

РЕШЕНИЕ

№ 6225

гр. София, 22.02.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 45 състав, в публично заседание на 28.01.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Евгени Стоянов

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **7860** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 от Административно-процесуалния кодекс, във вр. чл. 97 от Закон за държавния служител (ЗДСл.)

Образувано е по жалба на А. С. Д., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място], [улица], [жилищен адрес] вх. А, ет. 2, ап. 7, срещу Заповед № ЧР-1415 от 19.07.2024 г. на председателя на Държавна комисия по сигурността на информацията (ДКСИ), с която за нарушение на чл. 89, ал. 2, т. 5 от ЗДСл (неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация – КПСДА) ѝ е наложено дисциплинарно наказание "порицание" на основание чл. 90, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

С жалбата се твърди, че заповедта е незаконосъобразна и наложеното наказание е явно несправедливо и тежко, както и че е издадена в нарушение на чл. 146 от АПК. Излагат се доводи, че не е спазено изискването по чл. 97, ал. 1, т. 5 от ЗДСл, като реквизит на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание да бъдат посочени конкретните служебни задължения от длъжностната характеристика, които са нарушени. Жалбоподателят сочи, че в дисциплинарното производство наказващият орган не е установил виновно неизпълнение на конкретни служебни задължения по чл. 89, ал. 2, т. 5 от ЗДСл, поради което формата на вина изобщо не е предмет на установяване, обсъждане и оценка в обжалваната заповед за налагане на дисциплинарно наказание. Твърди, че не е изрично посочено, в какво и с кое виновно поведение е нарушила записаното в длъжностната характеристика, което води до невъзможност за защита. Счита, че при определяне вида и размера на наложеното

дисциплинарно наказание „порицание“, дисциплинарно наказващият орган не е обсъдил и не е взел предвид обстоятелствата по чл. 91, ал. 1, т. 1 - 4 от ЗДСл, а именно: тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата и цялостното служебно поведение. Излага доводи, че заповедта за образуване на дисциплинарно производство не ѝ е връчена, а с обжалваната заповед от 19.07.2024 г. е наложено дисциплинарно наказание за неспазване на правилата на КПСДА в периода от 26.04.2024 г. до 27.06.2024 г., което осуетява възможността за проверка дали ДНО е спазил двумесечният срок по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адвокат А. А., която поддържа жалбата и счита, че нарушението не е доказано по безспорен начин, като от материалите по делото се установява, че се касае за спор на работното място между колеги. Сочи, че целите на наказанието биха могли да бъдат постигнати със „забележка“, а не с „порицание“, доколкото наложеното наказание е по-тежко от необходимото съобразно конкретните обстоятелства, поради което моли заповедта да бъде отменена. Разноски не се претендират.

Ответникът – председател на Държавна комисия по сигурността на информацията се представлява от служител с юридическо образование А. В., която счита жалбата за неоснователна. Твърди, че описаните и представени материали към административната преписка ясно сочат за едно трайно формирано поведение от страна на Д., демонстрираща неуважение и незачитане на колегиалните отношения, както по хоризонтала, така и по вертикала. Трайността на поведението на Д. датира от 2021 година, макар в настоящата заповед това да не е взето предвид спрямо давностните срокове. Твърди, че през цялото това време органът по назначаване е предприемал различни подходи към служителката, за да стопира това напрежение. Излагат се доводи, че е преназначавана на много длъжности, включително и ръководни такива, но поведението ѝ по никакъв начин не се е променило. Служителката е подавала множество сигнали до различни институции, по които – по всеки един от тях, органът по назначение е предприемал проверки. По всеки един от сигналите, включително и външни проверки от Инспекция по труда, Комисията по дискриминация и др., е установено, че жалбите на Д. са неоснователни. Моли жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна и заповедта да бъде потвърдена. Представя подробни писмени бележки по същество.

Административен съд – София град, I отделение, 45 състав, след като обсъди доводите на страните и събраните по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Между страните не е спорно, че към датата на издаване на оспорената заповед А. С. Д. заема длъжността главен експерт в отдел „Учебно-методеска дейност“ на дирекция „Човешки ресурси и учебно-методическа дейност“ в администрацията на ДКСИ.

Жалбоподателката завежда в деловодството на ДКСИ докладна записка с рег. № ЧР-38/26.04.2024 г. с твърдения за „мобинг атаки и психически тормоз на работното място“. Твърди, че напрежението в отдел „Учебно-методическа дейност“ е ескалирало поради липсата на мениджърски похват, морал, авторитет и професионализъм от страна на началника на отдела г-жа М. Н..

На 26.04.2024 г. Д. регистрира докладна с твърдения за „мобинг атаки и психически тормоз на работното място“. Докладната е с рег. № ЧР – 38 / 26.04.2024 г.

Със Заповед рег. № 3-150/26.04.2024 г. на Председателя на ДКСИ е разпоредено да бъде извършена проверка относно твърденията на г-жа Д., като е определена комисия

в състав В. Д. - директор на дирекция „Сигурност“, К. М. - главен експерт в дирекция „Правна и международноправна дейност“ и Л. В. - главен експерт в дирекция „Човешки ресурси и учебно-методическа дейност“.

В хода на своята работа комисията разглежда всички налични документи, прави изслушвания на служители, които са протоколирани, присъединява към документацията на проверката и разглежда заведените от г-жа Д. последващи докладни записки и в последния констативен протокол с рег. № Пр-563/03.06.2024 г. комисията констатира, че предвид установеното и съгласно действащата нормативна уредба, касаеща защитата от дискриминация не се установява наличието на дискриминация, още по-малко злонамерени действия (мобинг атаки) и психически тормоз.

Успоредно с течащата проверка, г-жа Д. завежда в деловодството на ДКСИ поредица от няколко докладни записки, в които изразява мнения и прави квалификации за служители от ДКСИ.

С докладна записка рег. № ДЧР-82/17.06.2024 г. до председателя на ДКСИ, М. С. - за началник на отдел „Човешки ресурси“ в дирекция „Човешки ресурси и учебно-методическа дейност“ (Заповед за заместване № ЧР- 1123/10.06.2024 г.) уведомява за действия на А. С. Д., главен експерт в отдел „Учебно-методическа дейност“ на дирекция „Човешки ресурси и учебно-методическа дейност“ в администрацията на ДКСИ. Според описаното в докладната са действията на Д. са в нарушение на изисквания на Закона за държавния служител и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

На 02.07.2024 г. г-жа Д. е изслушана от председателя на ДКСИ, в присъствието на главния секретар и главен експерт от отдел „Човешки ресурси“, за което е съставен протокол.

Представени са писмени обяснения рег. № ДЧР - 93/11.07.2024 г., в които г-жа Д. описва професионалната си кариера и представя извадка за изготвени от нея документи, в качеството ѝ на служител в отдел „Управление на собствеността“ на ДФСДУС. Излага твърдения за закононарушения, слаб предварителен контрол, липса на административен контрол, взаимодействие, координация и йерархична подчиненост. Твърди че е налице бездействие и неизпълнение на служебни задължения от длъжностни лица от ДКСИ и опитите ѝ да се защити водят до задълбочаване на репресивните отговори от страна на ДКСИ.

В следствие на извършената проверка и от представените документи органът по назначаването достига до извод, че г-жа Д. в периода от 26.04.2024 г. до 27.06.2024 г. системно демонстрира импулсивно поведение, разминаващо се с фактите от реалността. В ДЧР-82/17.06.2024 г. е посочено, че тя търси вината в някого друго и открито го напада (в по-голямата част от случаите) чрез регистрация на „някакъв“ документ, в който тя описва своята гледна точка за конкретната ситуация, без да положи усилия от нейна страна да си изясни проблема и дали той наистина съществува обективно. Според дисциплинарно наказващия орган, в някои от документите, които тя е завеждала през годините и продължава да завежда и до този момент се наблюдават едни и същи абзаци, изречения и пасажи. Всички факти описани подробно, обективно сочат на регулярно повтарящи се нейни прояви и действия, което показва трайно формирано нейно поведение, насочено срещу колеги, ръководители и спрямо институцията. Използва за „основа“ своите документи, за да създава нови такива, като сменя хората и/или проблемите, които тя мисли, че

съществуват в ДКСИ.

Със Заповед № ЧР-1415 от 19.07.2024 г. на председателя на ДКСИ на основание на чл. 89, ал. 2, т. 5, чл. 90, ал. 1, т. 2 от ЗДСл и при спазване изискванията на чл. 91, ал. 1 и чл. 93 от ЗДСл, е прието, че А. С. Д. на длъжност главен експерт в отдел „Учебно-методеска дейност“ на дирекция „Човешки ресурси и учебно-методическа дейност“ в администрацията на ДКСИ, не е спазила правилата на чл. 28, ал. 1 от ЗДСл, чл. 14, ал. 1 и чл. 17, ал. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, като ѝ е наложено дисциплинарно наказание "порицание".

Недоволна от така издадената заповед А. Д. я обжалва пред състав на АССГ.

При така установената фактическа обстановка, съдът като взе предвид представените по делото доказателства и становищата на страните, прави следните изводи:

Жалбата е допустима, като подадена от лице имащо правен интерес от оспорването и срещу подлежащ на оспорване административен акт, издаден от компетентен орган, в предписаната от закона форма.

Оспорваната заповед е издадена от компетентен орган. Съгласно чл. 92, ал. 1 от ЗДСл, дисциплинарните наказания се налагат от органа по назначаването. В случая началникът на ДКСИ, съгласно чл. 7, ал. 1, т. 5 от Устройствения правилник на ДКСИ, упражнява функциите на орган по назначаване по отношение на държавните служители.

Дисциплинарната отговорност е вид юридическа отговорност, която се ангажира при доказано дисциплинарно нарушение. За да бъде доказано дисциплинарното нарушение и ангажирана дисциплинарната отговорност на едно лице е необходимо да се установи от фактическа страна деянието - действие или бездействие, от обективна страна да се докаже противоправността на това деяние, т. е. да е налице обективно несъответствие между правно дължимото и фактически осъщественото поведение, от субективна страна да е налице вина на дееца - умисъл или небрежност, да е установен правнорелевантен резултат (вреда) и да е налице причинна връзка между деянието и резултата. С оглед на това, за да е законосъобразен актът, с който се налага дисциплинарно наказание, трябва да установява посочените елементи на дисциплинарната отговорност и органът да е изложил мотиви за всеки от тях.

Разпоредбата на чл. 89, ал. 1 ЗДСл постановява, че за виновно неизпълнение на служебните си задължения, държавният служител се наказва с предвидените в този закон наказания. Съгласно ал. 2 дисциплинарни нарушения са: 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 (КПСДА).

В оспорената заповед ДНО приема, че от страна на жалбоподателката, в качеството ѝ на главен експерт, е извършено дисциплинарно нарушение по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 5 ЗДСл - неспазване на правилата на КПСДА. Нарушаването на етичните норми от КПСДА, които регламентират правила за поведение на държавния служител, е основание да се ангажира дисциплинарната отговорност на служителя, когато бъде обективирано с конкретни действия или бездействия, които са довели до уронване авторитета на службата.

Според дисциплинарно наказващия орган е нарушен чл. 14, ал. 1 от КПСДА, който гласи, че „в отношенията си с колегите, включително при използването на информационни и комуникационни технологии, служителите в държавната

администрация проявяват уважение и коректност, като не допускат поведение, което накърнява достойнството и правата на отделна личност или създава враждебна или обидна среда.“, както и на разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от същия кодекс, съгласно която „служителите се стремят да избягват в поведението си конфликтни ситуации, а при възникването им целят да ги преустановят, като запазят спокойствие и контролират поведението си“ като нарушението е извършено в периода от 26.04.2024 г. до 27.06.2024 г. и се изразява в това, че А. С. Д. системно демонстрира импулсивно поведение, разминаващо се с фактите от реалността. Всички факти сочат регулярно повтарящи се нейни прояви и действия, което показва трайно формирано нейно поведение, насочено срещу колеги, ръководители и спрямо институцията.

Оспорената заповед не съдържа конкретно описание на действията на А. С. Д., които да се индивидуализират и в резултат от това да могат да се квалифицират конкретно към някоя от нормите на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. В оспорената заповед е посочен период от време – от 26.04.2024 г. до 27.06.2024 г. Действително спрямо Д. е използван изразът „системно демонстрира импулсивно поведение“. Това обаче осуетява възможността да се прецени кое конкретно действие на Д. води до нарушаване на правилата на чл. 28, ал. 1 от ЗДСл, респ. на чл. 14, ал. 1 и чл. 17, ал. 3 от КПСДА. Дисциплинарното нарушение е конкретно действие на държавния служител, с което се нарушават служебни задължения и което е извършено виновно. (чл. 89, ал. 1 ЗДСл) Не е достатъчно в една заповед за налагане на дисциплинарно наказание да се описват и цитират множество писмени изявления на Д., които общо да бъдат подведени под състава на нарушения на Етичния кодекс. Всяко нарушение трябва да бъде описано отделно, като то бъде максимално индивидуализирано по време и място.

Само по себе си поведение „разминаващо се с фактите от реалността“ не би могло да доведе до ангажиране на дисциплинарна отговорност. По същия начин общата констатация, осъществена в оспорената заповед, че Д. „търси вината в някого друго и открито го напада...чрез регистрация на „някакъв“ документ“, не може да доведе до ангажиране на дисциплинарната ѝ отговорност. В случая от дисциплинарно наказващия орган се установяват и анализират факти, които изразяват особеностите в характера на жалбоподателката. За да се стигне до ангажиране на дисциплинарната ѝ отговорност е необходимо ясно, конкретно и точно да се посочи с какво е нарушила разпоредба от ЗДСл или от Кодекса за поведение, какви последици е предизвикало това нарушение и с каква форма на вината е осъществено нарушението. В оспорената заповед тази индивидуализация на нарушението, последиците от него и формата на вината липсват. В заповедта по – скоро се описват проблемите в администрацията на ответника, като се посочва, че жалбоподателката не „полага усилия ...да си изясни проблема и дали той наистина съществува обективно.“ Не става ясно дали според дисциплинарно наказващия орган изпълнителното деяние на Д. се изразява в „създаване на документи“, респ. „използване на документи като основа, за да създава нови такива“.

В оспорената заповед е посочено, че с описаните действия Д. не е спазила разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗДСл. Тази разпоредба създава задължение за държавния служител да има определено поведение. То трябва да е такова, че да не уронва престижа на държавната служба и да съответства на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Уронването на престижа е понятие, което е с утвърдено значение в съдебната практика. Под "уронване престижа на службата"

трябва да се разбира и установи такова поведение на държавния служител, с което се стига до намаляване авторитета на ведомството пред обществото, на което служи (в този смисъл Решение № 14324 от 18.11.2020 г. по адм. д. № 8114 / 2020 г. на ВАС, Пето отделение). Тоест укоримото поведение трябва да е достигнало до широк кръг субекти, извън самата администрация, в която се е проявило. Във връзка с това в заповедта липсват мотиви по какъв начин е намалял авторитетът на ДКСИ пред обществото, на кои външни субекти (освен на служителите в самата администрация на ответника) е станало достояние поведението на Д. и т. н.

Мотивите в заповедта, че Д. трудно работи в екип и създава напрежение в него, дори принципно да са верни, отново не могат до доведат до извод, че законосъобразно е ангажирана дисциплинарната ѝ отговорност. Тази констатация не може да се квалифицира като нарушение на конкретна разпоредба от ЗДСл или от КПСДА, най – малкото поради обстоятелството, че е прекалено обща и не е индивидуализирана по време, място и спрямо конкретни лица.

В случая, с оглед на вмененото нарушение във всеки конкретен случай, ДНО трябва да докаже, че конкретното деяние осъществява фактическия състав на някое или някои от посочените видове дисциплинарни нарушения. От доказателствата по делото и от мотивите на оспорената заповед се стига до извод, че установените факти и обстоятелства могат да имат за правна последица по – ниска годишна оценка на изпълнението спрямо Д. (чл. 76 от ЗДСл). Съгласно Приложение № 1 към чл. 15, ал. 1, озаглавено „*Рамки на компетентностите*“ от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (в сила от 01.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г.) съществуват различни видове компетентност на служителите в администрацията, които трябва да бъдат оценявани. Д. е заемала длъжността „главен експерт“ в отдел „Учебно – методическа дейност“ на дирекция „Човешки ресурси и учебно – методическа дейност“ в ДКСИ. Спрямо нея е приложима точка 3 на рамките „*Служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции.*“ В тази таблица съществува колона първа „*Компетентност*“. На ред трети в тази колона съществува компетентност „*Работа в екип*“. Дадени са примери за поведение, което отговаря на изискванията (колона три на ред трети) и поведение, което е неприемливо (колона четири на ред трети). В колона четири на ред трети за неприемливо поведение на компетентност „*Работа в екип*“ е даден следният пример: Често предизвиква конфликти или не съдейства за справяне с възникнали конфликти. Примерът не е единствен.

Съгласно чл. 93, ал. 1 ЗДСл дисциплинарно наказващият орган е длъжен преди налагане на дисциплинарното наказание да изслуша държавния служител и да му даде срок за писмени обяснения, да събере и оцени посочените от него доказателства. Жалбоподателката е изслушана и е подала писмени обяснения, като са събрани и доказателства и са оценени всички в тяхната съвкупност.

Неоснователно е и възражението, че дисциплинарното наказание е наложено извън времевите граници, определени с чл. 94 ЗДСл. Срокът по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл е спазен, доколкото като се има в предвид, че същият тече от датата, когато всички материали по дисциплинарната преписка бъдат предоставени на административния орган (Решение № 9062/27.07.2015г. по адм. дело № 12580 от 2014 г. на ВАС). В случая материалите са постъпили на дата 17.06.2024 г. при ДНО председател на ДКСИ с докладна записка от началник на отдел „Човешки ресурси“ с предложение за ангажиране на дисциплинарна отговорност. Съпоставено с датата на налагане на

дисциплинарното наказание – 19.07.2024 г. - следва, че сроковете по чл. 94, ал. 1 от ЗДСл са спазени.

В заключение - Заповед № ЧР-1415/19.07.2024 г. е издадена от компетентен административен орган, който се е съобразил изцяло с установените със ЗДСл административнопроизводствените правила (чл. 91 - 94, чл. 96 ЗДСл.), но същата е издадена при нарушение на материалния закон.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл. 172, ал.2 АПК, настоящия съдебен състав на Административен съд София град

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на А. С. Д., ЕГН [ЕГН], адрес в [населено място], бул. К. М. Л.", [жилищен адрес] вх. А, ет. 2, ап. 7, Заповед № ЧР-1415 от 19.07.2024 г. на председателя на Държавна комисия по сигурността на информацията (ДКСИ), с която за нарушение на чл. 89, ал. 2, т. 5 от ЗДСл (неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация – КПСДА) ѝ е наложено дисциплинарно наказание "порицание" на основание чл. 90, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Решението е окончателно и не подлежи на касационно обжалване на основание чл. 124, ал. 1 ЗДСл.