

РЕШЕНИЕ

№ 516

гр. София, 19.01.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 26 състав, в публично заседание на 03.10.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Шишкова

при участието на секретаря Веселина Григорова, като разгледа дело номер **6951** по описа за **2023** 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) във вр. чл. 124, ал. 1, предл. второ от Закона за държавния служител (ЗДСл) във вр. § 7 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗДСл.

Образувано е по жалба на П. Б. П. от [населено място],[жк], вх. А, ет. 3, ап. 12, депозирана чрез пълномощника му – адв. Н. К., САК, срещу Писмо рег. № 32-454936 от 28.06.2023 г. на директора на Агенция „Митници“, с което на основание чл. 9, ал. 5 от Закона за митниците (ЗМ), по повод на отправено със Заявление рег. № 32-227318 от 16.06.2023 г. искане, на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл, му е отказано да заеме предишната заемана длъжност в Агенция "Митници" - директор на дирекция "Последващ контрол" в Централно митническо управление.

В жалбата са изложени подробни съображения за незаконосъобразност на оспорения отказ. Твърди се, че е издаден в противоречие с материалноправни разпоредби и с целта на закона. Оспорва се позоваването на разпоредбата на чл. 9, ал. 5 от ЗМ, с която е обосновано дерогирането на предвидената в § 7 от ПЗР на ЗДСл правна възможност за заемане на преходна или на равностойна длъжност по служебно правоотношение в същата администрация. Застъпено е становище, че цитираната норма от ЗМ предвижда относими основания за първоначално заемане на посочените в нея длъжности. С позоваване на мотивите на Решение на Конституционния съд № 4/09.04.2019 г. по конституционно дело 15/2018 г., обн. в ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г., и на относима практика на Върховния административен съд, е

мотивирано искане за отмяна на оспорения отказ на директора на Агенция „Митници“ и връщане на преписката на административния орган за произнасяне със задължителни указания по приложението на закона. Претендират се направените по делото разноски.

Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата и счита, че като неоснователна следва да бъде отхвърлена. В представени писмени бележки, позовавайки се на разпоредбите на чл. 116, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията и на принципа за стабилитет, нормативно уреден в чл. 18 от ЗДСл, застъпва становище за липса на правно основание за едностранно прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие от органа по назначаване с държавен служител, който е бил назначен/избран на освободена длъжност от вида на посочените в § 7 от ПЗР на ЗДСл. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение на процесуалния представител на жалбоподателя.

В съдебното заседание процесуалният представител на жалбоподателя поддържа искането в жалбата и аргументите, с които е обосновано. Представя списък на направените разноски по чл. 80 от ГПК, заплащането на които претендира.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, Първо отделение, 26 състав, след като извърши проверка и анализира относимия към предмета на спора доказателствен материал, в контекста на възраженията и становищата на страните, съобразно правомощията си по чл. 168 във вр. чл. 146 от АПК, прие за установено от фактическа страна:

Жалбоподателят П. Б. П. е служител на Агенция “Митници“ от 01.10.1999 г. (чл. 424, том II). Заемал е различни длъжности в териториални структури на Агенцията и в Централно митническо управление до процесния период.

Със Заповед № 4404 от 29.10.2021 г., издадена от директора на Агенция „Митници“, на основание чл. 9, ал. 5, изр. първо от Закона за митниците, по негово предложение до министъра на финансите (л. 107 – л. 108, том I), жалбоподателят П. Б. П. е назначен на длъжност „директор на дирекция“ в Специализирана администрация на Агенция “Митници“, дирекция „Последващ контрол“ при Централно митническо управление, с ранг IV старши, считано от 01.11.2021 г. – датата на връчване на заповедта (л. 36 и л. 82, том I).

Със Заявление рег. № 32-275121 от 17.08.2022 г., жалбоподателят е отправил искане до директора на Агенция „Митници“ за прекратяване на служебното му правоотношение на заеманата длъжност „директор на дирекция“ в Специализираната администрация на Агенция “Митници“, дирекция „Последващ контрол“, Централно митническо управление, на основание чл. 103, ал. 1, т. 1 във вр. § 7 от ПЗР на ЗДСл, което е мотивирано - „... с назначаването ми на длъжност „заместник директор“ на Агенция „Митници“ (л. 25 и л. 76, том I).

Със Заповед № 1452 от 17.08.2022 г., издадена от директора на Агенция „Митници“ на посоченото в Заявлението правно основание – чл. 103, ал. 1, т. 1 от ЗДСл – по взаимно съгласие на страните, служебното правоотношение на П. Б. П. на длъжността „директор на дирекция“ в Специализираната администрация на Агенция “Митници“, дирекция „Последващ контрол“, Централно митническо управление, е прекратено (л. 22 и л. 75, том I). В Заповедта е посочено, че служебното правоотношение се прекратява „...поради назначаване на длъжност заместник директор на Агенция „Митници“. Заповедта е връчена в деня на издаването ѝ – на 17.08.2022 г.

С трудов договор № П-166 от 17.08.2022 г., страни по който са жалбоподателят и министърът на финансите, на основание чл. 9, ал. 3 от Закона за митниците, чл. 19а, ал. 1 от Закона за администрацията, чл. 67, ал. 1, т. 1 от Кодекса на труда и чл. 5, ал. 10 от Постановление на Министерски съвет № 67 от 2010 г. П. Б. П. е назначен на длъжност „заместник -директор на Агенция „Митници“ за неопределено време, считано от 17.08.2022г. (л. 20 и л. 74, том I).

Със Заповед № П-196 от 15.06.2023 г. издадена от „за министър на финансите“, на основание чл. 9, ал. 3 от Закона за митниците във вр. чл. 19а, ал. 1 от Закона за администрацията (л. 19 и л. 65, том I), по предложение на директора на Агенция „Митници“, отразено в докладна записка вх. № 16-05-198 от 14.06.2023 г. (л. 66, том I) и направена преценка, е прекратено трудовото правоотношение на жалбоподателя на длъжността „заместник-директор на Агенция „Митници“, считано от 16.06.2023 г. – датата, на която е връчена заповедта.

В същия ден – на 16.06.2023 г. жалбоподателят е депозирал Заявление до директора на Агенция „Митници“, заведено с рег. № 32 - 227318 (л. 18 и л. 56, том I), с което, на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл, е поискал да бъде възстановен на заеманата предишна длъжност в Агенция "Митници" – директор на дирекция „Последващ контрол“ в Централно митническо управление.

В оспореното в настоящото производство писмо рег. № 32 - 454936 от 28.06.2023 г. на директора на Агенция „Митници“ (л. 14 – л. 15 и л. 54, том I), получено от жалбоподателя на 30.06.2023 г. (л. 16 - л. 17, том I), е обективизиран отказ да бъде удовлетворено отправеното искане, на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл.

Така описаните релевантни за правния спор факти не се оспорват от страните по делото и позволяват на съда да направи следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима – подадена е срещу подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност индивидуален административен акт, който въпреки, че е оформен като писмо – отговор, съдържа властническото волеизявление на органа по назначаване, с което се засяга неблагоприятно правната сфера на жалбоподателя. Жалбата е подадена в предвидения 14 дневен преклузивен срок по чл.149, ал. 1 от АПК.

Разгледана по същество е ОСНОВАТЕЛНА.

Отказът е постановен от компетентен орган – директора на Агенция „Митници“ – орган по назначаване, съгласно чл. 54, ал. 7 от Закона за администрацията във вр. чл. 6, т. 6 от Устройствения правилник на Агенция „Митници“. Административният акт е обективизиран в писмо – отговор на подаденото Заявление, съответства на изискванията за форма и съдържание по чл. 59, ал. 2 от АПК и съдържа властническото волеизявление, от което ясно личи волята на административния орган. В този смисъл, не е налице нито едно от основанията, визирани в чл. 146, т. 1 и т. 2 от АПК за неговата отмяна.

Спорът е единствено по приложението на материалния закон и конкретно на уредбата в § 7 от ПЗР на ЗДСл.

Съгласно разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от Закона за митниците и чл. 2 от Устройствения правилник на Агенция „Митници“ (приет с ПМС № 227 от 13.07.2021 г., обн. ДВ, бр. 59 от 16.07.2021 г. в сила от 31.07.2021 г.) Агенцията е централизирана административна структура към министъра на финансите, юридическо лице на бюджетна издръжка. Ръководи се и се представлява от директор, който се назначава и освобождава от министъра на финансите, съгласувано с министър председателя (чл. 9,

ал. 1 от ЗМ).

Директорът на Агенция „Митници“ е сред посочените в чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за администрацията еднолични органи на изпълнителната власт. Законодателят е предвидил при осъществяване на функциите си директорът на Агенция „Митници“ да бъде подпомаган от заместници (чл. 9, ал. 2 от ЗМ), чийто брой е определен в чл. 5, ал. 1 от Устройствения правилник, приет с ПМС 57/14 г. - трима. Уредбата в § 7 от ПЗР на ЗДСл е приложима и за заместниците на съответния едноличен орган на изпълнителната власт.

Материалното право на жалбоподателя на възстановяване на предходно заеманата длъжност като държавен служител или на друга равностойна, ако тя е била закрита, възниква към момента на прекратяване на трудовото му правоотношение като заместник – директор на Агенция „Митници“ - с издадената Заповед № П-196 от 15.06.2023 г. от „за министър на финансите“, на основание чл. 9, ал. 3 от Закона за митниците във вр. чл. 19а, ал. 1 от Закона за администрацията (л. 19 и л. 65, том I). Категорично е установено, че в същия ден е депозирано и Заявлението на жалбоподателя, на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл, съдържащо искане за възстановяване на предходно заеманата длъжност – директор на дирекция „Последващ контрол“ в Централно митническо управление на Агенция „Митници“.

Мотивите, с които е отказано възстановяването – позоваването на разпоредбата на чл. 9, ал. 5 от ЗМ като специална спрямо общия ред, предвиден в Закона за държавния служител, с основание се оспорват от процесуалния представител на жалбоподателя. Некоректно е и позоваването в писмените бележки на процесуалния представител на ответника на мотивите на Решение № 4 от 09.04.2019 г. на Конституционния съд по к. д. № 15/2018 г. (обн. ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г.).

Конституционната уредба на държавната служба в чл. 116, ал. 1 и ал. 2 предполага „стабилитет на служебното правоотношение, без който държавният служител не би могъл да изпълни“, вменените му специфични функции – да е изпълнител на волята и интересите на нацията, политически неутрален, и да се ръководи единствено от закона. Константно е разбирането в практиката на Конституционния съд, че държавната администрация осигурява изпълнението на политическите решения по държавно управление като устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт (Решение № 9 от 28.07.2016 г. по к. д. № 8/2016 г., ДВ, бр. 60/2016 г.), “а тази функция изисква стабилитет на служебното положение”, без който не може да се постигне професионална квалификация, обезпечаваща изпълнението на възложените функции (Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к. д. № 10/1998 г., ДВ, бр. 52/1998 г.).

Разпоредбата на чл. 116, ал. 2 от Конституцията съдържа изрично възлагане за създаване на законодателна уредба по въпросите на назначаването, освобождаването и възможността на държавните служители да членуват в политически партии и синдикални организации, включително и относно упражняването на правото на стачка. Базисните конституционни положения относно статута на държавните служители се съдържат в Закона за държавния служител, а към тях ЗМ поставя и допълнителни изисквания. В този контекст, специалната уредба в ЗМ не може да дерогира основните принципи при изпълнение на държавната служба, регламентирани в чл. 18 от ЗДСл – “Законът за държавния служител и Законът за митниците се съотнасят като общ към специален закон. Успоредно със стремежа да кодифицира уредбата, чл. 1 ЗДСл допуска със специални закони да се предвидят

отклонения от общия режим. Конституционните основи на държавната служба обаче не може да се накърняват.” (Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к. д. № 15/2098 г., ДВ, бр. 32/16.04.2019 г.). Част от тях е и принципът на стабилитет на държавната служба като гарант за устойчивост и непрекъсваемост на функционирането на държавната власт, изрично уреден и в нормата на чл. 81 от ЗДСл. Служебното правоотношение на държавните служители е подчинено на принципа на стабилитет от момента на възникването му, евентуалното му изменение до неговото прекратяване.

В този смисъл, въпреки че не се касае до запазване на служебното правоотношение, вложеният от законодателя смисъл в уредбата на § 7 от ПЗР на ЗДСл е да обезпечи правото на лицата, посочени в тази норма, след изтичане на мандат или пълномощия, да бъдат възстановени на заеманите преди това длъжности или да им бъде предложена друга подходяща в същата администрация, ако тези длъжности са били закрити. Законодателят игнорира формалното прекратяване на служебното правоотношение, като възприема за единствено релевантно за прилагане на § 7 ПЗР на ЗДСл обстоятелството, че служебното правоотношение е било прекратено по взаимно съгласие именно поради необходимостта служителят да заеме длъжност от предвидените в тази норма.

Аргументите на процесуалния представител на ответника относно възможността временно освободената длъжност да бъде заета не от заместник, а от титуляр след изпълнена процедура по назначаване, са в пълно противоречие с изискванията на § 7 от ПЗР на ЗДСл. Императивно е уредена възможността по време на отсъствието на държавния служител на същата длъжност да бъде назначено друго лице, за да продължат да се изпълняват служебните функции в съответната администрация. Не е предвидена възможност временно освободената длъжност да бъде заета от титуляр. В изр. второ на § 7 от ПЗР на ЗДСл е посочено изрично, че длъжността може да бъде заета временно само от “заместник”, като в този смисъл следва да се тълкува и лимитираната възможност в изречение трето, предложение за заемане на друга равностойна длъжност в същата администрация да се прави само ако предходно заеманата е закрыта, а не заета от титуляр. Задължението на административния орган да възстанови служителя на заеманата длъжност или да му предложи друга равностойна, ако предишната е била закрыта, е императивно разписано в § 7 от ПЗР на ЗДСл и не зависи от волята му, нито от наличието или липсата на специфичните изисквания по чл. 9, ал. 5 от ЗМ.

В конкретния казус при наличието на всички предпоставки за приложение на § 7 от ПЗР на ЗДСл, административният орган е следвало да удовлетвори искането на жалбоподателя и да го възстанови на предходно заеманата длъжност при липса на данни, а и на доказателства, представени в настоящото производство, че тя е била закрыта.

Изложеното дава основание на съда да приеме, че оспореният Отказ следва да бъде отменен като незаконосъобразен, издаден в противоречие с материално правните разпоредби.

С оглед изхода на спора и своевременно направеното искане от процесуалния представител на жалбоподателя, в тежест на ответника, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, следва да се възложи заплащането на държавната такса в размер на 10 лева (л. 53, т. I) и адвокатското възнаграждение на процесуалния му представител. Основателно е направеното възражение за прекомерност, от пълномощника на ответната страна. Договореното и платено възнаграждение е в размер двукратно

по-висок от предвидения в разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения и се явява несъответен на фактическата и правна сложност на конкретния казус, а и на обема на процесуалните действия, в които е участвал процесуалният представител в съдебното производство. Ето защо, на основание чл. 78, ал. 5 от ГПК във вр. чл. 144 от АПК, в тежест на ответника следва да бъде възложено заплащане на адвокатско възнаграждение за процесуално представителство на жалбоподателя в настоящото производство в размер на 1 680 лева, от които 1 400 лева адвокатско възнаграждение и 280 лева ДДС, съгласно § 2а от ДР на Наредба № 1/2004 г.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ от АПК, Административен съд – София – град, 26 състав

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалба на на П. Б. П. от [населено място],[жк], вх. А, ет. 3, ап. 12, депозирана чрез пълномощника му – адв. Н. К., САК, Писмо рег. № 32-454936 от 28.06.2023 г. на директора на Агенция „Митници“, с което на основание чл. 9, ал. 5 от Закона за митниците (ЗМ), по отправено със Заявление рег. № 32-227318 от 16.06.2023 г. искане, на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл, му е отказано да заеме предишната заемана длъжност в Агенция „Митници“ – директор на дирекция „Последващ контрол“ в Централно митническо управление.

ИЗПРАЩА преписката на директора на Агенция “Митници” за ново произнасяне по Заявление рег. № 32-227318 от 16.06.2023 г., депозирано на основание § 7 от ПЗР на ЗДСл, в седмодневен срок от получаването ѝ, при спазване на задължителните указания в мотивите на настоящото Решение.

ОСЪЖДА Агенция “Митници” да заплати на П. Б. П., ЕГН [ЕГН] от [населено място],[жк], вх. А, ет. 3, ап. 12 сумата от 1 690 (хиляда шестстотин и деветдесет) лева – направени разноси за държавна такса и адвокатско възнаграждение на процесуалния представител.

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: