, че оспорената заповед е издадена в нарушение на материалния закон, доколкото не е установено наличието на нито една от трите кумулативно предвидени в чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение. Нарушаването на материалния закон

предполага и несъответствие с целта на закона, поради превратното му прилагане. Това е така, доколкото прекратяването на служебното правоотношение е предприето на основания, които не се обхващат от законовата норма, респ. правомощието на административния орган за освобождаване на служителя не е упражнено добросъвестно. Индиция за този извод е и обстоятелството, че считано от 27.10.2017 г. и до настоящия момент И. П. е обективно възпрепятствана да упражнява заеманата от нея длъжност - първоначално поради прекратяване на служебното ѝ правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл със заповед № 529/27.10.2017 г. на изпълнителния директор на ДФЗ, а след влизане в сила на съдебния акт, с който тази заповед е отменена и последвалото ѝ явяване за изпълнение на служебните ѝ задължения - с издаване на заповед №1670/10.07.2020 г., с което е прекратено служебното ѝ правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл., и след отмяната на тази заповед, издаване на заповедта, предмет на съдебен контрол в настоящото производство.

В обобщение на изложеното настоящият съдебен състав намира, че оспорената заповед е издадена при съществени нарушения на административно производствените правила и при несъблюдаване на материалния закон и неговата цел, поради което следва да бъде отменена, като незаконосъобразна.

Отчитайки изхода на делото и с оглед заявената от процесуалния представител на оспорващата претенция за присъждане на разноски, Държавен фонд „Земеделие“ следва да бъде осъден да заплати сторените разноски, които са в доказан размер на 1000 лева. Настоящият съдебен състав намира възражението на процесуалния представител на ответника за прекомерност на адвокатското възнаграждение за неоснователно. Съгласно чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 09.07.2004г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 500 лв. В случая е договорено и платено адвокатско възнаграждение в двоен размер спрямо минималния такъв, но с оглед предмета на спора и обема на събрания доказателствен материал, делото притежава фактическа и правна сложност, напълно съответстваща на този размер.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от Административно процесуалния кодекс, Административен съд София-град, Второ отделение, 56-ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на И. Н. П. заповед № 1707/30.07.2021 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 и чл. 108, ал. 1 от ЗДСл е прекратено служебното ѝ правоотношение.

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие“ да заплати на И. Н. П. разноски по делото в размер на 1000 (хиляда) лева.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: