

# РЕШЕНИЕ

№ 1283

гр. София, 28.02.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 3 състав,**  
в публично заседание на 31.01.2022 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Ива Кечева**

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **7283** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 от Административнопроцесуалния кодекс вр. чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител. Образувано е по жалба на И. Б. Ц., чрез адв. Ш. от САК, срещу Заповед № РД 01-1112/08.07.2021 г. на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане, с която ѝ е наложено дисциплинарно наказание „отлагане на повишението в ранг с една година“.

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Твърди се, че по арг. на чл.89, ал.1 ЗДСл за дисциплинарна наказващия орган (ДНО) не са били налице предпоставките за стартиране на дисциплинарно производство, доколкото не са били налице факти и обстоятелствата за виновно нарушаване на служебните задължения от страна на жалбоподателката. Сочи се, че формалното позоваване на препоръките от съставения в хода на проверката доклад не е съставомерно, тъй като докладът не може да породи правни последици. Твърди се, че е нарушена процедурата по издаване на обжалваната заповед, тъй като ДНО не е изяснил всички факти и обстоятелства, имащи отношение към дисциплинарното производство, а именно: не е разгледал и обсъдил писмените обяснения на жалбоподателката, заедно с приложените към тях доказателства; не е събрал посочените от нея относими писмени документи, които се съхраняват в Дирекция „ЧРВО“ в ЦУ на АСП; в съставения протокол за проведено изслушване липсва съдържателна част, отразяваща дадените от нея обяснения по същество, което се явява

индикация за предопределеност на санкционния изход на производството. Сочи се, че заповедта не съдържа задължителните реквизити по чл.97, ал.1, т.4, т.5 и т.6 ЗДСл вр. чл. 59, ал.2 АПК – не са посочени датата и мястото на нарушението, обстоятелствата, при които е извършено и доказателствата, които го потвърждават. Твърди се, че от оспорения акт не става ясно кои са служебните задължения, които са били виновно нарушени, как са определени видът и размерът на наказанието, каква е формата на вината.

В хода на устните състезания по делото жалбоподателката, чрез процесуалния си представител адв. Ш., посочва, че правните основания за налагане на дисциплинарното наказание не са били изяснени от ДНО, а в хода на дисциплинарното производство не е била извършена никаква проверка на данните, съдържащи се в доклада, изготвен от Инспектората. Заявява, че докладът е неясен и изпълнен с противоречия, субективни оценки, неизяснени факти и обстоятелства, а за част от посочените в него нарушения са изтекли всякакви срокове. Моли съда да отмени оспорената заповед и да присъди сторените по делото разноски. Подробни аргументи излага в представени по делото писмени бележки.

Ответникът – изпълнителен директор на Агенция за социално подпомагане, чрез юрист Б., моли съда да отхвърли жалбата. Счита, че наложеното наказание е съобразено с изискванията на чл.91 и чл.93 ЗДСл. Взети са предвид извършеното нарушение и цялостното поведение на служителя, предоставените от него материали, както и обстоятелството, че нарушението е извършено за първи път. Счита за установено, че служителят е нарушил Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и е допуснал неизпълнение и забава при изпълнение на служебните си задължения. Подробни аргументи излага в писмени бележки.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено следното от фактическа страна:

По делото е безспорно установено, че към датата на издаване на оспорената заповед И. Б. Ц. е заемала длъжност директор на дирекция „Правна и обществени поръчки“ в АСП.

Със заповеди № РД-05-8 от 30.03.2021 г., № РД-05-9 от 05.04.2021 г. и № РД-05-11 от 28.04.2021 г. на министъра на труда и социалната политика е назначена тематична проверка по сигнали с вх. № 96-00-49/18.03.2021 г., № 97-00-172/23.03.2021 г., № 96-00-62/02.04.2021 г. и вх. № 97-00-221/22.04.2021 г. в Централното управление на Агенция за социално подпомагане.

Резултатите от извършената проверка са обективирани в доклад изх. № И-04-09 от 02.06.2021 г., изготвен от държавни инспектори при Инспектората на МТСП, в който са изложени следните данни:

Проверката е образувана по сигнали на Н. Х., работил в АСП на длъжност „юрисконсулт“ 4 месеца и 18 дни, освободен в срока на изпитване. Сигнал е подаден и от директора на дирекция „Правна и обществени поръчки“, трима служители от същата дирекция и двама служители от дирекция „Човешки ресурси и връзки с обществеността“ в ЦУ на АСП. Сигналите на Х. съдържат твърдения за упражнен тормоз и дискриминация спрямо него и служители в дирекция „Правна и обществени поръчки“ от директора И. Ц., както и твърдения за незаконно, дискриминационно и неоснователно недопускане на Х. и още петима кандидати до участие в конкурс за длъжността „юрисконсулт“ в АСП от председателя на комисията – госпожа И. Ц.. В

сигнала на директора на дирекция „Правна и обществени поръчки“, трима служители от същата дирекция и двама служители от дирекция „Човешки ресурси и връзки с обществеността“ в ЦУ на АСП се изнася информация за това, че твърденията на Х. са неверни.

В хода на проверката по сигналите са проведени разговори и е изискана писмена информация от директора на дирекция „Правна и обществени поръчки“ („ПОП“) И. Ц., всички служители от дирекция „ПОП“, директора на дирекция „Човешки ресурси и връзки с обществеността“ („ЧРВО“), служители от същата дирекция, както и с девет юристи, работили в двете дирекции „ПОП“ и „ЧРВО“.

Въз основа на проверката са направени следните констатации:

I. От 07.05.2019 г., когато И. Ц. е назначена на длъжността директор на дирекция „ПОП“, до момента на проверката текучеството на кадри в дирекцията е много голямо. За изследвания период, от дирекцията са напуснали шестима служители по свое желание, като един от тях е бил преназначен в друга дирекция, на двама от служителите служебните правоотношения са били прекратени по взаимно съгласие, а други трима са преминали на държавна служба в други администрации. Спрямо общия щат на дирекцията, напусналите служители се равняват на 2/3 от цялата численост на дирекцията. При проведени разговори с напусналите служители е установено, че всички са напуснали по свое желание, заради прекия си ръководител И. Ц.. Част от бившите служители на дирекцията все още изпитват страх от Ц., поради което са помолили за анонимност. В обясненията на директора на дирекцията е посочено, че не е имало текучество на кадри. Напусналите служители са направили сами избора си, за да се развият на други места с по-добро възнаграждение. Отрекла е, че причината е в работния климат. В разказите си, бившите служители споделят за грубото и унижително отношение от страна на Ц. към тях. Част от тях са посочили, че директно са били обиждани от директора, а други, че са чували обидни квалификации за колегите си. Събрани са данни за унижително и дискриминационно отношение от директора към служителя Д. К., която е била с решение от ТЕЛК, издадено през 2003 г., с 97,3 % загубена работоспособност. Въпреки това, същата е била изолирана от колегите си юристи в стая, в която нямала необходимите условия/удобства за работата, която извършвала.

II. В нарушение на чл. 13, ал.1 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА) И. Ц., в качеството ѝ на оценяващ ръководител на служителя С. М. не е оценила същата за изпълнение на длъжността „юрисконсулт“ за периода от 01.02.2020 г. – 31.12.2020 г. Видно от информацията, предоставена от дирекцията, М. е имала действително отработени 11 месеца през 2020 г. и съгласно чл.6, ал. 3 от НУРОИСДА е следвало да бъде оценена от директора на дирекцията. В обясненията си по случая, Ц. е посочила, че М. е била преназначена в РДСП-С. на длъжност „юрисконсулт“, считано от 07.01.2021 г., като служителят нито към момента на преназначаването, нито към момента на проверката е сдал длъжността в ДПОП. Ц. е заявила, че не е била уведомена за преназначаването на служителя, поради което не е имала обективна възможност да я оцени като се проведе заключителна годишна среща. Служителката е посочила също, че процедурата по стартиране на годишното оценяване е започнала на 08.01.2021 г. с писмо вх. № 30-2324/08.01.2021 г. от АСП, а оценката на М. следвало да бъде направена от прекия ѝ ръководител, който от 07.01.2021 г. е различен от Ц.. В тази връзка проверяващите инспектори са отбелязали, че цитираното писмо вх. №

30-2324/08.01.2021 г. от АСП е напомнително (информативно) и няма характер на стартиращ оценителната процедура документ, тъй като задължението на прекия ръководител произтича не от писмото, а от разпоредбата на чл.13, ал.1 НУРОИСДА. Служителят е бил преназначен на 07.01.2021 г., поради което при добросъвестност, прекият ръководител е могъл да проведе заключителната среща и да го оцени. В писмо изх. № 30-118149/18.12.2020 г. се съдържа становище на И. Ц. във връзка с подаденото от М. заявление за преназначаване, поради което твърдението й, че не е била уведомена за преназначаването е неоснователно. Формиран е извод, че действията на прекия ръководител могат да бъдат окачествени като неизпълнение на служебните задължения и като дискриминационно отношение спрямо служителя С. М., тъй като с бездействието си, ръководителят е допуснал нарушение на чл.8 от Закона за администрацията и на НУРОИСДА.

II. В хода на проверката е установено, че старши юрисконсулт Г. Дряна е напуснала дирекцията, считано от 22.08.2019 г. Съгласно чл.7, ал.3 НУРОИСДА, при прекратяване на служебното правоотношение, служителят задължително следва да се оцени преди напускането си, ако има действително отработени най-малко шест месеца за съответната година. Служителят Дряна не е бил оценен от прекия си ръководител Ц.. След проведени разговори между служители на Министерство на младежта и спорта, където се е прехвърлила Дряна, с директора на ДЧРВО, оценяването е било извършено със задна дата на 03.02.2020 г.

III. Конкурс за длъжността „юрисконсулт“ – 2 щ.бр. в дирекция ПОП на АСП, е бил обявен със Заповед № РД 01-0583/25.03.2021 г. на изпълнителния директор на АСП, като провеждането му включвало решаване на тест и провеждане на интервю. Заповедта съдържа информация за необходимите документи за участие в конкурса, мястото и срока на подаването им. Определените със заповедта минимални изисквания за заемане на длъжността били степен на образование – магистър, професионален опит не се изисква или е допустимо да кандидатства лице с минимален ранг V младши. Допълнителните изисквания били аналитична компетентност, ориентация към резултати, работа в екип, комуникативна компетентност, фокус към клиента, професионална и дигитална компетентност. В „допълнителните изисквания“ за заемане на длъжността, посочени в т.3 на раздел II от заповедта били посочени изисквания за успешно издържан изпит за юридическа правоспособност и „познания и опит в областта на обществените поръчки“. В изпълнение на заповедта, на сайта на АСП и в административния регистър на интегрираната интернет страница на държавната администрация било публикувано обявлението за провеждане на конкурса. Определените в заповедта минимални изисквания по т.1 и т.2 на раздел II били посочени и в обявлението на конкурса, но съдържащите се в т.3 на раздел II „допълнителни изисквания“ в обявлението били формулирани като специфични изисквания за заемане на длъжността. След преглед на съдържанието на длъжностната характеристика за длъжността „юрисконсулт“ в дирекция ПОП на АСП, е установено, че специфични изисквания за познания и опит в областта на обществените поръчки не са били включени. Определените в нормативен акт изисквания за заемане на длъжността не могат да бъдат занижавани, нито завишавани от органа по назначаване, поради което така формулираните „специфични изисквания“ били незаконосъобразни. Заради специфичните изисквания за длъжността, от 8 кандидати до конкурс са били допуснати само двама. С писмо вх. № 05-50-145/21.05.2021 г. от изпълнителния директор на ИА ГИТ ръководителят на

Инспектората на МТСП е информиран, че е извършена проверка и контролните органи са потвърдили становището на Инспектората, че недопускането на кандидатите до конкурса е незаконосъобразно. Проверката на ГИТ приключила с протокол изх. № ПТ2116006/21.05.2021 г., входящ в АСП с вх. № 12-00-0783/21.05.2021 г., в който е дадено задължително предписание органът по назначаване да създаде необходимата организация за недопускане в обявлението за провеждане на конкурса да бъдат определяни специфични изисквания за назначаване 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 изискванията на чл.10а, ал.2, вр. с ал.1 ЗДСл. Даденият срок за изпълнение бил до 04.06.2021 г. Вместо изпълнение на дадените предписания, до органа по назначаване е постъпил доклад от Ц., в който посочва, че предварителното изпълнение на предписанието е пречка за по-нататъшното провеждане на конкурса, поради което е била издадена заповед на изп. директор на АСП № РД01-0873/26.05.2021 г. за прекратяване на конкурсната процедура на осн. чл.5, ал.1, т.6 и т.15 от УПАСП вр. чл.22 ЗАНН. Заповедта била изготвена от юрисконсулт Ц. С. и съгласувана с директора на ДПОП И. Ц.. Проверяващите са приели, че нито едно от посочените основания не разрешава прекратяването на конкурсната процедура на такъв етап, а доколкото заповедта е била издадена на основание доклада на директора на ДПОП, същият е определен като подвеждащ към незаконосъобразни действия.

Въз основа на установените обстоятелства проверяващите са достигнали до заключение, че комуникацията в ДПОП през проверения период е затруднена и работният климат е силно влошен. В нарушение на чл.13, ал.1 НУРОИСДА, Ц., в качеството си на оценяващ ръководител, не е провела заключителна среща със служителя С. М., а бившата служителка Г. Дряна не е била оценена преди напускането си. Установили са също, че като председател на конкурсната комисия, Ц. е била причината за незаконното недопускане на шест кандидати до първи етап от обявения конкурс в дирекцията. В тази връзка и по отношение на заповедта, с която се прекратява конкурса, инспекторите са приели, че този незаконосъобразен акт е съгласуван с Ц. и е одобрен без забележки, преди да бъде подписан от органа по назначаване. Като служител на ръководна длъжност, Ц., в нарушение на чл. 2, ал. 1 и на чл.16, ал.1 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, не е извършила добросъвестно задълженията си за контрол и не е проявила отговорност към служителите си, която да се изрази чрез подпомагане на тяхната дейност. С неизпълнението на задължението си за оценяване на служителя С. М., е нарушила чл.16, ал.1 и чл.3 КПСДА.

С доклада е отправена препоръка до органа по назначаване за ангажиране на дисциплинарната отговорност на И. Ц. за констатираните с доклада нарушения.

Със Заповед № РД 01-0991/16.06.2021 г. на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане, на осн. чл.89 и сл. от ЗДСл и в изпълнение на писмена резолюция на министъра на труда и социалната политика, поставена върху писмо изх. № 75-01-64/02.06.2021 г., е образувано дисциплинарно производство срещу служителите С. В. и И. Ц., за изясняване на фактите и обстоятелствата по твърдените дисциплинарни нарушения, обективирани в доклад с изх. № И-04-09/02.06.2021 г.

С писмо изх. № 30-55021#1/28.06.2021 г. до изпълнителния директор на АСП, директорът на ДПОП И. Ц. е представила писмени обяснения във връзка с

дисциплинарната проверка. В обясненията си, по отношение на твърденията за извършени нарушения на чл.13 от НУРОИСДА, Ц. посочва, че служителят Дряна е изпълнявала длъжност „старши юрисконсулт“ в отдел ДПОП- ДЧРВО до 22.08.2019 г. За сключеното тристранно споразумение по чл.81а от ЗДСл между М., АСП и Дряна, не била уведомена нито от отдел У., нито от служителя. Служебното правоотношение на Дряна било прекратено по време на нейния платен годишен отпуск, поради което не е съгласувала заповедта за прекратяване на служебното правоотношение, нито е знаела, че такова предстои. В тази връзка счита, че ирелевантно в случая било позоваването на чл.13, ал.1 НУРОИСДА, регламентиращо хипотеза, в която оценяването следва да се извърши в 7-дневен срок от завръщането ѝ, тъй като това се отнасяло за ръководител и служител във валидно служебно правоотношение, а в конкретния случай, от датата на прекратеното правоотношение, тя не се явявала в качеството си на ръководител спрямо Дряна. Възможността ѝ да изготви оценка за служителя Дряна била преградена от прекратяване на техните служебни правоотношения. По отношение на служителя С. М. заявява, че не е била уведомена нито от служителя, нито от ДЧРВО за съгласуване на заповедта за преназначаване. Изразеното от нея становище с № 30-118149/18.12.2020 г., без ясна конкретика за датата на преназначаване не обосновавало извод за знание от нейна страна и за престирано бездействие. Процедурата по годишно оценяване стартирала с писмо изх. № 30-2324/08.01.2021 г. на АСП, по арг. чл.4, вр. с чл.7 и чл.13 НУРОИСДА. Въпреки пропуските на ДЧРВО, служителят М. била оценена в изпълнение на решение № 30-50505/10.06.2021 г. и оценяването било прието от М. без възражение.

С оспорената в настоящото производство заповед № РД 01-1112/08.07.2021 г., издадена от изпълнителния директор на АСП, на И. Б. Ц., на длъжност директор на дирекция „Правна и обществени поръчки“ в АСП, на основание чл. 90, ал. 1, т. 3, чл. 91, ал. 1, чл. 92, ал. 1 вр. с чл. 89, ал. 1, т. 3 и чл. 89, ал.2, т. 1 и т. 5 от Закона за държавния служител (ЗДСл), е наложено дисциплинарно наказание „отлагане на повишението в ранг с една година“. ДНО е приел, че Ц., в качеството си на директор дирекция „ПОП“ в нарушение на чл. 2, т. 4 и т. 11, чл. 14, ал. 1 и чл. 16, ал. 1, ал. 2 и чл. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация е допуснала толериране на определени служители и тормоз. Нарушила е и чл.13, ал.1 НУРОИСДА като е допуснала да не бъде изготвена оценка за изпълнение на служителя М.. Прието е, че с действията си служителят е осъществила фактическия състав на дисциплинарното нарушение по чл.89, ал.2, т.1 и т.5 ЗДСл.

Заповедта е връчена лично на Ц. на 09.07.2021 г.

*При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:*

Жалбата е процесуално допустима – подадена е в рамките на преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК и от надлежна страна, а разгледана по същество е основателна.

Оспорената заповед е издадена от изпълнителния директор на АСП, в качеството му на орган по назначаването и компетентен орган по смисъла на

чл. 5, ал.1, т.6 от Устройствения правилник на Агенция за социално подпомагане вр. чл. 92 от Закона за държавния служител.

В изпълнение на разпоредбата на чл. 93 ЗДСл държавният служител е изслушан от дисциплинарно наказващия орган и е поканен да представи писмени обяснения.

Оспореният акт е издаден в предвидената от закона писмена форма, но не съдържа всички, изискуеми съгласно чл. 97, ал.1 от ЗДСл реквизити. Съгласно посочената норма, дисциплинарно наказание се налага с мотивирана писмена заповед на дисциплинарно наказващия орган, в която задължително се посочват: 1. трите имена и длъжността на дисциплинарно наказващия орган; 2. Дата на издаването, 3. трите имена и длъжността на наказвания държавен служител; 4. описание на извършеното от него нарушение, дата и място, където е извършено, обстоятелства, при които е извършено, както и доказателства, които го потвърждават; 5. служебните задължения, които са били виновно нарушени; 6. видът и размерът на наказанието; 7. правното основание за налагането му. В оспорената заповед липсва описание на извършените от служителя нарушения - не са посочени датата и обстоятелства, при които са извършени. Дисциплинарно наказващият орган се е ограничил до посочване на нарушените норми и е направил декларативно изявление за извършени от жалбоподателката нарушения. Не са посочени относимите факти и обстоятелства, въз основа на които ответникът е приел, че с действията и/или бездействията си Ц. е осъществила състава на съответното дисциплинарно нарушение. Твърдяното нарушение на разпоредби от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, е описано като „толериране на определени служители и тормоз“, при пълна липса на конкретика относно поведението на служителя. Не са посочени конкретните действия на Ц., с които е толерирала определени служители, а други е тормозила. Не са индивидуализирани тези служители, както и датите, на които са извършени твърдените действия. Не са описани и обстоятелствата, при които е осъществено нарушението на чл.13, ал.1 НУРОИСДА. Посочено е единствено, че жалбоподателката „е допуснала да не бъде изготвена оценка за изпълнение на служителя М.“, като не е установена датата, на която посоченото оценяване е следвало да бъде извършено и от кое длъжностно лице. В тази връзка следва да се отбележи, че съгласно заповедта служителят е „допуснала“ извършването и на двете нарушения, т.е. неизяснено остава и обстоятелството дали дисциплинарната отговорност на жалбоподателката е ангажирана за осъществени от нея деяния , квалифицирани като дисциплинарни нарушения или за това, че е допуснала извършването на такива, в качеството ѝ на ръководител. Тези съществени елементи не се установяват и от доказателствата, представени с административната преписка. В хода на образуваното дисциплинарно производство не са предприети действия по изясняване на фактите и обстоятелствата по твърденията за нарушения, обективирани в доклад изх. № И-04-09/02.06.2021 г., въпреки че това е изрично разпоредено със Заповед № РД 01-0991/16.06.2021 г. В посочения доклад на Инспектората към МТСП действително се съдържат съществени данни за констатирани нередности в работата и в поведението на И. Ц., но със същия не са установени

дисциплинарни нарушения. Посоченият документ не е съставен в хода на дисциплинарното производство и съдържащите се в него констатации не могат да заместят минимално изискуемото съдържание на акта за налагане на дисциплинарно наказание. Констатираните при проверката на Инспектората обстоятелства е следвало да бъдат обсъдени и анализирани в хода на дисциплинарното производство, въз основа на което дисциплинарно наказващия орган да изложи конкретни фактически и правни основания, установяващи извършването на твърдените нарушения, нещо което в случая не е сторено. Така констатираното нарушение на административнопроизводствените правила е съществено, тъй като ответният орган не е изпълнил императивното изискване на закона дисциплинарното нарушение да бъде описано от обективна страна с посочване на всичките му индивидуализиращи белези - дата и място на извършване, обстоятелства, при които е осъществено и доказателствата, които го потвърждават. Нормата на чл. 97, ал.1 ЗДСл е предвидена като гаранция за законосъобразното упражняване на предоставената на административния орган дисциплинарна власт, а нарушаването ѝ в случая е довело до ограничаване правото на защита на държавния служител, който следва да бъде запознат с фактическите и правни основания за ангажиране на дисциплинарната му отговорност.

По гореизложените съображения съдът приема, че обжалваната заповед е издадена в нарушение на административнопроизводствените правила, поради което подлежи на отмяна.

Предвид изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК в полза на жалбоподателката следва да се присъдят разноски в размера на заплатения адвокатски хонорар от 600.00 лева, съгласно договор за правна защита и съдействие от 21.07.2021 г.

Воден от горното, Административен съд София- град, 3-ти състав,

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба, подадена от И. Б. Ц., Заповед № РД 01-1112/08.07.2021 г. на изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане.

ОСЪЖДА Агенция за социално подпомагане да заплати на И. Б. Ц., ЕГН [ЕГН], сума в размер на 600 (шестстотин) лева, представляваща разноски по делото.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

Съдия: