

# РЕШЕНИЕ

№ 2949

гр. София, 02.05.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 45 състав**, в публично заседание на 16.04.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Евгени Стоянов**

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **12354** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124, вр. чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

Образувано е по жалба на Л. Г. Б., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място],[жк], [улица], [жилищен адрес] ап. № 38, срещу Заповед № ЧР – П – 30 / 30.11.2023 г. на Министъра на енергетиката.

В жалбата е посочено, че с тази заповед е прекратено служебното й правоотношение на длъжността „началник отдел” на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката”, с ранг II старши, в дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси”, считано от 01.12.2023 г. В жалбата е посочено, че оспорената заповед не е мотивирана. Няма факти за наличие на съкращаване на длъжността. Към датата на прекратяване на служебното й правоотношение няма промяна в Устройствения правилник на Министерството на енергетиката. Длъжността не е отпаднала като нормативно определена позиция в структурата на съответната администрация. Не са премахнати функциите, задачите и задълженията на тази длъжност. Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение на Л. Б. е израз на превратно упражняване на власт. В акта не е посочено пред кой орган и в какъв срок може да се оспорва. При прекратяване на служебното правоотношение не е предложена равностойна длъжност на Л. Б..

В открито съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. В. Б.. Претендират се разноси по делото.

Ответникът - Министърът на енергетиката, представлява се от адв. Б..

Софийска градска прокуратура – редовно призована, не изпраща представител, не

изразява становище по съществува на спора.

Административен съд София – град, след като се запозна с доводите и възраженията на страните, както и със събраните в хода на съдебното производство писмени доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

Л. Г. Б. е заемала длъжността „началник отдел” на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката”, с ранг II старши, в дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси” в Министерството на енергетиката. В Министерството на енергетиката е било утвърдено ново длъжностно разписание. Това е осъществено със Заповед № Е – РД – 16 – 629 / 29.11.2023 г. на Министъра на енергетиката, считано от 01.12.2023 г.

В съответствие с нормативните изисквания за промяна на длъжностното разписание, установени в Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в държавната администрация, е изготвен доклад до Министъра на енергетиката. Докладът е изготвен от М. Х. – директор на дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси” в Министерството на енергетиката. Изготвен е на дата 14.11.2023 г. С него са предложени промени в длъжностното разписание на Министерството на енергетиката. В доклада е посочено, че прегледът на разписаните функции в чл. 20 от Устройствения правилник на Министерството на енергетиката, както и действително изпълняваните задачи от двата отдела (Правно – нормативна дейност в енергетиката и Правно осигуряване на концесионната дейност) показва, че с изключение на функциите по т. 12 и т. 13, всички останали функции от т. 1 до т. 10 са еднакви и се изпълняват и от двата отдела.

В доклада е посочено още, че с промени в Закона за енергетиката, Закона за подземните богатства, свързаните с тях подзаконовни нормативни актове и съпътстващите дейността на Министъра на енергетиката нормативни актове, са възложени нови правомощия на министъра и нови функции на администрацията на Министерството на енергетиката. Последното, както и изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост в част енергетика, както и организацията и управлението на средствата от Модернизационния фонд, е свързано с увеличаване обема на изпълняваните от дирекцията задачи, които отново се възлагат на двата отдела.

В доклада е посочено, че с цел оптимизиране на работата на дирекцията във връзка с повишения ѝ обем, по – ефективното и добро изпълнение на целите на дирекцията, както и за подобряване на координацията при изпълнение на поставените и задачи, се предлага двата отдела (Правно – нормативна дейност в енергетиката и Правно осигуряване на концесионната дейност) да се обединят в отдел „Правно – нормативна дейност”, като едната ръководна длъжност бъде трансформирана в длъжност „старши юрисконсулт”, както и едната от вакантните длъжности „главен юрисконсулт” в отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката, бъде трансформирана в длъжност „старши юрисконсулт”. Мотивите за предлаганата трансформация на длъжности са свързани с по-високите изисквания към работата на главния юрисконсулт, на които трудно може да отговори лице, което няма опит в сектор енергетика. Проведените през годините конкурси за заемане на вакантните длъжности „главен юрисконсулт” в отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката” доказват това, като едната длъжност е вакантна от 24.06.2022 г., а другата от 10.11.2021 г.

Главният секретар на Министерството на енергетиката е представил този доклад, заедно с още два от други директори на дирекции, на вниманието на Министъра на

енергетиката. Докладът е представен на дата 28.11.2023 г. и е бил придружен с проект на заповед за утвърждаване на изменение на длъжностно разписание, считано от 01.12.2023 г. В резултат от това е издадена Заповед № Е – РД – 16 – 629 / 29.11.2023 г. на Министъра на енергетиката. С нея е утвърдено изменено длъжностно разписание, считано от 01.12.2023 г., съгласно приложението към настоящата заповед. Контролът по изпълнението на заповедта е възложен на главния секретар на Министерството на енергетиката.

Видно от приложеното длъжностно разписание на Министерството на енергетиката в сила от 01.12.2023 г., дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси” се състои от 24 щатни бройки. Тя е част от общата администрация на министерството. След 01.12.2023 г. дирекцията вече се състои от три отдела. Единият от тези отдели е „Правно – нормативна дейност”. Видно от това разписание вече не съществува отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката”. В резултат на така осъщественото изменение в длъжностното разписание е издадена оспорената Заповед № ЧР – П – 30 / 30.11.2023 г. на Министъра на енергетиката, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката. Недоволна от тази заповед Л. Б. я оспорва пред състав на АССГ.

При така установената фактическа обстановка, Административен съд София – град, Първо отделение, 45 – ти състав, от правна страна намира следното:

Жалбата е подадена в срок от лице, което има правен интерес от оспорването.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган. Заповедта е издадена от Министъра на енергетиката, който по отношение на жалбоподателя се явява орган по назначаване. Съгласно чл. 42, ал. 5 от Закона за администрацията (ЗАдм), Министърът е орган по назначаването на държавните служители в министерството. 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.

Съгласно чл. 11, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерството на енергетиката, общата численост на персонала в организационните структури и административните звена на министерството е 196 щатни бройки. Съгласно чл. 12, т. 1 от Устройствения правилник на МЕ, министърът утвърждава структурата на административните звена и длъжностното разписание на длъжностите на министерството по предложение на главния секретар.

Изменението на длъжностното разписание в Министерството на енергетиката, трябва да бъде преценено от гледна точка на чл. 14, ал. 1 – 3 от Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията (В сила от 01.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г.). Съгласно тази разпоредба, промени в длъжностното разписание се предлагат само с писмен мотивиран доклад. Длъжностите могат да се трансформират в други длъжности чрез изменение на длъжностното разписание, при обоснована необходимост, свързана с наличието на едно или повече от следните условия: 1. адекватно изпълнение на функциите на административната структура или звено; 2. по-добро изпълнение на целите на административната структура или звено; 3. промяна в организацията и/или в обема на работа. (чл. 14, ал. 2 от Наредбата). Критериите по ал. 2 се прилагат и при трансформиране на заети длъжности в по-високо длъжностно ниво. (чл. 14, ал. 3 от Наредбата).

Не се споделят доводите на жалбоподателя, че промяната в длъжностното разписание

на Министерството на енергетиката е осъществена единствено с цел да бъде прекратено служебното правоотношение на Б.. Видно от сравнението на длъжностното разписание преди и след 01.12.2023 г. в Министерството на енергетиката са осъществени още две промени. В дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“, която е част от специализираната администрация, в отдел „Контрол“ една бройка на длъжността „главен инспектор“ е трансформирана в бройка на длъжността „старши инспектор“. Това е станало по предложение на директора на дирекция „Природни ресурси, концесии и контрол“ С. С. с доклад с рег. № Е – 93 – 00 – 987 / 24.07.2023 г. (видно от доклада на главния секретар на Министерството на енергетиката – л. 54 от делото). В дирекция „Корпоративно управление в енергетиката“, част от специализираната администрация на МЕ, също е осъществена трансформация. В отдел „Управление на държавното участие“ една длъжност „главен експерт“ е трансформирана в длъжност „държавен експерт“. Общият брой на служителите в отдела остава досегашният – 6, но длъжностите за държавен експерт стават две. Това изменение е извършено по предложение на директора на дирекция „Корпоративно управление в енергетиката“ Л. Д. с доклад с рег. № Е – 93 – 00 – 1669 / 18.10.2023 г. (видно от доклада на главния секретар на Министерството на енергетиката – л. 54 от делото). Посоченото показва, че в Министерството на енергетиката е осъществено изменение в длъжностното разписание в общо три дирекции. Не се установява от доказателствата, това да е осъществено с цел да бъде прекратено служебното правоотношение на Л. Б.. Дали измененията в длъжностното разписание реално са довели до подобряване и оптимизиране на дейността на Министерството на енергетиката, е въпрос, който попада в полето на оперативната самостоятелност на органа по назначаване и може да получи отговор и оценка от органи, които стоят по-високо в административната йерархия – например от Министър – председателя или от Министерския съвет на Република Б..

В конкретния случай в дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси“ са осъществени освен изменения под формата на трансформация на длъжности, така също и структурни промени. Дирекцията и преди изменението от 01.12.2023 г. и след това се състои общо от 24 щатни бройки. В нея е имало четири отдела. След изменението на длъжностното разписание два от отделите са обединени и така дирекцията вече се състои от общо три отдела. Вече беше посочено, че мотивите за тази промяна са свързани с оптимизирането на работата на дирекцията във връзка с повишения ѝ обем, по – ефективното и добро изпълнение на целите на дирекцията, както и за подобряване на координацията при изпълнение на поставените и задачи. В изпълнение на това управленско решение са обединени двата отдела (Правно – нормативна дейност в енергетиката и Правно осигуряване на концесионната дейност). Създаден е нов отдел с наименование „Правно – нормативна дейност“, като едната ръководна длъжност е трансформирана в длъжност „старши юрисконсулт“, както и едната от вакантните длъжности „главен юрисконсулт“ в отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката, е трансформирана в длъжност „старши юрисконсулт“. Изложени са конкретни мотиви, а именно, че дейността на двата отдела до голяма степен се припокрива, както и че длъжността „главен юрисконсулт“ предполага по-голям опит и стаж в областта на енергетиката, което затруднява провеждането на конкурсите за такава длъжност, доколкото ограничава лицата, които се явяват кандидати за такава позиция. Длъжността „старши юрисконсулт“ предполага по-малък опит и стаж, което би

улеснило назначаването на експерт за тази длъжност. Като доказателство за последното обстоятелство адв. Б. представя длъжностни характеристики на двама старши юрисконсулти, които са били назначени на трансформираните длъжности, считано от дата 01.04.2024 г., респ. считано от дата 10.04.2024 г.

В хода на съдебното производство бяха разпитани като свидетели – Б. Д. Б. и Т. С.. Свидетелката Б. заявява, че е била част от политическия кабинет на министъра, като е постъпила на работа през м. август 2022 г. Работила е активно с Л. Б., най – вече във връзка с актовете по Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ). Двете са работили добре, като всичко е било в срок. Не си спомня точно, но е била свидетел на това как главният секретар на Министерството на енергетиката е оставила документи, с които най – общо е поискано от министъра да наложи дисциплинарно наказание на Л. Б.. Б. казала на Министъра, че работи много добре с жалбоподателката. След тази ситуация министърът извикал Б. и провел разговор с нея. След този разговор министърът отменил предложението за наказание на Б.. Министърът заявил, че за него е важно всеки да си върши работата, а не дали идва навреме за работа. По ЗДОИ е от важно значение да се спазват сроковете. Правомощието на главния секретар да налага дисциплинарни наказания в министерството били отнети. Не е била пряк свидетел на конфликти между директора Х. и Л. Б..

По делото като свидетел е разпитана и Т. С.. Тя е заемала длъжността „главен секретар” в Министерството на енергетиката в периода от м. март 2015 г. до август 2023 г. Не е запозната директорът Х. да е имала субективно отношение към Л. Б.. Свидетелката С. заявява, че реорганизацията в структурата на Министерството на енергетиката е станала факт, след като тя е напуснала.

По делото е представена Заповед № Е – РД – 16 – 27 от 19.01.2023 г., издадена от Министъра на енергетиката. С тази заповед е отменена изцяло Заповед № Е – РД – 16 – 756 от 22.12.2022 г., издадена от Главния секретар на МЕ. С последната на Л. Б. е наложено дисциплинарно наказание „отлагане на повишението в ранг с една година”. Основният мотив е, че с това наказание ще се окаже демотивиращо въздействие върху държавния служител Б..

Съдът установи, че посочените заповеди са издадени във връзка с дисциплинарно производство, водено срещу Л. Б.. Съдът няма правомощието да осъществи съдебен контрол върху тези заповеди, включително косвен такъв. Те не са предмет на разглеждане в настоящото съдебно производство. От тях не може да се направи еднозначен извод, че показват трайно негативно отношение към жалбоподателката. Министърът на енергетиката е упражнил своята компетентност да отмени дисциплинарното наказание на Б.. Това безспорно попада в неговата оперативна самостоятелност. Той е преценил, че налагането на този вид наказание ще демотивира Б. и няма да изпълни целта на закона. Взето е предвид и обстоятелството, че жалбоподателката има чисто служебно досие, т. е. не е била наказвана. На практика той не се е произнесъл в смисъл, че не е извършено нарушение.

Предмет на настоящото дело е прекратяването на служебното правоотношение на Л. Б., по повод на това, че нейната длъжност, в резултат на промяната на длъжностното разписание на Министерството, вече не съществува. Именно това обстоятелство е предмет на съдебен контрол по настоящото дело. Съдът намира за безспорно установено, че длъжността „началник на отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката”, в резултат на промяната на длъжностното разписание, считано от 01.12.2023 г., обективно вече не съществува в длъжностното разписание. Двата отдела

„Правно – нормативна дейност в енергетиката” и „Правно осигуряване на концесионната дейност” са обединени в един с ново наименование „Правно нормативна дейност”. Началникът на отдел „Правно осигуряване на концесионната дейност” Г. П. е назначена за началник на новосъздадения отдел „Правно – нормативна дейност”. Това е управленско решение на Министъра на енергетиката, което също попада в полето на оперативната му самостоятелност. Защо той е избрал Г. П., а не Л. Б., е въпрос на управленска преценка. Изборът му не разкрива правните характеристики на превратно упражняване на власт. Всеки един министър притежава правомощието да назначава на ръководни длъжности служители, за които намира, че ще допринесат за подобряване на ефективността на структурата, която той ръководи. За министъра не съществува задължение да осъществи подбор. За него не е установено и правно задължение да предложи друга вакантна длъжност на служителя, който е освободен в резултат на промяна на длъжностното разписание. Той поема цялата отговорност за това, дали осъществените промени в длъжностното разписание на повереното му ведомство ще допринесат за подобряването на работата. Тази отговорност му предоставя възможността както да прави структурни промени в броя на отделите, така и да взема решения във връзка с персоналния състав на човешките ресурси в Министерството.

Съдът намира, че трансформираната длъжност „началник отдел” на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката” не се припокрива с длъжността на началник на новия отдел (създаден в резултат на обединяването на два отдела) „Правно – нормативна дейност”. Основният спорен въпрос по делото е, налице ли е запазване на системата от функции, задължения и отговорности за длъжността „началник отдел” на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката”. По делото е представена длъжностна характеристика, която е изготвена след изменението в длъжностното разписание на Министерството на енергетиката. В раздел III от длъжностната характеристика за Началник на отдел „Правно нормативна дейност“ е посочено, че служителят трябва да ръководи, организира, контролира и участва в работата на отдела при правното осигуряване на дейността на министъра на енергетиката и на дирекциите от специализираната администрация в областта на енергетиката и *в областта на природните ресурси и концесиите*. В раздел IV от длъжностната характеристика е посочено, че длъжността предполага организиране, координиране и контролиране работата на непосредствено подчинените му служители във връзка с разработването и съгласуването на проекти на нормативни и административни актове в областите на: *природните ресурси и концесиите*. В раздел V, т. 9 от длъжностната характеристика е посочено, че дава предложения за решаването на въпроси, свързани с усъвършенстване на нормативни актове в областта на природните ресурси и концесиите и усъвършенстване на административната практика в тези области.

От друга страна, в длъжностната характеристика на Л. Б., която е описвала длъжността й като „началник отдел“ на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката”, в раздел III „Основна цел на длъжността“ е посочено, че тя трябва да ръководи, организира, контролира и участва в работата на отдела при разработването, съгласуването и актуализирането на проекти на нормативни актове в областта на енергетиката и даването на становища по проекти на такива актове в областта на енергетиката, както и да осигурява спазването на законността при осъществяването на дейността на министъра и на специализираната администрация в областта на енергетиката. В раздел V „Преки задължения“, т. 8 от длъжностната характеристика е

посочено, че ръководи, координира и контролира в рамките на отдела даването на становища по проекти на нормативни актове в *областта на енергетиката*, когато министерството е заинтересовано ведомство. В т. 11 от същия раздел е посочено, че дава предложения за решаването на въпроси, свързани с усъвършенстване на нормативни актове в *областта на енергетиката* и тяхното правоприлагане.

В тази връзка съдът не намира, че е налице пълно запазване на функции след закриване на длъжността „началник отдел“ на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката“. След премахване на тази длъжност и на една от незаетите длъжности за „главен юрисконсулт“ са образувани две нови щатни бройки за длъжност „Старши юрисконсулт“. Безспорно се установява, че заеманата от жалбоподателката длъжност „началник на отдел“ в новото длъжностно разписание е престанала да съществува като нормативно установена позиция и система от функции.

Независимо от посоченото, съдът намира за необходимо да посочи, че длъжностната характеристика за длъжността началник на новосъздадения отдел „Правно – нормативна дейност“ показва съдържание на служебни функции, които са различни от длъжността, която е заемала Б. преди изменението на длъжностното разписание. В новосъздадения отдел е включена и функция и дейности, които се отнасят до областта на природните ресурси и концесиите. Основателни са аргументите на адв. Б., че съдържанието на трудовите функции на отдел „Правно – нормативна дейност“ в дирекция „ПНДАОЧР“ е значително по-голямо.

В съдебната практика на ВАС се приема, че при закриването на един отдел (в случая в резултат от обединяването на два отдела), е налице премахване на присъщите за тази длъжност функции – действително съкращаване на длъжността (в този смисъл Решение № 2339 от 28.02.2024 г. по адм. д. № 46 от 2024 г. на ВАС, Второ отделение). Органът по назначаването не е длъжен да посочи мотиви защо закрива една или друга структура в подчинената му администрация, което е свързано с оптимизация на нейното функциониране, както и не подлежи на съдебен контрол въпроса дали действително е целесъобразно съкращаването на заеманата от жалбоподателя длъжност, имайки предвид неговите опит и квалификация. Органът по назначаването има право на необвързана от законовите изисквания преценка за това кои от лицата, изпълняващи длъжности от предвидените за съкращаване, да бъдат освободени, освен ако не е обявил предварителни критерии за подбор, каквито в конкретния случай не се установяват.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на К., длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република Б., на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, на Закона за митниците или на Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. Въз основа на това определение в съдебната практика трайно е утвърдено разбирането, че за да е съкратена една длъжност по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл трябва да се установи, че тази длъжност е премахната като нормативно установена позиция и система от функции или е намален броят на служителите, които са ангажирани с нейното изпълнение. Налице е реално съкращаване на длъжността „началник на отдел“ в отдел „Правно –

нормативна дейност в енергетиката“, като посоченото правно основание е такова, при което органът не е длъжен да посочи защо се съкращава длъжността, заемана от конкретния държавен служител, както и не подлежи на съдебен контрол и въпроса дали действително е целесъобразно съкращението. В този контекст не е налице и нарушаване на принципа за съразмерност по чл. 6 от АПК, както и несъответствие с целта на закона. Установените фактически и правни обстоятелства по делото не показват превратно упражняване на дискреционна власт от административния орган, подчинено на нелегитимна цел при съкращаване на длъжността на служителката.

Трябва да бъде отбелязано, че липсата на компетентност за съда да контролира по същество преценката на административния орган, извършена на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, не изключва по принцип възможността за осъществяване на контрол върху законосъобразното упражняване на правомощията на органа, предоставени в условията на оперативна самостоятелност – арг. в чл. 169 от АПК. Проверката за законосъобразност на административния акт (в това число издадения по целесъобразност), освен преценка дали органът не е нарушил съответните законови правила, включва задължително и отговор на въпроса дали органът не е упражнил превратно предоставените му по закон правомощия, в резултат на което взетото от него решение да противоречи на целта на закона. В случая са налице доказателства, че съкращаването, извършено чрез премахване на щатна бройка за длъжност „началник – отдел“ е насочено към оптимизиране на работата на съответната администрация и има за цел служебните дейности, функции и задължения да се изпълняват от по-малък брой служители. (Решение № 1027 от 30.01.2024 г. по адм. дело № 4435/2023 г. на ВАС, Второ отделение).

Съдебният контрол се проявява най – вече като контрол върху външните ограничения и законовата основа на извършените административни действия. Оперативната самостоятелност се определя като възможност да се избира измежду няколко (най – малко две) решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно и в различна – целесъобразно. От съвкупния анализ на представените по делото доказателства не се установи обстоятелството, че промяната в длъжностното разписание в Министерството на енергетиката е продиктувано единствено от желанието да се прекрати служебното правоотношение на жалбоподателката Л. Б.. Промяната е продиктувана от съображения по целесъобразност. С нея се е целяло подобряване на организацията на работата в дирекцията, респ. тя да е имала за цел да отговори на актуалните нужди на тази административна структура. В тази насока съдът взе предвид и представените длъжностни характеристики за двете трансформирани длъжности “старши юрисконсулт“. Видно от тях, в резултат на осъществената промяна в длъжностното разписание на Министерството на енергетиката, и двете са реално заети. На дата 01.04.2024 г. длъжностната характеристика е връчена на държавния служител И. Д.. На дата 10.04.2024 г. длъжностната характеристика за втората длъжност “старши юрисконсулт“ е връчена на държавния служител М. В. П.. Тоест двете нови длъжности са реално заети. Съдът не може да упражнява съдебен контрол върху кадровия подбор в Министерството на енергетиката. Посоченото обстоятелство обаче е индиция, че в конкретния случай не се касае за фиктивно закриване на щат. Доказателствата установяват попълване на незаети щатове, тоест налице е укрепване на административния капацитет и на персоналия състав на Министерството на енергетиката конкретно в дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси“. Тоест обективно е налице



доказателство, че промените в длъжностното разписание на Министерството са имали за цел подобряване на организацията на работата в дирекцията. С назначаването на двама държавни служители на длъжността „старши юриконсулт“ е даден отговор на актуалните нужди на тази административна структура. Реално са налице действия за обезпечаване на работата и по-добрата функционалност при организацията и изпълнението на заложените дейности в дирекцията.

Новосъздадените длъжности „старши юриконсулт“ – 2 броя, не разкриват функции, които да са идентични с функциите на трансформираната длъжност „началник отдел“ на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката“. В представената длъжностна характеристика за длъжността „старши юриконсулт“ в отдел „Правно – нормативна дейност“ е посочено, че основна цел на дейността (Раздел III) е да участва при правното осигуряване на дейността на министъра на енергетиката и на дирекциите от специализираната администрация в областта на енергетиката и в *областта на природните ресурси и концесиите*. В Раздел IV „Области на дейност“ е посочено, че старши юриконсултът взема участие в подготовката на ненормативните актове в областта на енергетиката, *природните ресурси и концесиите (т. 1)*. На следващо място, старши юриконсултът трябва да осигури законосъобразното осъществяване на дейността на министъра в областта на енергетиката ...и в областта на *природните ресурси и концесиите (т. 2)*. Приемат се аргументите на адв. С. Б., че длъжността, която е била заемана от страна на жалбоподателката Л. Б., е с ръководен характер – ръководно ниво 5Б. Това е била длъжност с ръководен характер по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Наредбата за прилагане на К.. Длъжността „старши юриконсулт“ няма ръководен, а изцяло експертен характер (експертно ниво 4 по чл. 4, ал. 2 от Наредбата).

Съгласно чл. 42, ал. 1 от ЗАдм, министерството е администрация, която подпомага дейността на министъра. Общото ръководство на министерството се осъществява от съответния министър (чл. 42, ал. 3 ЗАдм). В ЗДСл е обособена глава V „Администрация на изпълнителната власт“. Принципно е положението, че всяка една администрация на изпълнителната власт, в тесен смисъл на думата, се състои от три елемента: материално – техническата база, структурата (звената) в нея и персоналният състав. В конкретния случай промяната в длъжностното разписание на Министерството на енергетиката е обхванало както персоналният състав (длъжностите), така и самата структура (звената) на администрацията във ведомството. Промяната в длъжностното разписание е утвърдена от Министъра на енергетиката. Безспорно се установи от доказателствата по делото, че длъжността началник на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката“, заемана от Л. Б. преди промяната, е закрита. Тя е трансформирана в длъжност „старши юриконсулт“. От тази гледна точка обективно не е възможно да са закрити (обединени) два отдела и длъжността за началник на единия от двата отдела да е останала със същите или сходни функции.

Решението защо новосформираният отдел да има за началник Г. П. попада в полето на оперативната самостоятелност на органа по назначаване и не може да бъде обект на съдебен контрол. Не се споделят доводите, изложени в жалбата, че не е доказано наличието на първата предпоставка от хипотезата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, а именно – длъжността да е отпаднала като нормативно определена позиция в структурата на съответната администрация. Безспорно е, че едната ръководна длъжност началник на отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката“ в МЕ е

закрита и е трансформирана в длъжност „старши юриконсулт“. Това е резултат от обединяването на два отдела в един.

Не се споделя и аргументът на жалбоподателя, че функциите, задачите и задълженията на длъжността „началник на отдел „Правно нормативна дейност в енергетиката“ в дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси“ в Министерството на енергетиката са запазени и продължават да съществуват. Основният аргумент в жалбата е този, че тези функции са базисни за самото функциониране на Министерството на енергетиката и не могат да престанат да бъдат изпълнявани. Очевидно е, че част от тези функции са прехвърлени към новия отдел „Правно – нормативна дейност“. Новосъздаденият отдел обаче има по-голям обем от функции, което е логично, доколкото той обединява два съществуващи отдела. Освен областта на енергетиката, той обхваща и съдържа в себе си и функциите по обезпечаване на областта на природните ресурси и областта на концесиите. Основателни са аргументите в писмените бележки на ответника, че трябва да се имат предвид и приетите по делото Службена бележка № Е – 93 – 00 150 от 20.03.2023 г. и Службена бележка № Е – 93 – 00 – 1250 от 17.08.2023 г., съдържащи подробен отчет за извършените дейности. Видно от тези отчети, работата по ПВУ, както и по програма „Възобновяема енергия, енергийна ефективност и енергийна сигурност“, се извършва основно от началника на отдел „ПОКД“ и от главен юриконсулт от отдел ПОКД.

Констатацията на съда, че са налице и двете кумулативни изисквания – длъжността не фигурира като нормативно определена позиция в длъжностното разписание на съответната администрация, и на второ място, липсва системата от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика за длъжността, водят до извод, че е налице съкращаване на длъжността (Решение № 9162 от 11.08.2008 г. по адм. д. № 2649 / 2008 г. на ВАС, Петчленен състав, Втора колегия).

За да е налице съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, е необходимо пълно премахване на функциите, задачите и задълженията на тази длъжност или тяхното изменение да бъде толкова съществено, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат извод за наличието на качествено нова длъжност.

Съдът не споделя доводите, развити в писмената защита, че Заповед № Е – РД – 16 – 629 от 29.11.2023 г., с която Министърът на енергетиката е утвърдил длъжностното разписание, не е породила правен ефект. Основният мотив за това твърдение е обстоятелството, че на жалбоподателката тази заповед не и е била връчена. Тази заповед е вътрешноведомствен административен акт и за органа по назначаване няма задължение да го връчи на всеки отделен държавен служител. Тази заповед поражда правен ефект с факта на издаването ѝ. Това че жалбоподателката не е запозната със съдържанието не е пречка тя да породи правно действие. Не е нарушено правото на защита на Л. Б., която е упражнила редовно правото си да оспори заповедта, предмет на настоящото дело. Съдът намира, че Заповед № Е – РД – 16 – 629 от 29.11.2023 г. е редовно издаден вътрешноведомствен акт, който е бил регистриран в деловодно-информационната система Е..

Принципно вярна е тезата на жалбоподателя, че към датата на прекратяване на служебното правоотношение на Б. няма промяна в Устройствения правилник на Министерството на енергетиката и не е намалена общата численост на персонала. Това обаче не означава, че няма реално съкращаване на длъжност (щат). Съгласно

член 11, ал. 1 от Устройствения правилник, Министерството на енергетиката е структурирано в 8 дирекции, инспекторат и финансов контролор, звено "Защита на класифицираната информация" и служител по мрежова и информационна сигурност. Съгласно алинея втора на чл. 11 от Устройствения правилник, общата численост на персонала в организационните структури и административните звена на министерството е 196 щатни бройки. Посоченото означава, че когато се обединяват два отдела и не се променя общата численост на персонала, не е необходимо изменение в този правилник. Изменение в този правилник би било необходимо, ако се закрива или открива дирекция, или се променя общата численост на персонала. Съкращаване на щат е възможно и без да се намалява общата численост на персонала. Например като се обединят два отдела, и длъжността началник на отдел на единия от тези обединени отдели са трансформира. Налице е реално съкращаване на щатна длъжност „началник отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката“.

Не се споделят доводите на жалбоподателя, че не са премахнати функциите, задачите и задълженията на длъжността „началник отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката“. Действително тези функции са нормативно присъщи за МЕ. Чрез извършеното обединение на двата отдела обаче, длъжността „началник отдел Правно – нормативна дейност“ обхваща в себе си функциите и на двата отдела. Тоест тази длъжност обективно съдържа в себе си както дейностите в област „енергетика“, така и дейностите в областите „природни ресурси“ и „концесии“. Функциите, задачите и задълженията на тази нова длъжност са в много по-голям обем от трансформираната длъжност, включително и при отчитане на обстоятелството, че новата длъжност съдържа част от характеристиките на трансформираната длъжност „началник отдел Правно – нормативна дейност в енергетиката“. Въпросът защо Л. Б. не е назначена за началник на обединения отдел попада в оперативната самостоятелност на органа по назначаване и не може да бъде обект на съдебен контрол, включително и косвен. В доклада на директора на дирекция „ПНДАОЧР“, с който на Министъра на енергетиката чрез Главния секретар е предложена промяна в длъжностното разписание, са изложени мотиви в насока на това, че се цели подобряване на координацията в работата на двата отдела. Тоест очевидно управленското решение се основава на идеята да се намалят отделите, за да има по – добра координация при осъществяване на този вид дейност от страна на Министерството на енергетиката. Ръководната функция се предоставя за упражняване от един началник отдел, вместо от двама. Дали това управленско решение е целесъобразно и ще доведе до желан резултат е въпрос, който не може да получи своя отговор в рамките на това съдебно производство. Решението е израз на оперативната самостоятелност на органа по назначаване и не може да бъде обект на съдебен контрол по настоящото дело.

За органа по назначаване няма правно задължение да предложи на жалбоподателката преназначаване на друга длъжност в Министерството на енергетиката.

Действително в хода на съдебното производство беше установено, че срещу жалбоподателката Л. Б. е било иницирано дисциплинарно производство. Това обстоятелство обаче само по себе си не може да доведе до извод, че промяната в длъжностното разписание в Министерството на енергетиката е имало за единствена цел да бъде прекратено служебното ѝ правоотношение. Доведена докрай тезата на жалбоподателката би довела до извод, че всяко едно дисциплинарно производство, независимо от неговия край (с налагане на наказание или отмяната му), води до невъзможност този служител да попадне в хипотезата на чл. 10б, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Не се споделят доводите, изложени в писмената защита на адв. Б., че органът по назначаване не е обявил предварително правила за подбор. Тези правила биха обвързали органа по назначаване, ако са били предварително утвърдени и обявени. (В този смисъл Решение № 9582 от 29.06.2011 г., по адм. д. № 11493 / 2010 г. на ВАС, Пето отделение). Принципно задължение да утвърди и обяви правила за подбор обаче за органа по назначаване няма. Наличието на такива вътрешни правила не се установи по делото. Съгласно разпоредбата на чл. 13 от АПК, административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагането на закона и постигане на целите му. Ако такива правила обаче не са утвърдени и обявени, органът по назначаване няма как да ги следва.

Основателни са аргументите, изложени в писмената защита на Министъра на енергетиката, че задължителните реквизити на акта, с който се прекратява служебното правоотношение, са установени в разпоредбата на чл. 108, ал. 1 ЗДСл. (в този смисъл Решение № 12414 от 18.09.2019 г. по адм. д. № 2830 / 2019 г. на ВАС).

Съдът приема, че заповедта е връчена на жалбоподателката на дата 01.12.2023 г., доколкото същата саморъчно е посочила, че на 30.11.2023 г. е била в работна среща и се е явила на 01.12.2023 г. за връчване.

Непосочването на реда и срока за обжалване на заповедта на Министъра на енергетиката не е „съществено нарушение на административнопроизводствените правила” по смисъла на чл. 146, т. 3 от АПК. Този пропуск води до удължаване на срока за обжалване.

С оглед на всичко гореизложеното съдът намира, че оспорената Заповед № ЧР – П – 30 / 30.11.2023 г. на Министъра на енергетиката е законосъобразен административен акт.

*По отношение на разноските*

На основание чл. 143, ал. 1 АПК жалбоподателят има право да му се заплатят направените разноски по делото. В хода на съдебното производство е представен списък по чл. 80 от ГПК от страна на адв. Б.. Представени са доказателства за заплатено адвокатско възнаграждение в размер на 1000 (хиляда) лева. Паричната сума е платена в брой в деня на подписване на договора за правна защита. С оглед изхода на делото те трябва да се присъдят в полза на жалбоподателя.

По изложените съображения и на основание и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ от АПК, Административен съд София–град, 45 - ти състав, I –отделение,

### **Р Е Ш И:**

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Л. Г. Б., ЕГН [ЕГН], адрес: [населено място],[жк], [улица], [жилищен адрес] ап. № 38, срещу Заповед № ЧР – П – 30 / 30.11.2023 г. на Министъра на енергетиката, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДсЛ е прекратено служебното правоотношение на Б. на длъжността „Началник на отдел“ с придобит II старши ранг, отдел „Правно – нормативна дейност в енергетиката“, дирекция „Правно – нормативна дейност, административно обслужване и човешки ресурси“, Обща администрация, поради съкращаване на длъжността.

ОСЪЖДА Л. Г. Б., ЕГН [ЕГН] да заплати на Министерството на енергетиката, разноски по делото в размер **общо на 1000 лева**.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд на

Република Б. в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

**СЪДИЯ:**