

# РЕШЕНИЕ

№ 7182

гр. София, 28.11.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 65  
състав**, в публично заседание на 09.11.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Ванина Колева**

при участието на секретаря Ирена Йорданова, като разгледа дело номер **6369** 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 АПК, във връзка с чл. 124, ал.

1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба от Е. М. Г. от [населено място], против заповед № 108 от 22.06.2022 г. на председателя на Комисията за защита на потребителите, с която на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 и чл. 108 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е прекратено служебното й правоотношение на длъжност „директор“ на Регионална дирекция за областите С., Софийска, К., П. и Б. със седалище [населено място], в Главна дирекция „Контрол на пазара“, разпоредено е изплащане на обезщетение за неизползван платен годишен отпуск.

В жалбата и представени писмени бележки се излагат подробни съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед поради съществено нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби и с целта на закона. Иска се отмяна на оспорения акт. Претендира се присъждане на направените разноски по делото, съгласно представен списък.

Ответникът, председателят на Комисията за защита на потребителите (КЗП), чрез процесуалния си представител, оспорва жалбата като неоснователна. Излага съображения за законосъобразност на оспорваната заповед. Ангажира доказателства. Моли съда да отхвърли обжалването и прави искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и представените по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

С оспорената в настоящото производство Заповед № 108/22.06.2022 г. на председателя на Комисията за защита на потребителите, на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 и чл. 108 от ЗДСл, е прекратено служебното правоотношение на Е. М. Г. на длъжността „директор“ на Регионална дирекция за областите С., Софийска, К., П. и Б. със седалище [населено място], в Главна дирекция „Контрол на пазара“, считано от 22.06.2022 г. Като причини за това е посочил наличие на обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения – не отговаря на специфичните изисквания, предвидени в чл. 15, ал. 2 от Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), приета с § 5, т. 1, б „б“ от Постановление № 304 от 03.12.2019 г. на Министерски съвет – не притежава изискуемата дигитална компетентност, поради което служителят не прилага дигитални умения съгласно Приложение № 1А към НУРОИСДА. Конкретно е посочено, че среща трудности при създаването на цифрово съдържание чрез дигитални инструменти, както и при обработката и редактирането на съдържание, създадено от други, както и че са налице са трудности и при прилагането и промяната на функции и настройки на ползваните в работата софтуер и приложения. Заповед е връчена на 22.06.2022 г.

От представените по делото доказателства се установява, че със заповед № 929ЛС/02.08.2006 г. (л. 165 по делото) Е. М. Г. е назначена по служебно правоотношение в Комисията за търговия и защита на потребителите, Регионална дирекция за областите С., Софийска, К., П. и Б. на длъжност „старши инспектор“, считано от 03.08.2006 г. На основание чл. 82, ал. 1 и ал. 3 от Закона за държавния служител, със заповед № 91ЛС от 29.01.2016 г., издадена от председателя на КЗП, служебното ѝ правоотношение е изменено, като е преназначена на длъжността „главен инспектор“, считано от 01.02.2016 г. Към момента на прекратяване на служебното ѝ правоотношения жалбоподателката заема длъжността "директор на Регионална дирекция за областите С., Софийска, К., П. и Б.“ със седалище [населено място] в Главна дирекция "Контрол на пазара", ранг I старши, код по НКПД 1213-6012, съобразно заповед № 908ЛС от 03.10.2016 г. на председателя на КЗП (л. 79 по делото).

По отношение на Е. Г. за периода 2007 г. е изготвяни оценки за изпълнение на служебни задължения: "справя се добре с текущите задачи"; за периодите от 2008 г. до 2021 г. е дадена оценка "изпълнението надвишава изискванията". Във формуляра за оценка за периода 2021 г. е отразено, че: „Създава цифрово съдържание, обработва файлове, осъществява дигитална комуникация, демонстрира знания и умения за решаване на рутинни дигитални проблеми, познава и прилага правилата за информационна сигурност.“

Видно от представеното служебно досие жалбоподателката не е наказвана и е повишавана в ранг.

Представена е длъжностна характеристика за заеманата от Е. Г. длъжност, в която в раздел X е вписано изискване за заемане на длъжността "допълнителна квалификация/обучение - компютърна грамотност". Длъжностната характеристика ѝ е връчена на 03.10.2016 г. В предхождащите я длъжностни характеристики, връчени на 03.08.2006 г. и на 26.07.2012 г. в раздел X също е посочено изискване "допълнителна квалификация/обучение - компютърна грамотност". В раздел "Компетентности" не е посочено изискване за "дигитална компетентност".

В представеното с жалбата като доказателство диплома за висше образование на

образователно-квалификационна степен магистър, издадена от Технически университет - П. и приложение към нея (л. 23 и сл. по делото) се установява, че оспорващата има успешно положени изпити по „Машини с програмно управление и програмиране“, с хорариум 30 часа.

От представеното Удостоверение № 001390, издадено от „М. group“, проект „Училища на бъдещето“ се установява, че Е. Г. е завършила курс по компютърна грамотност – бизнес знания, MS W., MS W., в периода 10.07.2001 г. – 20.07.2001 г.

Като доказателства по делото, освен административната преписка по издаване на заповедта и служебното досие на Е. М. Г., са приети и докладна записка от 15.06.2022г., изготвена от жалбоподателката в качество й на директор в регионална дирекция в КЗП, относно проблемите в системата за създаване и въвеждане на актове в електронна среда. От Министерски съвет е представен утвърден от министър-председателя, доклад вх. № 20.00.61 от 25.08.2022г. за резултатите от извършена от Главния инспекторат проверка по постъпил сигнал вх. № 20.00-61 от 04.08.2022г., касаещ КЗП. Като доказателства са приети посоченият сигнал и решение № 679 от 19.09.2022г. на МС.

По искане на жалбоподателката като свидетел е разпитана адв. А. Н. К., която от април 2011г. работи с КЗП и от 2016г. редовно е контактувала с Е. Г. във връзка с работата и има преки наблюдения над дигиталните й умения. Според показанията оспорващата не е имала проблеми с работата в електронна среда.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните правни изводи:

На основание чл. 121 от ЗДСл, във вр. с чл. 124, ал. 1 от ЗДСл заповедта за прекратяване на служебно правоотношение подлежи на оспорване по реда на АПК. В оспорената заповед не е посочено в какъв срок и пред кой орган може да бъде обжалван, поради което, на основание чл.140, ал.1 АПК, срокът за оспорване се удължава на два месеца. От отбелязването в заповедта се установява, че е връчена на 22.06.2022 г., а жалбата е подадена до Административен съд - [населено място], чрез КЗП на 05.07.2022 г., следователно е подадена в срок. Жалбата е подадена от адресата на акта, поради което съдът приема, че жалбата е допустима, като подадена срещу подлежащ на оспорване акт, в установения срок и от лице, имащо правен интерес от обжалването.

Разгледана по същество - е основателна, по следните съображения:

Съгласно изричната разпоредба 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, като съгласно ал. 2 на същия член съдът обявява нищожността на акта, дори да липсва искане за това.

При така вменената на съда от закона служебна проверка за законосъобразност на оспорения акт по реда на чл. 168 от АПК, съдът приема следното:

Съгласно чл. 108, ал. 1 от ЗДСл, служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването с административен акт, който се издава в писмена форма и трябва да съдържа правното основание за прекратяване, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. Оспореният в настоящото производство административен акт – заповед № 108 от 22.06.2022 г. за прекратяване на служебно правоотношение е издадена от председателя на Комисията за защита на потребителите - орган по назначаването по смисъла на чл. 106 от ЗДСл, поради което процесната заповед е

издадена от компетентен орган. Въпреки, че са представени доказателства, че И. Ф. не е отговарял на условията за заемане на длъжността председател на КЗП, това не води автоматично до нищожност на издадената заповед. По делото са приети доказателства, че към датата на издаване на заповедта – 22.06.2022г, издателят ѝ е заемал длъжността председател на КЗП, от която е освободен с решение № 679 от 19.09.2022г. на МС. Тъй като не е установена незаконосъобразност или нищожност на решението, с което е назначен, това обстоятелство прави неоснователно оплакването на жалбоподателя за нищожност на процесната заповед. В този смисъл е и практиката на ВАС – Решение № 9463 от 29.06.2012г. по адм.д. № 14427/2011г.

Спазено е изискването за форма - заповедта е издадена в писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в нормата на чл. 108, ал.1 от специалния закон ЗДСл - посочено е правното основание за прекратяване на служебното правоотношение и придобития ранг на държавна служба. В оспорваната заповед са посочени фактическите обстоятелства, обуславящи обективната невъзможност за изпълнение на служебните задължения, с което от формална страна е изпълнено законовото изискване-

При издаване на заповедта съдът намира, че са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Преди издаване на процесната заповед от органа не са установени всички факти и обстоятелства, от значение за издаването ѝ. Не е предоставена възможност на Е. Г. да ангажира доказателства, че притежава документи, удостоверяващи дигитална компетентност, щом като органът е счел, че наличието на тези документи е от съществено значение за него. Това е нарушение на общото изискване на чл.35 и чл.36 АПК. За да изпълни законовото изискване за установяване на всички факти и обстоятелства, органът по назначаването, преди издаване на заповедта, е следвало да изиска от служителя и да му даде възможност да представи доказателства, че притежава изискваната дигитална компетентност.

В оспорената заповед правното основание за прекратяване на служебното правоотношение е чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, според който служебното правоотношение се прекратява без предизвестие, когато е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения извън случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3 от ЗДСл. В този смисъл в съдебната практика константно се приема, че за да е налице обективна невъзможност по смисъла на чл.107, ал.1, т.5 ЗДСл е необходимо да са изпълнени три кумулативни условия: 1) да е създадена нова фактическа обстановка; 2) същата да води до невъзможност служителят да изпълнява задълженията си по длъжностна характеристика и 3) причините за тази невъзможност да не зависят от волята на страните по правоотношението. От изложеното следва, че наличието на обективна невъзможност трябва да е възникнала по време на реализиране на самото служебно правоотношение, а хипотезите на прекратяване на служебното правоотношение са: поради болест, довела до трайна неработоспособност, или по здравни противопоказания. В случая тези предпоставки не са налице.

Длъжностните характеристики, връчени на жалбоподателката на 03.08.2006 г., 26.07.2012 г. и 03.10.2016 г. са съставени преди приемане на разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредба за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), като в нея съответно не е включено изискване за дигитална компетентност. Това изискване е прието с Приложение № 1а към чл. 15, ал. 2 и е обнародвано в ДВ, бр. 97 от 2019 г., в сила от 10.12.2019 г., но

изменения в длъжностната характеристика не са предприети (не се оспорва от ответната страна).

В приложение № 1а е дефинирано определение на понятието "дигитална компетентност", а именно - "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."

На първо място въведените изисквания за "дигитална компетентност" за заемащата от оспорващия длъжност са допълнителни и не представляват изисквания за минимална степен на образование, както и на изискванията за професионален опит и минимален ранг. С подзаконовия нормативен акт, посочен в мотивите на оспорената заповед, се регулират 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 ежегодната оценка за изпълнение на задълженията, произтичащи за длъжността, а не представлява изискване, подлежащо на удостоверяване със съответни документи за придобита квалификация в сферата на компютърните умения и дигиталната компетентност.

Съгласно § 1, т. 2 от ДР на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, "компетентност" 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.

При тези фактически установявания следва, че в случая документът, удостоверяващ дигиталната компетентност, е ирелевантен за преценката по отношение на притежаваните от жалбоподателката такива умения, доколкото същите подлежат на установяване и проверка при оценяване степента на изпълнение на възложените ѝ задачи. Тук следва да се отбележи, че на жалбоподателката е поставяна оценка "изпълнението надвишава изискванията", видно от приложените

формуляри за оценка. Видно от последния формуляр, който ѝ е връчен на 31.01.2022 г. за работата ѝ през 2021 г. в "мотиви на оценяващия ръководител за определяне на годишната оценка на изпълнението" (л. 49 по делото) е посочено: "създава цифрово съдържание, обработва файлове, осъществява дигитална комуникация, демонстрира знания и умения за решаване на рутинни, дигитални проблеми, познава и прилага правилата за информационна сигурност". Тези изводи се съдържат и в предходните атестации, касаещи 2019 г., 2018 г., което води до извод, че е направена оценка за наличието на дигитална компетентност, която е положителна и съответно му дава възможност да изпълнява задълженията си над изискванията.

Отделно от изложеното, с разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от НУРОИСДА е въведено изискването за дигитална компетентност, обнародвано в ДВ, бр. 97 от 2019 г., в сила от 10.12.2019 г., за което, както вече бе отбелязано по-горе жалбоподателката е оценявана в съответствие с изискванията на посочената разпоредба за 2019 г., 2020 г. и 2021 г. и е прието, че притежава такива умения.

Към датата на настоящата оспорена заповед не е налице "нова фактическа обстановка" по смисъла чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, която да се различава от установената при определянето на годишните оценки на жалбоподателката. Повече от две години и половина е съществувало конкретното изискване, което не е включено в длъжностната характеристика на жалбоподателката, но независимо от това с атестационните формуляри е прието, че жалбоподателката притежава дигитална компетентност, която ѝ е давала възможност да изпълнява задълженията си при оценка "изпълнението надвишава изискванията" следователно не би могло да се квалифицира изискването за дигитална компетентност за нововъзникнало. Не е констатирана промяна в уменията на жалбоподателката, водещи до извод, че тя вече не притежава компетентността, описана в Приложение 1а, след като две години преди това я е притежавала. В допълнение, в приложените длъжностни характеристики от 2006 г. и 2012 г. и 2016 г. са налични изисквания за "компютърна грамотност", което също води до извод, че не е налице нова фактическа обстановка по смисъла на чл. 107, ал. 1, т. 5 от ЗДСл. Напротив, от събраните писмени и гласни доказателства се установява, че жалбоподателката е използвала дигиталните си умения ежедневно, поради което безпроблемно е изпълнявала функциите си.

На следващо място, по делото не са ангажирани доказателства, сочещи действителната невъзможност на Е. Г. да изпълнява служебните си задължения поради липса на дигитална компетентност, за каквато се твърди в процесната заповед. В оспорената заповед липсват изводи по отношение на конкретни задължения, които не може да изпълнява. Употребените изрази като "наблюдава се", "често води до неспазване на

правила" не водят до конкретни изводи за несъответствие на дигиталната компетентност на жалбоподателката с преките ѝ задължения като ръководител. В този смисъл, съдът намира, че ответната страна, чиято е тежестта да докаже наличието на обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения, не е ангажирала доказателства, установяващи тази невъзможност.

Поставените изисквания през 2019 г. не са довели до обективна невъзможност служителят да изпълнява функциите, задачите и дейността си, тъй като не са констатирани пропуски в работата, които се дължат на липса на дигитална компетентност. Отделно от това една от характеристиките, за да бъде прието наличието на "обективна невъзможност" на служителя да изпълнява задълженията си е „да е възникнала въпреки и независимо от волята на страните по служебното правоотношение“. В настоящия случай дори и да е налице хипотеза, в която не е налице "дигитална компетентност", то пречката не е непреодолима. Съгласно разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от ЗДСл, органът по назначаването е длъжен да създава условия за обучение за професионално и служебно развитие на държавния служител, за това при възникнало изискване за нови умения и компетенции, същият е следвало да осигури необходимото обучение, като даде възможност на служителя да придобие необходимата професионална компетентност за работата си в съответствие с настъпилите нормативни промени, ако приема че служителят не притежава нововъведени компетентности. В настоящия случай е неприемливо след като дълъг период от време органът по назначаването приема, че държавният служител притежава тази компетентност, в следващ момент непредизвикан от промяна в нормативната уредба да прецени, че е налице обективна невъзможност да изпълнява задълженията си.

По посочените аргументи Съдът намира, че не е налице нова фактическа обстановка, по силата на която и извън волята на страните служителят е поставен в обективна невъзможност да изпълнява служебните функции и задачи, поради което оспорената заповед е издадена и 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 на оспорвания. В този смисъл е и трайната практика на ВАС, обективирана в решение № 6299 от 27.06.2022г. по адм.д. № 2445/2022г.; решение № 6347 от 27.06.2022г. по адм.д. № 2983/2022г., решение № 6541 от 01.07.2022г. по адм.д. № 3444/2022г. решение № 5134 от 31.05.2022г. по адм.д. № 2519/2022г., решение № 3975 от 26.04.2022г. по адм.д. № 687/2022г. и др., всичките на V о. на ВАС.

Заповедта е издадена и при несъответствие с целта на закона.

Прекратяването на служебното правоотношение на оспорващия е предприето на основания, които не се обхващат от законовата норма, няма нормативно променени изисквания за заемането на длъжността, за която служителят притежава необходимите квалификационни умения.

По изложените съображения съдът намира, че атакуваната заповед е издадена от компетентен орган, в изискуемата форма, но при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила и при несъблюдаване на материалния закон и неговата цел, поради което следва да бъде отменена, като незаконосъобразна.

При този изход на делото и съобразно разпоредбата на чл. 143, ал. 1 от АПК, съдът намира за основателно искането на жалбоподателя за присъждане на направените по делото разноски за изплатено възнаграждение на адвокат, в размер на 600 лева.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, вр. ал. 1, чл. 143, ал. 1 АПК, Административен съд София - град, 65 състав,

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Е. М. Г. от [населено място], Заповед № 108 от 22.06.2022 г. на Председателя на Комисията за защита на потребителите, с която е прекратено й служебното правоотношение.

ОСЪЖДА Комисията за защита на потребителите да заплати на Е. М. Г. от [населено място] направените по делото разноски в размер на 600 (шестстотин) лева.

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: