

# РЕШЕНИЕ

№ 6123

гр. София, 27.10.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,**  
в публично заседание на 19.10.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Стефан Станчев**

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **6028** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 405 от Кодекса на труда във вр. с чл. 131, ал. 3 от Закона за държавния служител (ЗДСЛ), във вр. с чл. 145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Производството е по повод жалба на Изпълнителен директор Агенция за социално подпомагане, против предписание от ИА ГИТ обективизирано в Протокол изх. № ПР2116006/21.05.2021г. от извършена проверка на 18.05.2021 г., от инспектори при Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, потвърдено с решение от 01.06.2021 г., издадено от Изпълнителен директор на ИА ГИТ.

В жалбата се твърди, че оспорваното предписание е незаконосъобразно и постановено в нарушение на административнопроизводствените правила. Конкретно не е съобразена фактическата обстановка по случая в нейната цялост, което е довело до издаването на неправилен административен акт, представляващ ПАМ. Оплакванията са за нищожност на предписанието предмет на оспорване. Искането е за отмяна на предписанието както и присъждане на разноски в това производство за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ в съпроводително писмо от изпълнителен директор поддържа искане да се отхвърли жалбата.

След като обсъди доводите в жалбата и прецени събраните по делото доказателства, съдът в настоящия състав намира следното от фактическа и правна страна.

Със заповед РД 01-0583/25.03.2021 г. издадена от изпълнителен директор на АСП е наредено да се обяви конкурс на основание чл. 10а от ЗДСл за 2 щатни бройки за

длъжност „Юриконсулт в дирекция „Правна и обществени поръчки. Издадено е обявление за провеждане на конкурса, на основание чл. 10а от ЗДСл, чл. 14 от Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители и посочената заповед. В обявата са посочени изискванията на възложителя за провеждане на конкурса, съобразени с изискванията на чл. 14, ал. 2 от Наредбата - всички данни от заповедта по чл. 13, ал. 1, кратко описание на длъжността съгласно длъжностната характеристика, електронна поща за изпращане на документи от кандидатите и информация за начина на определяне на размера на основната заплата съобразно изискванията за съответната длъжност и вътрешните правила на съответната администрация. В изпълнение на заповедта, с която е наредено провеждането на конкурса на интернет страницата на АСП, както и в Административния регистър на интегрираната интернет страница на държавната администрация е публикувано обявлението за конкурса. Определените в обявлението минимални и допълнителни изисквания към кандидатите за заемане на длъжността са в т.1 и 2 от р. II от заповедта за обявяване на конкурса, и са посочени в обявлението. В т. 3 от този раздел на заповедта и обявлението са посочени „специфични“ изисквания към кандидатите за заемане на длъжността – 1. успешно издържан изпит за придобиване на юридическа правоспособност и 2. Познания и опит в областта на обществените поръчки . По преписката е приложена длъжностна характеристика за длъжността „юриконсулт“ в дирекция ПОП при АСП, като познания в областта на обществените поръчки са заложили в основната цел на длъжността и преки задължения на служителя.

За провеждане на конкурса със заповед от 12.04.2021 г. е назначена конкурсна комисия

Във връзка с обявения конкурс са подадени заявления от кандидати за заемане на длъжността. По проведенния конкурс от назначената конкурсна комисия са определени допуснати и недопуснати кандидати. От недопуснат кандидат е подадено възражение на 22.04.2021 г. срещу решението на конкурсната комисия, с оплакване ., че недопускането му е за не представени доказателства доказателства за притежавани компетенции в областта на обществените поръчки в съответствие със специфичните изисквания за длъжността, съгласно р. II, т. 3 от обявлението за конкурса. Копие от възражението на кандидата е изпратено до инспекторат АСП и инспекторат МТСП.

На 18.05.2021 на място в АСП е извършена проверка по спазване на законодателството, свързано с държавна служба и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение. Проверката е извършена от служители на ИА ГИТ. От приложения протокол ПР 2116006/21.05.2021 г. се установява, че проверката е извършена във връзка с обявения конкурс за длъжността „юриконсулт“, дирекция Правна и обществени поръчки към АСП. Като констатация на проверяващите, обективизирана в II. е обстоятелство, че от страна на органа по назначаването специфичните изисквания за определена длъжност са изисквания на които кандидатите трябва да отговарят, съобразно особеностите на функциите на длъжността. Установено е, че наложените специфични изисквания трябва да бъдат регламентирани в нормативен акт. Определените с нормативен акт изисквания за заемане на длъжности от държавни служители не могат да се занижават или завишават от органа по назначение. При проверката не е установен нормативен акт, който да регламентира специфични изисквания за Познания и опит в областта на обществените поръчки, необходими за заемане на длъжността, обявена от АСП със

заповедта от 25.03.2021 г. и обявата, издадена в изпълнение на тази заповед на директор на АСП. Установено е, че такива изисквания не се съдържат и в УПАСП. Установено е от проверяващи, че при преглед на утвърдения образец от длъжностна характеристика, л. 64 от делото в т. 10, „изисквания“ за длъжността са посочени образователна степен; професионална област; професионален опит – не се изисква или V младши ранг, а като допълнителна квалификация/обучения - компютърни умения и дигитална компетентност. Специфичните изисквания не са заложи в длъжностната характеристика, така както са въведени в заповедта и обявата за конкурса. Тъй като от проверката се установява, че в заповедта на директор на АСП от 25.03.2021 г. и в обявлението, публикувано за провеждане на конкурс за длъжността длъжност „Юрисконсулт в дирекция „Правна и обществени поръчки“, органът по назначаването е допуснал определянето на „притежавани познания и опит в обществените поръчки“ като специфично изискване за допускането до участие в конкурса и заемането на длъжността, без да е налице нормативен акт, който да регламентира подобно специфично изискване е допуснато нарушение на чл.10а, ал. 2 във вр. ал. 1 от ЗДСл. На основание тези констатации и за отстраняване на установеното нарушение по отношение на директор на АСП, като орган по назначаването е предписано да създаде необходимата организация за недопускане в обявлението за провеждане на конкурс да бъдат определяни специфични условия по назначаването на държавни служители на длъжности, за заемането на които е обявен конкурс, без да е налице нормативен акт, който да регламентира специфични изисквания за заемане на съответната длъжност в изпълнение на чл. 10а, ал. 2 във вр. ал. 1 от ЗДСл и е даден срок за изпълнение. В съответствие с предписанието на ИА ГИТ е издадена заповед № РД01-0873/26.05.2021 г. на директор на АСП, с която е прекратена конкурсна процедура по длъжността „юрисконсулт“ в дирекция ПОП при АСП.

Жалбата е процесуално допустима.

Насочена е срещу индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, който създава задължения за жалбоподателя и който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 131, ал. 3 от ЗДСл и чл. 405 от КТ.

Подадена е в преклузивния срок за оспорване, установен в чл. 149, ал.3 във вр. с ал.1 от АПК.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна.

По своята правна същност и по дефиниция дадените задължителни предписания представляват принудителни административни мерки, имат характер на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Следователно прилагането на ПАМ и съответно издаването на задължителните предписания по чл. 131 от ЗДСл, следва да е съобразено с изискванията на АПК.

Съгласно чл. 127, ал. 2 и ал. 3 от ЗДСл, специализираната контролна дейност по спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение се извършва от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, като контролът по 2 се извършва от инспектори. Инспекторите извършват общи и специализирани проверки по утвърден от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ годишен план, както и внезапни проверки по сигнали на ръководителите на инспекторатите в административните структури и на синдикалните организации или

по жалби от държавни служители. За резултатите от всяка проверка инспекторът съставя протокол, който се подписва от него и от проверявания орган по назначаването, а при отказ - от един свидетел, името и точният адрес на който се отбелязват (чл. 128 от ЗДСл). Противно на оплакването на жалбоподателя, че проверяващите нямат такава компетентност, съдът приема, че и двамата са служители с правомощия да осъществяват инспекционна дейност, а с резолюция на главен секретар на ИА ГИТ са определени да извършат проверката в АСП. С разпоредбата на чл. 399 КТ осъществяването на цялостния контрол за спазване на трудовото законодателство е предоставено на Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“. Дирекциите „Инспекция по труда“, като подразделения в системата на ИАГИТ, са органи на изпълнителната власт и дейността на тяхната администрация се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение (арг. чл. 12, ал.1 от Закона за администрацията). Контролен орган според ал. 1 на чл. 21 от Устройствен правилник на ИА ГИТ е инспекторът, а съгласно чл. 21, ал. 2 на правилника правомощия на инспектор имат и юрисконсултите. Юрисконсултът в случая попада в хипотезата на чл. 21, ал. 2 от устройствения правилник на агенцията и е компетентен орган, който може да издава задължителни предписания по Кодекса на труда и ЗДСл. С оглед изложеното, директорът на Дирекция „Правно осигуряване на инспекционната дейност“ (справка: структура ГИТ [www.gli.government.bg](http://www.gli.government.bg)), в качеството му на ръководител на административно звено в специализираната администрация, и главният юрисконсулт, в това му качество, са извършили проверка за спазване на законодателството, свързано с изпълнение на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебно правоотношение в рамките на предоставените им законови правомощия. С оглед изложеното, процесното предписание е издадено от компетентен административен орган и в рамките на предоставените му правомощия. В съответствие с чл. 131 от ЗДСл, за предотвратяване и преустановяване на нарушенията, свързани със законодателството за държавния служител, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях инспекторите дават задължителни предписания на органа по назначаването. Задължителните предписания се дават в протокола по чл. 128, ал. 2, като се определят действията, които органът по назначаването трябва да предприеме, както и срокът за тяхното изпълнение. Задължителните предписания могат да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като обжалването не спира изпълнението. Не се споделя и оплакването за липсата на изрично възлагане по смисъла на чл. 13, т. 20 от УП ИАГИТ представлява съществено нарушение на процедурните правила. Именно в тази разпоредба за Дирекция „Правно осигуряване на инспекционната дейност“ към ИА ГИТ при възлагане извършва контрола по спазване на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба.

Предвид твърдението на жалбоподателя, че липсва „позоваване на акта за възлагане на проверката“, следва да се отбележи, че контролните правомощия на ИА „Главна инспекция по труда“ произтичат пряко от закона, а именно от разпоредбата на чл. 127, ал. 2 от ЗДСл, която разпоредба възлага на ИА „Главна инспекция по труда“ специализираната контролна дейност по спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение. В този смисъл позоваване на „акт за възлагане“ на проверката не е изискуемо по закон и не се извършва в практиката на контролните органи. Предвид, резолюцията възлага на проверка от главен секретар на ИА

ГИТ, не се приема да е допуснато СПН в процедурата по назначаването ѝ.

Относно съдържашото се в жалбата становище, че контролният орган е приложил принудителната административна мярка в нарушение на принципа на съразмерност, следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 17 от Конвенция № 81 относно инспекцията по труда, 1947 г. предоставя правото на самостоятелна преценка на контролните органи на ИА „Главна инспекция по труда“ свободно да решават дали да дават предупреждения или съвети, да предприемат принудителни административни мерки или да образуват административно-наказателно производство. Това правомощие на контролните органи е доразвито в разпоредбата на чл. 21, ал. 4 от Устройствения правилник на ИА „Главна инспекция по труда“, като е предвидено, че при установяване на нарушение на законодателството контролните органи разполагат с правна възможност да прилагат принудителни административни мерки, определени в нормативните актове, по които Агенцията осъществява контролна дейност; да издават постановление по чл. 405а от Кодекса на труда за обявяване съществуването на трудово правоотношение; да съставят акт за установяване на административно нарушение и да образуват административнонаказателно производство, както и да дават устни разпореждания. Регламентирано е обаче, че устни разпореждания се дават само ако са установени административни нарушения, които могат да бъдат отстранени в хода на проверката. Неоснователно е твърдението в жалбата, че контролните органи са взели решение да извършат проверка единствено на конкурса, обявен със Заповед № РД01-0583 от 25.02.2021 г., тъй като от прегледа на документите, съдържащи се по административната преписка, е установено, че проверката е обхванала и други конкурсни процедури в АСП. Въпреки това, следва да се отбележи, че правомощие на контролните органи е да определят обхвата на проверката, като задължение на органа по назначаване е да окаже необходимото за целите на контрола съдействие.

От прегледа на съдържанието на документацията от обявения конкурс за длъжността „юрисконсулт в Дирекция „Правна и обществени поръчки“ на АСП е установено, както се спомена извън общите и допълнителни изисквания към кандидатите и специфичното изискване да имат опит и познания в областта на обществени поръчки. Конкурсното начало е приоритетно при назначенията по ЗДСл. Имено по тази причина в закона с изрични разпоредби, чл. 10 - 10ж са въведени правила и изисквания, които органът по назначаване е задължен да изпълнява и спазва. Въведеното специфично изискване за познания в областта на обществените поръчки, 1. Не е в спецификата на специалност право, при завършено образование по тази специалност със степен магистър; 2. Конкурсът е за кандидати, за които професионален опит не се изисква, което като общо условие отрича специфичното за опит и познания в областта на обществените поръчки; 3. Пълно незачитано от страна на органа по назначаване на разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. 2 от НАРЕДБА за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители - Конкурсът се обявява от органа по назначаването със заповед, в която се определят ... минималните изисквания съгласно Класификатора на длъжностите в администрацията, както и специфичните изисквания, предвидени в нормативни актове за заемане на съответната длъжност, като се посочват съответните разпоредби, предвиждащи специфични изисквания;

Следва да се отбележи, че специфичните изисквания за изпълнението на определена длъжност са изисквания, на които кандидатите трябва да отговарят, съобразно

особеностите на функциите на длъжността. Необходимо е тези изисквания да бъдат регламентирани в нормативен акт. Определените с нормативен акт изисквания за заемане на длъжности от държавни служители не могат да се занижават или завишават от органа по назначаване, а това нарушение е констатирано при проверката и обективизирано в П., с който е дадено предписание по отношение на жалбоподателя.

При проверката не е установено и с жалбата не се твърди, че е налице нормативен акт, който да регламентира специфични изисквания за „познания или опит в областта на обществените поръчки“, необходими за заемане на длъжността „юрисконсулт“ в Дирекция „Правна и обществени поръчки“ на АСП. Противно на изложеното в жалбата, такива не се съдържат и в Устройствения правилник на АСП.

Поставянето на изисквания извън тези, определени с нормативен акт, наличието на които може да се сочи като предимство за кандидата (напр. познания и опит в конкретна област), не може да бъде основание за недопускане до участие в конкурс, а се ползва само когато двама кандидати са се представили с равни резултати. Липсата на документи за наличието на изисквания, които не са регламентирани в нормативен акт, не е основание за недопускане до конкурса. Специфичните изисквания за заемане на държавна служба задължително следва да бъдат регламентирани в нормативен акт. Въвеждането на специфични изисквания за заемане на определена длъжност е допустимо и законосъобразно, доколкото обаче тези изисквания се съдържат в нормативен акт, съгласно императивната разпоредба на 10а от ЗДСл. (в този смисъл са и Решение № 3802 от 26.04.2005 г. на ВАС по адм. д. № 11169/2004 г. и Решение № 4194 от 19.04.2006 г. на ВАС по адм. д. № 8911/2005 г.).

Изложените в жалбата съображения, че визираното специфично изискване за притежаване на компетентност в сферата на обществените поръчки не следва да се приравнява на изискването за „професионален опит“ по смисъла на Класификатора на длъжностите в администрацията, е неотнормосимо към установената при проверката фактическа обстановка. Класификатора не предвижда длъжност в администрацията с опит и познание в областта на обществените поръчки; дори и да се въведе специфично изискване при провеждане на конкурс за компетентност в дадена област, ако не е нормативно предвидено, то органът по назначаване също ще е нарушил правилата за провеждане на конкурса. Съдът е длъжен да спомне, че въвеждането на специфични изисквания, които не са предвидени и въведени по силата на нормативен акт ограничава незаконосъобразно правата на кандидатите, което успешно би довело до образуване на производство пред Комисия за защита от дискриминация.

Принудителната административна мярка е приложена с цел предотвратяване на нарушения - това са така наречените в правната теория и в съдебната практика -превантивни принудителни административни мерки (Решение № 10212/21.07.2014 г. по адм. дело № 1509/2014 г. по описа на ВАС, VI отд.). При прилагане на превантивни принудителни административни мерки е необходимо установяване на предпоставки за извършване на нарушение. П. има за цел предотвратяването на нарушенията преди тяхното настъпване. В индивидуалния административен акт на основание чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК подробно са изложени фактическите и правни основания за неговото издаване, с което същият следва да се приеме, че е издаден след изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая, с което е спазена разпоредбата на чл. 35 от АПК. От съдържанието на приложената принудителна административна мярка може ясно и недвусмислено да се изведе длъжното от органа по назначаване поведение.

Изложеното налага да се отхвърли жалбата на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане като неоснователна. В това производство не се дължат разноси, тъй като такива не са поискани от ответника.

По тези съображения, съдът Р Е Ш И

ОТХВЪРЛЯ жалба на Изпълнителен директор на Агенция за социално подпомагане, ЕИК[ЕИК] против предписание, обективирано в Протокол изх. № ПР2116006/21.05.2021 г. от извършена проверка на 18.05.2021 г. от инспектори при Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, потвърдено с решение от 01.06.2021 г., издадено от Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.

Решението може да се обжалва пред ВАС в 14-дневен срок от съобщението.

Съдия