

# РЕШЕНИЕ

№ 2946

гр. София, 07.05.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 21 състав**, в публично заседание на 22.04.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Красимира Проданова**

при участието на секретаря Светла Гечева, като разгледа дело номер **3352** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – чл.178 от Административно-процесуалния Кодекс (АПК) вр. чл.124, ал.1 ЗДСл. Делото е образувано, след като с Решение № 4082/31.03.2021 г., по адм. дело № 505/2021 г. на ВАС, Пето отделение е постановена отмяна на постановеното Решение № 4899 от 18.09.2020 г. по адм. дело № 5977/2020 г. по описа на АССГ и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на съда. С Определение № 2585 от 12.04.2021 г., съдът е разделил производството по адм. д. № 3352/2021 г. по описа на Административен съд - София-град, образувано по жалбата на П. Б. П., ЕГН [ЕГН] срещу Заповед № 3394/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“ от това по предявения иск за обезщетение с правно основание чл. 121, ал. 1, т. 3, вр. чл. 104, ал. 1 от ЗДСл. като е постановил по настоящото дело да продължи разглеждането на оспорването на Заповед № 3394/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя с ответника, на основание чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл.

В жалбата са изложени подробни съображения относно основателността ѝ и за незаконосъобразност на оспорената заповед. Счита заповедта за немотивирана, тъй като в нея не са посочени конкретни причини и мотиви за прекратяване на служебното правоотношение. Излага съображения за това, че е налице злоупотреба с право, тъй като органа е действал недобросъвестно при издаване на заповедта. Към момента на прекратяване на правоотношението е имало други вакантни длъжности, на които е можело да бъде преназначен жалбоподателя. Моли за отмяна на заповедта.

В представени по делото писмени бележки, при предходното разглеждане на делото, доразвиват съображенията си за незаконосъобразност на оспорения акт. Отново посочват, че на жалбоподателя е оказан натиск да подаде молба за преместване от длъжността, която е заемал началник отдел в АМ. За това свидетелства обстоятелството, че въпреки че няма никаква връзка с [населено място], семейството му живее в [населено място], и без каквато и да била причина, е подал молба за преместване в ТД Тракийска, в [населено място] и то на длъжност значително по-ниска от тази, която е заемал преди това. Този извод, за оказан натиск, се подкрепя и от проследяване структурата на ТД Тракийска. Общата численост на посочената ТД е 185 щатни бройки, от които 39 в отдел Акцизна дейност. Тази численост е определена на 23.03.2020 г. след по-малко от месец, общата численост е запазена, но е увеличена щатната численост на отдел Акцизни дейности от 39 на 40 щатни бройки, като на тази допълнителна бройка е назначен жалбоподателя. Това увеличение е направено, въпреки, че не е увеличен стокооборотът, напротив намалял е в условията на пандемията. След това, на 04.06.2020 г. отново е променена числеността, като са намалени щатните бройки от 40 на 39. Тази промяна в щатната численост на ТД Тракийска, три пъти в рамките на няколко месеца, без да са настъпили никакви съществени промени във функциите и задачите на дирекцията, могат да бъдат определени като противоречащи на принципите на закона, като основната цел е отстраняването на жалбоподателя от структурата на АМ. Също така, като съществено нарушение на материалния закон счита това, че правоотношението, при съкращаването на една от общо 6 щатни бройки, е прекратено именно с него, без оглед професионалните качества на служителите. Счита, че както при назначаването на държавен служител се държи сметка за професионалните качества, така следва да се държи сметка и при съкращаването на една от няколко бройки. Счита също така нарушен и принципа на последователност и предвидимост в действията на административните органи. Освен това намира, че процедурата по съкращаване на щата е извършена в нарушение на Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, и по-конкретно на чл. 14, ал.1, според която разпоредба, промени в длъжностното разписание се предлагат с писмен мотивиран доклад. Моли за отмяна на заповедта.

В проведеното открито съдебно заседание, жалбоподателят се явява лично и се представлява от адв. П. и адв. Ц., които поддържат жалбата и молят за нейното уважаване. Претендират разноски.

Ответникът, директорът на Агенция „Митници“, се представлява в съдебно заседание от юрк. Д. Й., която оспорва жалбата и моли за нейното отхвърляне. В представени писмени бележки развива съображения за законосъобразност на оспорената заповед. Посочва, че актът е издаден от компетентен орган, в рамките на предоставените от закона правомощия, спазена е предписаната писмената форма, както и изискванията на съдържание на акта. По отношение на съдържанието посочва, че предвид основанието за прекратяване на правоотношението, съкращаване на щата, органът не е задължен да излага фактически съображения в заповедта. Излага съображения за действително намаляване на щатна численост, като посочва, че щатната численост на АМ е определена в Устройствения правилник на агенцията, като се определя от МС по предложение на министъра на финансите. Посочва, че ответникът е действал в условията на обвързана компетентност, тъй като е длъжен да структурира администрацията на АМ по най-целесъобразен и удачен начин. Счита, че тази

преценка не подлежи на съдебен контрол. Посочва, че е правно ирелевантно за спора твърдението за оказан на жалбоподателя натиск за заявяване на желание за преместване от АМ в ТД Тракийска в [населено място]. Също така посочва, че в ЗДСл не е предвидена процедура по подбор при съкращаване на щата, като преценка по целесъобразност на органа е как и кои лица, на кои длъжности, да бъдат съкратени. Претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатския хонорар.

Административен съд София-град, в настоящия съдебен състав, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл. 235, ал. 2 от ГПК, във вр. с чл. 144 от АПК приетите по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

От представените по делото документи се установява, че жалбоподателят П. Б. П. е назначен по служебно правоотношение в Агенция Митници, със Заповед № 5415/28.04.2004 г. на директора на АМ. В системата на Агенция Митници, с предишно наименование Главно управление на Митниците, към Министерство на финансите, П. Б. П. работи от 2000 г., като първоначално правоотношението е било трудово. В този период жалбоподателят е повишаван в длъжност, увеличавано е месечното му трудово възнаграждение и е преназначаван на различни позиции. От представените по делото документи от служебното досие на П. Б. П. се установява, че същият притежава висше образование, степен магистър по специалността Финанси и специалността Стопански и финансов контрол.

Със Заповед № 1785/04.01.2019 г., по заявление на П. Б. П., последният е преназначен на длъжността началник отдел в ТД Югозападна към АМ. Длъжността началник отдел Митническа дейност в ТД Югозападна към АМ е ръководна длъжност от ръководно ниво 5Б, видно от длъжностната характеристика за длъжността. Със заповед № 6330/02.04.2019 г. на директора на АМ, на жалбоподателя е определено месечно трудово възнаграждение в размер на 2 524,00 г., за длъжността началник отдел в АМ.

Със заявление рег. № 32-122251/27.04.2020 г. до директора на АМ, жалбоподателят е заявил желание да бъде преназначен на длъжност държавен инспектор в ТД Тракийска към АМ, поради лични причини, считано от 28.04.2020 г.

На основание подаденото заявление, директорът на ТД Тракийска е предложил, П. да бъде разпределен да работи в сектор Обслужване, в отдел Акцизни дейности, предвид изключително натоварения работен процес в този отдел.

Със Заповед № 3310/28.04.2020 г., директорът на АМ е преназначил П. Б. П. от длъжността началник отдел в АМ, длъжностно ниво 5, ръководно ниво 5Б, в ТД Югозападна към АМ, с ранг IV старши, на длъжност държавен инспектор в ТД Тракийска, длъжностно ниво 5, експертно ниво 1Б, с ранг IV старши. Основната месечна заплата на новата длъжност е определена на 2 200,00 лв.

Видно от длъжностната характеристика за длъжността „държавен инспектор“ в ТД Тракийска, основните задължения на служителя са да осъществява дейностите по митнически надзор и контрол на стоки, превозни средства, лица, митнически и придружаващи ги документи, включително по електронен път, съгласно нормативни и други актове, регламентиращи митническата дейност. Преките задължения на държавния служител, изпълняващ тази длъжност, са определени в 22 точки.

Видно от представените формуляри за оценка за 2017 г., 2018 г. и 2019 г., оценката на жалбоподателя за изпълнение на служебните му задължения е „Изключително изпълнение“ за 2019 г. и „Изпълнението надвишава изискванията“ за 2018 г. и 2017 г.

В посочените години, жалбоподателят е бил назначен на длъжността началник отдел в ТД Югозападна към в АМ.

Със заповед № ЗАМ-512/32-92475 от 23.03.2020 г. на директора на Агенция Митници, е определена структурата на ТД Тракийска, считано от 23.03.2020 г. Общата численост на ТД Тракийска е определена на 185 щатни бройки, както следва:

1 щатна бройка за директор на ТД Тракийска и 2 щатни бройки за зам.-директор;

В Обща администрация са определени 34 щатни бройки;

В Специализирана администрация са определи 65 щатни бройки, сред които в отдел Митническа дейност – 12 щатни бройки,

в отдел Акцизна дейност – 39 щатни бройки, сектор Обслужване – 28 щатни бройки, сектор Проверки и ревизии – 10 щатни бройки,

в отдел Пътни такси и разрешителен режим – 9 щатни бройки,

в отдел Митническа лаборатория – 6 щатни бройки;

В Митническите бюра по места – общо 76 щатни бройки и

В митническия пункт в [населено място] – 6 щатни бройки.

Неразделна част от заповедта е длъжностното разписание в ТД Тракийска, считано от 23.03.2020 г., от което е видно, че щатните бройки за длъжността държавен инспектор в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са пет.

Със заповед № ЗАМ-687/32-122992 от 28.04.2020 г. на директора на Агенция Митници, е определена нова структурата на ТД Тракийска, считано от 28.04.2020 г. Общата численост на ТД Тракийска е определена отново на 185 щатни бройки, като общата численост в Обща администрация е намалена от 34 на 33 щатни бройки. Това намаляване в Обща администрация е за сметка на увеличената щатна численост на Специализирана администрация, която става с 67 щатни бройки, сред които в отдел Митническа дейност – 12 щатни бройки и в отдел Акцизна дейност – 40 щатни бройки, сектор Обслужване – 29 щатни бройки, сектор Проверки и ревизии – 10 щатни бройки. В останалите отдели и сектори няма промяна в щатната численост.

Неразделна част от заповедта е длъжностното разписание в ТД Тракийска, считано от 28.04.2020 г., от което е видно, че щатните бройки за длъжността държавен инспектор в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са шест.

Със Заповед № 3311/28.04.2020 г. на директора на Агенция „Митници“ е определено мястото на изпълнение на държавната служба в структурата на ТД Тракийска. Видно от заповедта е, че всичките общо шест щатни бройки в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са заети. Също така се установява, че общо 7 щатни бройки в ТД Тракийска са вакантни. Това са за следните длъжности – 1 бройка за зам.-директор, 1 бройка за старши експерт в отдел Финанси, управление на собствеността и разпореждане със стоки, 1 щатна бройка за началник отдел Митническа дейност, 1 щатна бройка за старши инспектор в сектор Проверки и ревизии, 1 щатна бройка за старши експерт в отдел Митническа лаборатория и 2 щатни бройки за длъжността старши инспектор в митническо бюро Стара З..

Със Заповед № ЗАМ-864/32-157792/04.06.2020 г., директорът на Агенция „Митници“ е определил нова щатна численост на ТД Тракийска, считано от 05.06.2020 г., като общата численост на ТД е намалена на 184 щатни бройки. Намаленият брой на щатната численост е за сметка на Специализирана администрация, в която общият

брой на щата е намален от 67 щатни бройки на 66, а именно в отдел Акцизна дейност щатни бройки 39, вместо предходно определените 40, като реалното съкращаване на щата е в сектор Обслужване, където щатните бройки от 29 са намалени на 28. Неразделна част от заповедта е длъжностното разписание в ТД Тракийска, считано от 05.06.2020 г., от което се установява, че щатните бройки за длъжността държавен инспектор в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са намалени от 6 /съгласно Заповед № ЗАМ-687/32-122992 от 28.04.2020 г. на директора на Агенция Митници/ на 5.

Със Заповед № 3399/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“ е определено мястото на изпълнение на държавната служба в структурата на ТД Тракийска. Видно от заповедта е, че всичките общо пет щатни бройки в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са заети. Също така се установява, че общо 6 щатни бройки в ТД Тракийска са вакантни. Това са за следните длъжности – 1 бройка за зам.-директор, 1 бройка за старши експерт в отдел Финанси, управление на собствеността и разпореждане със стоки, 1 щатна бройка за началник отдел Митническа дейност, 1 щатна бройка за старши експерт в отдел Митническа лаборатория и 2 щатни бройки за длъжността старши инспектор в митническо бюро Стара 3..

Със Заповед № ЗАМ-977/32-177581 от 23.06.2020 г. на директора на Агенция Митници отново е променена структурата на ТД Тракийска, считано от 23.06.2020 г. Общата численост на ТД Тракийска не е променена спрямо предходната промяна в структурата и е 184 щатни бройки. Намалена е числеността Обща администрация, от 33 е намалена на 32 щатни бройки, както и е променена числеността на митническите бюра по места, като числеността на митническото бюро в Р. е увеличена за сметка на числеността на митническото бюро в Стара 3..

Въз основа на така извършените промени в щатното разписание, при неспазване срока за предизвестие, с оспорената заповед № 3394/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на П. Б. П. за длъжността „държавен инспектор“ в Териториална дирекция Тракийска, към Агенция митници, считано от 06.06.2020 г. Като причина е посочено поради съкращаване на длъжността. Със заповедта е определено изплащането на следните обезщетения: обезщетение съгласно чл. 61, ал. 1 от ЗДСл за неизползван платен отпуск, обезщетение съгласно чл. 106, ал. 4 от ЗДСл за неспазване срока на предизвестие.

Заповедта е връчена на жалбоподателя на 06.06.2020 г., в 10,20 часа.

Видно от представена справка за вакантните длъжности, обявените конкурсни процедури и конкурентни подбори в АМ към 06.06.2020 г., вакантните места в АМ са над 100 щатни бройки, на различни нива в агенцията и в различни структурни звена, в това число в ЦУ и в различни ТД. За общо 107 длъжности в АМ ма обявени конкурсни процедури, а за 34 длъжности има обявени конкурентни подбори.

По делото беше изслушан като свидетел С. М. П., ръководител на звено „Одит и последващ контрол“ при Агенция Митници. Свидетелят заявява, че познава П. Б. П. от 2011 г., когато бил редови служител в отдел „Одит и последващ контрол“. Жалбоподателят спечелил конкурс и станал началник на отдела. Във връзка с одит на ЕК техният сектор трябвало да извърши голяма по обем работа, за което се наложило свидетелят да бъде командирован в Г.. Тогава Жалбоподателят останал в С.. Поддържали връзка по телефона, във връзка със служебните ангажименти. Един ден

жалбоподателят се обадил и казал, че са го преместили в териториална дирекция Тракийска, в [населено място]. Това много изненадало свидетеля, защото знае, че жалбоподателят никога не е извявал желание да се мести. Причината за преместването по неговите думи е, че с териториалния директор са ги извикали в централно митническо управление да говорят във връзка със задачите, които е поел и след като завършил разговора му е било обяснено, че повече не може да работи на ръководна длъжност и в същата ТД. Вариантите според думите на жалбоподателя са били два - или да напусне или да се премести на друга длъжност, неръководна, в друга териториална дирекция. В момента на отправеното предложение, не е имало свободно място, като когато избрал да се премести в друга ТД, тогава са му намерили място. П. Б. П. бил делегат на Република България в групата за одобрените икономически оператори. Според свидетеля, той беше много добър ръководител. Лично той разработил матрица за оценка на риска, която е по-добра от тази, която е получена от ЕК.

По реда на чл. 176 ГПК е изслушан и жалбоподателя. Той заявява, че независимо от приложеното по делото, молбата за преместването му е в резултат на избора, който му бил предложен. Изборът бил или да напусне системата по неизвестни за него причини, или да бъде преместен. Тъй като има две деца, семейство, което следва да издържа, преценил, че предложението да отида в П. е по-добро. Не виждал причина да подава заявление за напускане, тъй като 20 г. е вършил съвестно работата си. Ако бил отказал да бъде преместен, щял да бъде уволнен дисциплинарно. В ТД П. бил държавен инспектор в отдел „Обслужване“, дейността била администриране на акцизи. Не било проблем да изпълнява тези задължения, тъй като се е занимавал с тези неща. Не му посочиха къде, в коя ТД ще ме премести. Помолил да е по-близо, да се пътува по-малко. След като дал устното си съгласие, била извикана директорката на дирекция „Човешки ресурси“, заедно с която зам. - директора на агенция Митници, започнали да му търсят място В сектора, в който бил преместен, били шест държавни инспектори, а сега станали пет. По отношение на задълженията му в П. не му е оказван натиск. Единствено имало предупреждение, дадено от териториалния директор на Тракийска митница, която казала, че „тук не правим нещата както трябва, а както ни разпоредят“. Един месец заемал длъжността „държавен инспектор“ в П.. Последната атестация, е за 2019 г., в С., на която има поставена най-високата оценка. Тъй като няма директна комуникация съгласно деловодните правила, въз основа на негов доклад, който коментира прилагане на указания, издадени декември месец от директора на Агенция Митници, които указания са в противоречие с националното законодателство, директора М. М. бил отправил доклад до директора на Агенция Митници, с цел да бъде сезиран министъра на финансите по отношение сериозността на казуса. Става въпрос за невъзможност на

установяване и събиране на задължения в особено големи размери от митническата администрация, въз основа на които е сезирана и прокуратурата.

***При така установените факти, настоящия съдебен състав на АССГ, като извърши цялостна проверка за законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК, достигна до следните правни изводи:***

Жалбата срещу процесната заповед е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от легитимирано лице, адресат на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение, поради което е *процесуално допустима*.

Насочена е срещу индивидуален административен акт, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната норма на чл.121, ал.1 ЗДСл.

Предмет на оспорване е заповед № 3394/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на П. Б. П. за длъжността „държавен инспектор“ в Териториална дирекция Тракийска, към Агенция митници, считано от 06.06.2020 г.

Разгледана по същество, жалбата е ***НЕОСНОВАТЕЛНА***.

Съгласно изричната разпоредба на чл.168, ал.1 АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен, въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, като съгласно ал.2 на същия член съдът обявява нищожността на акта, дори да липсва искане за това.

Оспорената заповед е издадена от директора на Агенция митници, в чиято структура е бил назначен жалбоподателя и който е органа по назначаване, съобразно разпоредбата на чл. 107, ал.1 ЗДСл. Съгласно чл. 6, т.5 от Устройственият правилник на АМ, приет с ПМС № 57/14.03.2014 г., директорът на АМ е органът, който назначава държавните служители, изменя и прекратява служебните правоотношения с тях. В този смисъл, и предвид на това, че именно директорът е органът по назначаването на държавния служител в структурата на АМ, където се намира и ТД Тракийска, то и заповедта за прекратяване е издадена от компетентен орган да прекрати служебното правоотношение с жалбоподателя.

Спазени са установената писмена форма и съдържание за издаване на административен акт - чл. 108 ЗДСл. 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. В заповедта е посочен издателя на акта, правното основание за прекратяването на правоотношението, а именно чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл. Изложени са фактическите и правни основания за издаването ѝ. Издадена е при наличието на материалноправните предпоставки по чл. 106. ал. 1. т. 2 от ЗДСл - влязлото в сила на 05.06.2020 г. Длъжностно разписание на Териториална дирекция Тракийска, съгласно което щатните бройки за длъжността, заемана от жалбоподателя са редуцирани в сравнение с предходното длъжностно разписание. Мотиви се съдържат в самата заповед, в която е отразено, че причина за прекратяването е съкращаване на щата, придобития ранг на държавна служба – 4 старши, като в нея е отразено, че на служителя се дължи изплащане на обезщетение за неизползван платен годишен отпуск и обезщетение в размер на основната заплата за неспазения срок на предизвестие. Освен това, основанието на чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл е такова, което не изисква излагането на специални мотиви и не е свързано с определено поведение на служителя, а с политика на редуциране на длъжностите и самостоятелна преценка по целесъобразност на органа, без да е необходимо допитване или съвещаване със служителя. Затова и органът не е длъжен да посочи мотиви за съкращаване длъжността. От друга страна, не подлежи на съдебна проверка въпросът дали съкращението е целесъобразно. Актовете приложени в преписката, на основание на които заповедта е издадена, в достатъчна степен я мотивират, без да е необходимо да се възпроизвежда тяхното съдържание.

Неоснователно е възражението, направено в жалбата, че единствено министъра на финансите е органа, компетентен да извършва промени в длъжностното разписание на АМ, поради което съкращаването на щата не е направено в съответствие с изискванията на закона и УПАМ. Щатното разписание е утвърдено на основание чл. 8, изр. второ от ЗМ, съгласно който директорът на Агенция "Митници" определя структурата и числеността на персонала на Териториални дирекции, митнически бюра и митнически пунктове, в рамките на общата численост на персонала на агенцията. Същото правомощие на директора на АМ е залегнало и в УПАМ, чл. 6, т.11, съгласно която в правомощията на директора на АМ е да утвърждава длъжностното разписание на Агенцията. Също така, числеността на АМ е определена в УПАМ, чл. 8, ал.1, и същата е 3 362 щатни бройки, като директорът на АМ е извършил структурни промени в рамките на тази обща численост на персонала, без да се извършват промени в нея. Т.е., ответният орган, в предоставените от закона и УПАМ



правомощия е съкратил щатната численост на ТД Тракийска, в която е бил назначен жалбоподателя.

В кръга на притежаваната компетентност на административния орган е правото му да извършва промени и реорганизации в управляваната от него администрация с оглед оптимизиране на дейността ѝ, при съобразяване с приетата структура и нормативноопределената численост на служителите. Въз основа на Устройствения правилник на Агенция „Митници“ и съобразно предоставените му правомощия - чл. 2. ал. 3 от ЗДСл, чл. 8 от Закона за митниците и чл. 6. ал.1, т.11 от Устройствения правилник на Агенция „Митници“, директорът на агенцията разполага с възможността да внесе промяна в структурата на отделните звена и съответно във вида и броя на длъжностите, заемани от държавни служители, при която да бъдат съкратени едни и открити други длъжности. Органът по назначаването не е длъжен да излага своите съображения за съкращаване на заеманата от жалбоподателя длъжност. Тази реорганизация не само не ограничава административната самостоятелност, а напротив, ясно я подчертава. Това правомощие на директора на Агенция „Митници“ е обективизирано в Заповед № ЗАМ-864/32-157792 от 04.06.2020 г. за определяне структурата на ТД Тракийска, считано от 05.06.2020 г. и утвърденото Длъжностно разписание на ТД Тракийска, и сила от 05.06.2020 г., въз основа на което е прекратено служебното правоотношение на П. Б. П.. „Съкращаване на длъжност“ в структурата на държавно учреждение е налице, когато се премахват или редуцират съответните, предвидени в длъжностното разписание, щатни бройки. Това представлява съкращение на длъжността като основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106. ал. 1. т. 2 от ЗДСл. При реализиране на диспозицията на правната норма - съкращаване на длъжността, той е длъжен да издаде заповедта (Решение № 14906/05.11.2019 г. по адм. дело № 6748/2019 г. на ВАС).

При постановяване на заповедта не е допуснато и съществено нарушение на административно производствените правила. В закона липсва установена специфична процедура за издаване на заповед на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Единственото изискване е наличието на отправено едномесечно предизвестие за прекратяване на служебното правоотношение, но това изискване не е абсолютно, доколкото неспазването на едномесечния срок на предизвестие може да бъде компенсирано с обезщетение, съгласно чл. 106, ал. 4 от ЗДСл. В случая, установения от закона едномесечен срок за отправяне на предизвестие не е спазен, тъй като изобщо такава не е връчвано на жалбоподателя. По тази причина, в заповедта е посочено, че

на служителя следва да се изплати обезщетение за неспазен срок на предизвестие на основание чл. 106, ал.4 ЗДСл.

Не може да доведе до незаконосъобразност на заповедта обстоятелството, че заповедта за прекратяване на служебното правоотношение, е връчена на жалбоподателя в събота, който е неработен ден. Действително се установява, че заповедта е връчена на 06.06.2020 г., събота, почивен ден, но целта на връчването на един акт е той да достигне до неговия адресат, който да се запознае със съдържанието му. Т.е., целта е самото връчване, а не датата, на която е връчен или лицето, което е връчило акта. Датата на връчване е важна единствено с оглед спазване на срока за оспорване на акта, който в случая е спазен и кой и в какъв ден е връчил акта, са правно ирелевантни за спора.

Предвид изложеното, проверката на оспорената заповед ще бъде извършена на основание съответствие с материалния закон.

Разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл., послужила като правно основание за издаване на оспорената заповед, регламентира прекратяване на служебното правоотношение със служителя при съкращаване на длъжността. За да се приеме, че е изпълнено предвиденото в закона основание, следва да се установи, че длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува или ако е запазена, то е намален броят на служителите, които изпълняват тази длъжност. Във всяка от двете хипотези е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Държавната служба е институция на държавата и има за основно предназначение да реализира държавната политика, държавните интереси, както и обществения интерес, представен в държавната политика. Функционирането на държавната служба е свързано с упражняването на държавна власт и при осъществяването ѝ винаги се действа от името на държавата, затова държавната служба е израз на държавно-властнически правомощия и нейното нормално функциониране се гарантира от държавната власт, като при нужда за целите на изпълнение на задачите на държавната служба може да се прибегне и до държавна принуда. Държавната служба се осъществява на основата на правото - тя е правно регламентирана и представлява система от правни норми, общи и специални, които уреждат принципите и правилата на осъществяване на държавната служба, правата и задълженията на държавните служители, отговорността и зависимостта между функционирането на държавната служба в различните държавни органи и звена.

Легалната дефиниция на понятието "длъжност в администрацията" е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Съгласно тази дефиниция "Длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на ЗМВР, на Закона за въоръжените сили на РБ, ЗИНЗС 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". От това следва, че основните белези на понятието „длъжност в администрацията“ са два: 1. нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. С оглед на така определените белези, когато органът по назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл., трябва да бъде установено, че тази длъжност вече не фигурира и като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика или тези функции и задължения да са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изисквания за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Двете изисквания следва да бъдат установени кумулативно.

За да е налице „съкращаване на длъжността“ е необходимо кумулативно да са налице две предпоставки:

- длъжността да отпада като нормативно определена позиция, с пълно премахване на функциите, задачите и задълженията и/или тяхното изменение да е толкова значително, че да дава основание да се приеме наличие на качествено нова длъжност. Това обикновено се постига при изваждане от длъжността на част от досегашните функции, задачи и задължения и комбинирането и ме други, или допълване на характеристиката на досегашната длъжност, но във всички случаи следва да е постигнато качествено ново съдържание на длъжността и
- при намаляване обема на дейността на съответната администрация, което се изразява с премахване на предвидените в длъжностното разписание щатни бройки.

Съдът намира, че са установени двете кумулативно изискуемите предпоставки от фактическия състав на чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл.

При „съкращаване на длъжността“, органът по назначаването има само

две възможности - да прекрати служебното правоотношение или след преценка по целесъобразност да предложи преназначаване, от които първата е и задължение, а за упражняването на втората е овластен да направи суверенна преценка. При избора на първата възможност, органът по назначаване не е необходимо да събира и обсъжда обяснения и възражения от държавния служител, чиято длъжност е съкратена. ЗДСл изрично е регламентирал възможността да не се спази срока на предизвестие за прекратяване на служебното правоотношение с държавния служител, в който случай му дължи обезщетение в размер на една основна заплата. (Решение № 9028 от 14.10.2002 г. на ВАС по адм. д. № 3646/2002 г.)

ЗДСл не съдържа разпоредба, аналогична на чл. 329 КТ, според която при закриване на част от предприятието, както и при съкращаване в щата или намаляване на обема на работата работодателят има право на подбор и може в интерес на производството или службата да уволни работници и служители, длъжностите на които не се съкращават, за да останат на работа тези, които имат по-висока квалификация и работят по-добре. Наличието на два режима за назначаване на служители в администрацията - по трудово и по служебно правоотношение подчертава разликата между двете правоотношения, както и необходимостта всяко от тях да е подчинено на специален материално правен режим, който не следва да се прилага по аналогия. След като служебното правоотношение възниква от едностранен властнически акт за назначаване, то органът по назначаването разполага с оперативна самостоятелност да прецени, как и с кои служители да прекрати служебното правоотношение, отново с едностранен властнически акт. Във връзка с изложеното, може да се направи заключение, че при прекратяване на служебното правоотношение административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност по смисъла на чл. 169 АПК.

В този смисъл, на съда е служебно известна Заповед № ЗАМ-613/12.11.2009 г., с която е била утвърдена и действаща Процедура за съкращаване на персонала в Агенция "Митници". Поради наличието на такава утвърдена процедура, издадена от самия орган, той е бил задължен да се съобразява с нея при съкращаване на щата. Тази заповед обаче е била отменена с друга Заповед № ЗАМ-611/04.11.2011 г. на директора на Агенция "Митници", считано от 04.11.2011 г., поради което към момента на издаване на процесната заповед, в АМ не е съществувала процедура за съкращаване на персонала, която да задължава органа да извършва подбор при съкращаване на определени щатни бройки от персонала на АМ.

Преценката коя длъжност или бройка на длъжността да бъде съкратена е свързана именно с оперативната самостоятелност на управляващия дейността, и негово право е да я организира по най-ефикасен начин. В случая, съкращаването е резултат от утвърждаване на ново длъжностно разписание на ТД Тракийска при АМ, следствие на което е намалена една щатна бройка за длъжността държавен инспектор в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, на която е бил назначен жалбоподателя. В този смисъл, в съдебната практика, в това число и на ВАС, се приема безпротиворечиво, че при прекратяване на служебното правоотношение при условията на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. за органа по назначаването не съществува задължение за подбор, а преценката му за прекратяване на конкретното служебно правоотношение е въпрос на оперативна самостоятелност и не подлежи на съдебен контрол. Поради това и без правно значение са обстоятелствата, че жалбоподателят е бил с висока квалификация, работил е 20 години в системата на АМ и е изпълнявал съвестно и качествено служебните си задължения.

Също така, ирелевантно за спора е обстоятелството, че към момента на прекратяване на служебното правоотношение с жалбоподателя, в АМ са съществували вакантни длъжности, които са могли да бъдат предложени на жалбоподателя да заема. Такова задължение за органа не е въведено в закона.

Доколкото въпросът с реорганизацията на структурата в АМ е въпрос на целесъобразност и оперативна самостоятелност на органа, поради което не може да се осъществява съдебен контрол върху този въпрос, то и без значение е обстоятелството, че щатната численост на ТД Тракийска е изменяна три пъти за периода от 23.03.2020 г. до 04.06.2020 г. За да възникне основанието, посочено в чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, следва да се установи и съдът държи сметка дали длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, не съществува или ако длъжността е запазена, е намален броят на служителите, ангажирани с нейното изпълнение. Намалването на щатните бройки за определена длъжност, винаги е форма на реално съкращаване на длъжността като нормативно определена позиция /Решение № 1919 от 23.02.2015 г. по адм. дело № 12075/2014 г. по описа на ВАС/.

Доколкото основният мотив на жалбоподателя за незаконосъобразност на заповедта за прекратяване на правоотношение му е, че в същност преместването му на тази длъжност в ТД Тракийска, въпреки че е

направено по негова молба, не отразява неговата обективна воля, а е в следствие на упражнен спрямо него натиск, съдът следва да уточни, че доколкото заповедта за преместване е отделен акт, предхождащ издаването на процесния, то не е възможно да осъществява макар и косвен съдебен контрол върху него. На административния процес не е познато осъществяването на косвен съдебен контрол. Освен това, дори действително на преместването от една длъжност на друга, да е придадена доброволна форма, а в същност да са прикрити други отношения, то това би било морално укоримо, но не се санкционира от ЗДСл. За санкционирането на осъществена принуда за извършването на нещо против волята на извършителя, има друг ред, като това не е реда на съдебен контрол на заповедта за прекратяване на правоотношението.

Със Заявление, рег. № 32-122251 от 27.04.2020 г., П. Б. П., е изразил желание да бъде преназначен на длъжност „държавен инспектор в ТД на Л М" в ТД Тракийска, считано от 28.04.2020 г., поради лични причини. След като е сезиран с цитираното заявление, в което е ясно изразена воля и желание за преназначаване на друга длъжност, директорът на Агенция „Митници", с цел да запази служителя с дългогодишен опит и доказан професионализъм, е уважил желанието му като е преструктурирал звено в поверената му администрация. Със Заповед № 3310 от 28.04.2020 г. на директора на Агенция „Митници" и на основание чл. 82. ал.1 от ЗДСл и във връзка с подаденото заявление от служителя, П. Б. П. е преназначен от длъжност „началник на отдел в АМ" в ТД Югозападна на длъжност „държавен инспектор в ТД на АМ" в ТД Тракийска.

Въз основа на Заповед № ЗАМ-687/32-122992 от 28.04.2020 г. Директорът на Агенция „Митници", в изпълнение на правомощията си по чл. 6. т.8 от Устройствения правилник е издал Заповед № 3311 от 28.04.2020 г., с която е определил мястото на изпълнение на държавна служба в структурата на ТД Тракийска на служителите, назначени в ТД Тракийска. Видно от т. 1. ред 56 от посочената заповед, на П. Б. П. - държавен инспектор в ТД на Агенция „Митници“ е определено място на работа сектор „Обслужване“, отдел „Акцизна дейност“.

Съгласно чл. 7, ал. 5 НПКДА, длъжността „държавен инспектор“ е свързана с осъществяването на контролни функции по прилагане на законодателството, изискващи голям професионален опит в съответната област на дейност, с изготвянето на анализи и предложения във връзка с контролната дейност. Държавният инспектор носи пряка отговорност за съставяните от него актове, както и за действията си във връзка с осъществяването на контролната дейност.

При съпоставка между длъжността, която жалбоподателят е заемал до

27.04.2020 г., предвидена в ред № 66 от Класификатора на длъжностите в администрацията (КДА) и длъжността, на която е преназначен служителя, предвидена в ред № 78а от КДА се установява, че и двете длъжности попадат в длъжностното ниво 5 и изискванията и за двете длъжности са еднакви. Единствената разлика между тях е, че длъжността, която е заемал до 27.04.2020 г. е ръководна, а длъжността, на която е преназначен е експертна, което води до по-малко задължения и отговорности. С издадената заповед за жалбоподателя не са настъпили негативни правни последици. Изтъкнатите лични причини в заявлението не предполагат обсъждането им от органа по назначаване.

Неоснователни и некореспондиращи с представените по делото доказателства са твърденията на жалбоподателя, че преназначаването му на по-ниска по степен длъжност е извършено против неговата воля. Ако действителната воля на жалбоподателя е била различна, последният е разполагал с възможност за оттегляне на заявлението или обжалване на акта за преназначаване. Жалбоподателят не е реализирал това свое право, поради което заповедта е влязла в законна сила и до 05.06.2020 г. е изпълнявал задълженията си на длъжност „държавен инспектор“.

Със Заповед № ЗАМ-864/32-157792/04.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“ е намалена щатна численост на ТД Тракийска, считано от 05.06.2020 г., от 185 щатни бройки, са станали 184. Намаленият брой на щатната численост е за сметка на Специализирана администрация, в която общият брой на щата е намален от 67 щатни бройки на 66, а именно в отдел Акцизна дейност щатни бройки 39, вместо предходно определените 40, като реалното съкращаване на щата е в сектор Обслужване, където щатните бройки от 29 са намалени на 28. Видно от длъжностното разписание в ТД Тракийска, неразделна част от заповедта, считано от 05.06.2020 г., щатните бройки за длъжността държавен инспектор в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, са намалени от шест /съгласно предходната регулация със Заповед № ЗАМ-687/32-122992 от 28.04.2020 г. на директора на Агенция Митници/ на пет.

Към датата на прекратяване на служебното му правоотношение, жалбоподателят П. Б. П. е заемал длъжността „държавен инспектор“ в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, [населено място], като с влизането в сила на новото длъжностно щатно разписание се намалява съответния брой – от шест на пет щатни бройки. Установява се наличието на двете кумулативни предпоставки, тъй като длъжността като нормативно определена позиция е премахната, както и като съвкупност от функции,

задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Премахването или в случая редуцирането на съответните предвидени в длъжностното разписание щатни бройки, представлява съкращение на длъжността като основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Премахната е една щатна бройка за длъжността „държавен инспектор” в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, като изпълнението на дейността не е преустановено, но е възложено на другите съществуващи длъжности, т.е. осъществяваните функции са запазени, но е намалена числеността на служителите, които са заети с изпълнението им. Следователно налице е реално съкращаване на длъжността, заемана от П. П. на посоченото в заповедта правно основание, което съставлява и фактическо такова по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Длъжността, заемана от жалбоподателя „държавен инспектор” като наименование и система от функции формално е запазена. Определящото в случая при преценка на материалноправното основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е обективното наличие на промяна в утвърденото длъжностно разписание. Независимо, че длъжността продължава да съществува като нормативно определена позиция и система от функции и задължения, то са намалени бройките, определени за изпълнението ѝ, поради което следва да се приеме, че е налице реално съкращаване на длъжността „държавен инспектор”, заемана от жалбоподателя. Следователно, оспорената заповед се явява издадена в съответствие с материалния закон.

Заповедта е съответна и на целта на закона. В случая, целта за осъществяване на работата от по-малък брой служители не надхвърля допустимото засягане на правата и законните интереси на съкратения служител (чл. 6 ал.2 от АПК). Съкращението е насочено към повишаване на ефективността и следователно не е в противоречие с целта на закона - да се оптимизира работата на органа, като дейността му се организира по начин, който да позволи ефективно изпълнение на функциите от по-малко на брой служители. Не е нарушен и принципа за стабилитет на служебното правоотношение, предвиден в чл. 81 от ЗДСл, тъй като служебното правоотношение със служителя не е прекратено самоцелно, а след извършване на организационни и структурни промени с цел подобряване на дейността на съответната администрация, в съответствие с правомощията на органа по назначаването, който е овластен да избере организационната форма, под която ще се осъществява дейността и да определи в рамките на установената численост служителите, които ще заемат длъжностите.



Неоснователни са възраженията на жалбоподателя за несъответствие на издадената заповед с целта на закона и нарушение на принципа за съразмерност по чл. 6 от АПК. Същата е издадена в съответствие с целта на закона. Смисълът на съкращението, е да се оптимизира работата, като дейността се организира по начин, който да позволи ефективно изпълнение на функциите. В случая, целта е постигната, чрез премахването на една щатна бройка за длъжността „държавен инспектор” в сектор Обслужване, на отдел Акцизна дейност, в Специализираната администрация на ТД Тракийска, като изпълнението на дейността не е преустановено, но е възложено на другите съществуващи длъжности, т.е. осъществяваните функции са запазени, но е намалена числеността на служителите, които са заети с изпълнението им. Оспорената заповед не нарушава принципът на стабилитет на служебното правоотношение, предвиден в чл. 18 от ЗДСл, тъй като същото не е прекратено самоцелно, а след настъпили преди това организационни и структурни промени с цел подобряване на дейността на съответната администрация. Последното от своя страна е в съответствие с правомощията на органа по назначение, овластен да избере организационната форма, под която дейността ще се осъществява. В този смисъл, Решение № 326/12.01.2016 г. на ВАС, Пето отделение, постановено по адм. дело № 5635/2015 г.

За органа по назначаване няма задължение при съкращаване да извършва подбор (Решение № 7169/14.05.2019 г. по адм. дело № 233/2019 г. на ВАС. Решение № 625/15.01.2020 г. по адм. дело № 8800/2019 г. на ВАС). Задължение за работодателя да извърши подбор при съкращаване на щата е въведено в КТ, който регулира отношенията, възникнали въз основа на трудов договор. В ЗДСл, който регулира служебните правоотношения на държавните служители, като отношения на власт и подчинение, а не като договорни взаимоотношения, не въвежда задължение за извършване на подбор, защото има съществена разлика между юридическият факт „съкращаване на щата“, пораждащ правото на работодателя едностранно да прекрати трудовия договор и юридическият факт „съкращаване на длъжността“, пораждащ правото на органа по назначаването едностранно да прекрати служебното правоотношение. Органът по назначаването не е длъжен да предложи друга незаета длъжност, още повече, че в конкретния случай в ТД Тракийска няма незаета длъжност „държавен инспектор“, видно от представената и приета по делото справка на незаетите длъжности в Агенция „Митници“ към 06.06.2020 г.

Неотнормирани към материалната и/или процесуалната законосъобразност на оспорената заповед за прекратяване на служебното правоотношение в хипотезата на чл. 106. ал.1, т.2 от ЗДСл, са въпросите относно

притежаваните от служителя образование, квалификация и високи оценки от годишните оценявания на изпълнението на длъжността. Органът по назначаване се е съобразил с изразеното желание за заемане на друга длъжност в същата администрация, без да обсъжда причините, изложени от жалбоподателя.

Смисълът на съкращението на едни длъжности е да се оптимизира работата на съответното административно звено като дейността се възложи на по-малко на брой служители (Решение № 13585 от 13.11.2014 г. по адм. дело № 1411/2014 г. на ВАС). При реално извършване на съкращаване на щатни бройки въпрос за преценка по целесъобразност на органа по назначаването, неподлежаща на съдебен контрол, е как и кои лица, и на кои длъжности, да бъдат съкратени.

Освобождаването на държавен служител в хипотезата на чл. 106. ал. 1. т. 2 от ЗДСл е уредено като самостоятелно основание за прекратяване на служебното правоотношение, което съответно подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност съобразно специфичните условия и ред, които следва да бъдат изпълнени, за да се обоснове настъпило реално съкращаване, вън и независимо от обективно съществуващите други варианти за служителя да предприеме действия за назначаването си в същата или друга администрация (Решение № 3012 от 26.02.2020 г. по адм. дело № 7588/2019 г. на ВАС)

Предвид изложеното следва да се приеме, че съкращаването на длъжността, заеманата от жалбоподателя, е реално и е осъществен фактическият състав на чл. 106, ал. 1, т.2 от ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя.

По изложените съображения съдът намери жалбата за неоснователна и като такава тя следва да бъде отхвърлена.

***По разноските:***

С оглед изхода на делото на жалбоподателя не следва да се присъждат разноски. Ответникът претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение. Предвид изхода на делото, такива му дължат, като при определяне на размера му, съдът взе предвид разпоредбата на чл. 78, ал. 8 от ГПК, във връзка с чл. 143, ал. 4 и чл. 144 от АПК, вр. чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, като счете, че следва да се присъди възнаграждение в размер на 100 лв.

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

## **Р Е Ш И :**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата от П. Б. П., ЕГН [ЕГН], от [населено място], чрез пълномощника си адв. П. и адв. Ц. срещу Заповед № 3394/05.06.2020 г. на директора на Агенция „Митници“, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя с ответника, на основание чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл.

**ОСЪЖДА** П. Б. П., ЕГН [ЕГН] да заплати на Агенция Митници сумата от 100,00 лв. направени по делото разноси за юрисконсултско възнаграждение.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл.138, ал.3 АПК да се изпрати препис от същото.

**СЪДИЯ:**