

РЕШЕНИЕ

№ 1889

гр. София, 23.03.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 19 състав, в публично заседание на 15.03.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Доброслав Руков

при участието на секретаря Станислава Данаилова, като разгледа дело номер **1473** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 121, ал. 1, т. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл), във връзка с чл. 145 и следващите от АПК.

Делото е образувано по жалба на М. Г. К., чрез адвокат С. Г. срещу Заповед № 8121к-524/23.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи, с която на основание чл. 106 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на оспорващата.

В жалбата, от съда се иска оспорената заповед да бъде отменена, като незаконосъобразна. Сочи се, че не са налице материално-правните предпоставки за прилагане на разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Инвокирани са доводи, че за да е приложима тази разпоредба, не е достатъчно съответната длъжност да не фигурира като нормативно определена позиция в длъжностното разписание на съответната администрация, но е необходимо същата да е отпаднала като система от функции, задължения и изисквания. В случая, системата от задължения, изпълнявани от уволнения държавен служител продължава да съществува, поради което липсва една от двете едновременно изискуеми предпоставки за извършеното съкращение. Соци се, че не е спазен реда, определен от административния орган, относно определяне на ред за изготвяне на функционалните задължения, организационните структури и щатове на структурите по чл. 37 от ЗМВР, утвърдени с негова заповед № 8121з-214/24.02.2015 г. Реорганизациите на структурните звена не следва да бъдат самоцелни, а да бъдат мотивирани и извършвани във връзка с подобряване на работата на администрацията. Твърди се, че след закриването на отдел „Сигурност на

информацията и административно обслужване”, където е работила К. са разкрити два нови отдела, в които са били преназначени всички служители, работили в закритата структура, освен оспорващата. Това обстоятелство сочи, че извършеното реструктуриране е било свързано единствено с личността на жалбоподателката, което е в противоречие с целта на закона, т.е. налице е превратно упражняване на власт.

По време на проведеното по делото открито заседание, оспорващата не се явява лично. Упълномощеният от нея адвокат Г. поддържа жалбата. В дадения от съда срок са представени писмени бележки.

Ответникът по оспорването, в лицето на Министъра на Вътрешните Работи не се явява. Пълномощникът му юрисконсулт С. оспорва жалбата. Счита, че заповедта е законосъобразно издадена в съответствие с материално-правни разпоредби и целта на закона. Представени са допълнителни писмени бележки. В тях се сочи, че е не са налице релевираните от жалбоподателката нарушения на административно-производствените правила. Посочва се, че административният орган не е длъжен да мотивира решението защо предприема дадено реструктуриране. На К. е връчено едномесечно предизвестие, поради неспазването, на което ѝ е било изплатено обезщетение на основание чл. 106, ал. 4 от ЗДСл. Пълномощникът на ответника твърди, че в случая са спазени изискванията на закона, като заеманата от жалбоподателката длъжност е била премахната от новото щатно разписание като нормативно определена позиция и същата не фигурира в новото длъжностно разписание като система от функции, задължения и изисквания за заемането ѝ. Спазено е изискването на чл. 14 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (наричана по-надолу само „Наредбата”), защото за извършеното съкращение на отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” и реорганизация е налице доклад от Директора на Главна Дирекция „Гранична полиция” (ГД „ГП”) до Министъра на вътрешните работи. При извършената реорганизация на мястото на закрития отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” са създадени нови отдела – „Защита на класифицираната информация” и „Административно обслужване”, в които няма обособени сектори. На последно място се сочи, че реорганизацията не е извършена самоцелно, защото видно от докладната записка на Директора на Дирекция „Управление на собствеността и социални дейности”, това е станало с цел оптимизиране на работата.

Административен Съд С. - град, I отделение, 19-ти състав, след като взе предвид наведените в жалбата доводи и изразеното становище на ответника и се запозна с приетите по делото писмени доказателства, намира за установено от фактическа страна, следното:

Между страните не се спори, че към момента на прекратяването на служебното правоотношение, оспорващата е заемала длъжността „Началник на сектор” „Сигурност на класифицираната информация и регистри”, при отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” в ГД „ГП” на МВР. На тази длъжност тя е била назначена със заповед № 8121к-2764/27.11.2014 г. на Министъра на вътрешните работи на основание чл. 143, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 158, т. 3 от ЗМВР, като видно от тази заповед правоотношението на служителката е служебно и статутът ѝ се урежда със ЗДСл.

Видно от докладна записка рег. № 3282р-30038 от 14.12.2022 г. (л. 39) до Министъра

на вътрешните работи, изготвена от Директора на ГД „ГП”, е предложено, с цел подобряване на работния процес, ефективно, своевременно и срочно изпълнение в пълен обем на дейностите по защита на класифицираната информация и административно обслужване в ГД „ГП”, закриване на отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” и създаване на отдел „Защита на информацията” и сектор „Административно обслужване”. В тази връзка следва да се съкрати щата на ГД „ГП” с 30 бройки, от които 14 държавни служители с висше образование и 16 за лица, работещи по трудово правоотношение. В новия отдел „Защита на информацията” да се разкрийт 12 бройки за държавни служители с висше образование и 4 бройки за лица по трудово правоотношение. В създадения към него сектор „Административно обслужване” да се включат 2 бройки за държавни служители с висше образование и 12 бройки за лица по трудово правоотношение.

Със Заповед № 8121к-246 от 13.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи, на основание чл. 33, т. 9 и чл. 145, ал. 1 от ЗМВР, и т. 9 и т. 10 от заповед № 8121з-214/24.02.2015 г. относно определяне на ред за изготвяне на функционалните задължения, организационните структури и щатовете на структурите по чл. 37 от ЗМВР и звената, създадени по реда на чл. 33, т. 7 от ЗМВР и докладна записка № 5785р-6825/ 04.03.2022 г. е утвърден нов щат на ГД „ГП”.

Съкратени са 30 щатни бройки, от които 14 държавни служители с висше образование и 16 за лица, работещи по трудово правоотношение и е закрит отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване”. Създаден е отдел „Защита на класифицираната информация”, в който са включени 12 бройки за държавни служители с висше образование и 4 бройки за лица по трудово правоотношение. Създаден е сектор „Административно обслужване”, в който са включени 2 бройки за държавни служители с висше образование и 12 бройки за лица по трудово правоотношение.

Във връзка с извършената промяна на М. К. на 24.01.2023 г. е връчено предизвестие рег. № 8121р-1699/23.01.2023 г. за прекратяване на служебното правоотношение, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, считано от 23.01.2022г., поради съкращаване на длъжността.

По делото са приети като доказателства утвърден със Заповед № 8121к-1218/29.07.2014 г. щат на ГД „ГП”.

Като доказателства са представени и приети поименно щатно разписание на длъжностите в ГД „ГП” към 30.12.2022 г. и към 31.01.2023 г. – преди и след издаването на оспорваната заповед.

Като част от административната преписка са представени и приети Заповед № 8121з-214/24.02.2015 г. на Министъра на вътрешните работи, длъжностни характеристики за длъжностите началник на сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри”, старши експерт в сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри”, младши експерт в отдел „Защита на класифицираната информация”, началник на отдел „Защита на класифицираната информация”, главен експерт в отдел „Защита на класифицираната информация”, старши експерт в отдел „Защита на класифицираната информация”, началник на отдел „Административно обслужване”, старши експерт в отдел „Административно обслужване”, .

Вземайки предвид измененията в длъжностното разписание Министърът на вътрешните работи е издал оспорената заповед.

Административен Съд С. - град, I отделение, 19-ти състав, след преценка на събраните

по делото доказателства по отделно и в съвкупност и съобразявайки доводите на страните, приема от правна страна следното:

По допустимостта на жалбата: Оспорената заповед е получена лично от М. К. на 24.01.2023 г. Жалбата е подадена директно в АССГ на 31.01.2023 г., т.е. в рамките на 14-дневния преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК. Съдът е сезиран от надлежна страна – участник в административното производство срещу акт, с който се засягат негови законни права и интереси и следователно е подлежащ на оспорване. Във връзка с изложеното, съдът счита, че жалбата е процесуално допустима и като такава следва да бъде разгледана.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

За да издаде оспорения акт, административният орган е приел, че са налице основанията на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

Заповедта е издадена от компетентен орган. Съгласно чл. 108, изр. първо от ЗДСл, служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването. В случая заповедта, с която служебното правоотношение на жалбоподателката е прекратено е издадена от министъра на вътрешните работи. Съгласно чл. 33, т. 7 от ЗМВР, министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който управлява човешките ресурси и създава и закрива звена, извън тези, създадени със закона. Според чл. 142, ал. 1, т. 2 от ЗМВР служителите на МВР са държавни служители. В чл. 158 от ЗМВР е предвидено, че министърът на вътрешните работи е орган по назначението на държавните служители в МВР. Следователно, той, в качеството си на орган по назначаване, е компетентен да изменя и прекратява служебните правоотношения на държавните служители.

Съгласно чл. 145, ал. 1 от ЗМВР, Министърът на вътрешните работи утвърждава функционалните задължения, организационните структури и щатове на структурите по чл. 33, т. 7 и чл. 37, т.е. той може да управлява човешките ресурси, и създава и закрива звена, извън тези, създадени със закона.

Видно от чл. 37, т. 1, във връзка с чл. 38, т. 4 от ЗМВР, ГД „ГП” е основна структура в МВР. Дирекцията е създадена със ЗМВР, но в правомощията на министъра на вътрешните работи е да създава и закрива звена, извън тези, създадени със закона, следователно извършените реорганизации по закриването на отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” и откриването на отдели „Сигурност на класифицираната информация и регистри” и „Административно обслужване” попадат в приложното поле на чл. 33, т. 7 от ЗМВР.

На основание на посочените норми, компетентният административен орган в лицето на Министъра на вътрешните работи е утвърдил новия щат на ГД „ГП” със Заповед № 8121к-246 от 13.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи.

Длъжностно разписание и поименно длъжностно разписание на ГД „ГП”, в сила съответно към 30.12.2022 г. и към 31.01.2023 г. – преди и след изменението на щата на ГД „ГП”, съответно преди и след издаването на оспорваната заповед, за утвърдени от Главния Директор на ГД „ГП”. Утвърждаването на длъжностното разписание в сила към 31.01.2023 г. е станало при условията на заместване на Главния Директор на ГД „ГП”, съгласно приложената заповед № 458/30.01.2023 г.

Дефиницията на понятието „длъжност в администрацията” се съдържа в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (ДВ, бр. 49 от 29.06.2012 г.) и според 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 Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража 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. Следователно, белезите на понятието „длъжност в администрацията” са два: 1. нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Съдът намира, че цитираните норми, дефиниращи понятието „длъжност в администрацията”, могат да се приложат по аналогия, когато става въпрос за държавни служители в системата на МВР. Според утвърдения щат на ГД „ГП”, длъжността началник на сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри” е определена за заемане от лице с висше образование с образователна степен „бакалавър”.

По отношение на заеманата от жалбоподателката длъжност е установено, че посочените изисквания са били налице - тя е заемала длъжността началник на сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри”.

С влизането в сила на новия щат на ГД „ГП”, утвърден със Заповед № 8121к-246 от 13.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи, е извършено действително съкращение на отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” и на съществуващите в него сектори „Обща канцелария” и „Сигурност на класифицираната информация и регистри”, съответно са закрити и длъжностите началник на тези сектори. По-горе бяха подробно изложени детайлите, свързани със закриването на отдели и преместването на сектори, в рамките на процесната администрация. Независимо от факта, че длъжността „началник на сектор” е продължила да съществува в рамките на ГД „ГП”, специфичните за съкратената длъжност „началник на сектор” „Сигурност на класифицираната информация и регистри” функции, не могат да се препокрият с функциите, специфични за длъжността „началник на сектор” на останалите и новообразуваните отдели в рамките на дирекцията. Закриването на двата посочени сектора, съществували в рамките на закрития отдел „Сигурност на информацията и административно обслужване” в дирекцията, съответно премахването на длъжността „Началник на сектор”, е една от формите на премахване на длъжността като нормативно определена позиция.

Видно от представените длъжностни характеристика длъжността началник на сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри” е ръководна, но като съвкупност от права, преки и основни задължения и компетентности не съвпада с ръководната длъжност началник на отдел „Защита на класифицираната информация”. В раздела „основни/преки задължения” за първата длъжност са предвидени 23 задължения, докато в същия раздел за втората длъжност са предвидени 43 задължения. Професионалните компетентности, предвидени съответно в т. 11.5 и т. 11.6 от двете длъжностни характеристики също се различават съществено.

По отношение на длъжностите „главен експерт”, „старши експерт” и „младши експерт”, които са съществували преди и след извършените структурни промени в ГД „ГП”, същите не касаят заеманата от жалбоподателката длъжност, защото са съвсем различни като съвкупност от задължения и компетентности и не са ръководни.

Изложеното потвърждава направения по-горе извод, че длъжността на

жалбоподателката, след направената реорганизация и съкращаване, вече не съществува и като система от функции, задължения и изисквания.

Съдът намира, че в случая е спазен чл. 14 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията преди издаването на Заповед № 8121к-246 от 13.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи. По делото е представена докладна записка рег. № 3282р-30038 от 14.12.2022 г. до Министъра на вътрешните работи, изготвена от Главния Директор на ГД „ГП”, с която е предложено утвърждаване на нов щат – закриване на съществуващ отдел и създаването на други два отдел, във връзка с необходимостта от промяна в организацията и дейността на работа на дирекцията, като с предложената промяна се цели оптимизиране на дейността ѝ за по-добро изпълнение на възложените ѝ функции. Тази докладна записка представлява писмен мотивиран доклад, в който е обоснована необходимостта от извършените промени в длъжностното разписание и за постигане на целите, посочени в чл. 14 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, а именно: адекватно изпълнение на функциите на административната структура или звено, по - добро изпълнение на целите на административната структура или звено и промяна в организацията и/или обема на работа. Докладната записка е съставена от ръководителя на ГД „ГП”, който най-добре е запознат със дейността ѝ и може да направи най-адекватни предложения за оптимизация на работата ѝ.

Неоснователен е и довода, че в заповедта не са посочени фактическите основания за нейното издаване, което е нарушение на нормата по чл. 59, ал. 1, т. 4 от АПК. Съдът намира, че фактическите основания за прекратяване на служебното правоотношение са описани в заповедта, като е конкретизирано материално-правно основание - чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСЛ - съкращаване на длъжността. Налице е и точно описание на заеманата от К. длъжност. Посочена е и датата, считано, от която се прекратява служебното правоотношение.

Органът по назначаването не е длъжен да посочи мотиви защо се закрива една или друга структура в подчинената му администрация, защото това е свързано в оптимизацията на нейното функциониране. Не подлежи на съдебен контрол и въпроса дали действително е целесъобразно съкращаването заеманата от жалбоподателката длъжност, с оглед на твърденията ѝ за оказан натиск сама да напусне и за това, че е лишавана от допълнително материално стимулиране. Както беше посочено направената реорганизация е свързано с по-доброто и оптимално функциониране на дирекцията, което изцяло зависи от преценката на ръководителя на съответната администрация.

В обхвата на оперативната самостоятелност на органа по назначението е да извършва такива промени в длъжностното разписание с цел оптимизиране на работата в МВР. Съобразно предоставените му правомощия с разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от ЗДСл, органът по назначаването 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. При осъществяване на промени в структурата и в организацията на работа в администрацията,

административният орган действа в условията на оперативна самостоятелност, която не подлежи на съдебен контрол. Органът има интерес от най-ефикасно управление на дейността. В тази връзка неоснователни са доводите за несъответствие на обжалваната заповед с целта на закона.

Неоснователно е наведеното в жалбата оплакване за неспазване на реда, определен от административния орган, относно определяне на ред за изготвяне на функционалните задължения, организационните структури и щатове на структурите по чл. 37 от ЗМВР, утвърдени с негова заповед № 81213-214/24.02.2015 г. Не е посочено точно коя точка от тази заповед не е спазена, но след внимателния ѝ прочит, съдът не намира, че при извършеното реструктуриране е допуснато неизпълнение на някое от предвидените в нея условия.

Относно доводите, за липса на извършен подбор на служителите, между страните не се спори, че такъв подбор не е извършван. Органът по назначаване има право на необвързана от законови изисквания преценка за това кои от лицата, изпълняващи длъжности от предвидените за съкращение, да бъдат освободени. Подборът на служителите не е законово уредена процедура, която трябва да бъде проведена като част от производството за прекратяване на служебните правоотношения по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Извършването на подбора е въпрос на целесъобразност и тъй като има отношение единствено към оптимизиране на изпълнението на служебната дейност, не се проверява от съда при оспорването на административния акт. Независимо от професионалния опит, придобитите квалификации и времето, през което служителят е работил в системата на държавната администрация, органът по назначаването има неподлежаща на съдебен контрол оперативна самостоятелност, при извършено съкращение на длъжностите да подбере служителите, които счита, че следва да останат на работа. Единствено ако са обявени предварителни критерии за подбор, съдът ще може да контролира доколко същите са били спазени. Съществуването на подобни предварителни критерии не се установи.

Съдът намира за неоснователно оплакването, че с процесното реструктуриране в ГД „ГП“ е целено уволнението именно на М. К.. Както беше посочено по-горе Заповед № 8121к-246 от 13.01.2023 г. на Министъра на вътрешните работи е издадена на основание мотивирана докладна записка на Главния Директор на Дирекцията, в която са описани подробно основанията за извършването на щатните промени. От тази гледна точка съдът счита, че в случая не може да се е налице някаква злоупотреба с власт, свързана с целенасочено уволнение на М. К..

Основателно е оплакването за нарушение на чл. 226, ал. 5 от ЗМВР. Според тази норма, прекратяване на служебните правоотношения в случаите по ал. 1, т. 3, 5 (съкращаване на длъжността) и т. 7, букви "е" и "ж" във връзка с чл. 153, ал. 3, т. 1 се допуска само ако служителят откаже да заеме друга предложена му длъжност или ако няма друга длъжност, подходяща за него.

В разглеждания казус е безспорно, че заеманата от М. К. длъжност началник на сектор „Сигурност на класифицираната информация и регистри“ е съкратена, т.е. налице е хипотезата на чл. 226, ал. 1, т. 5 от ЗМВР. Независимо, че статутът на държавните служители в МВР се урежда от ЗДСл,

съгласно чл. 142, ал. 1, т. 2 от ЗМВР, цитираната разпоредба е специална и намира приложение в настоящия спор, съгласно общото правило „lex specialis derogat legi generali”.

По административната преписка не се съдържат каквито и да е данни, че на К. изобщо е предлагано да заеме друга предложена длъжност или че тя отказала да заеме предложена ѝ длъжност.

Наредбата № 8121 з-311 от 17.07.2014 г. за реда за прекратяване на служебното правоотношение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи не съдържа специална процедура, относно предлагането на друга длъжност, а при прекратяване на служебното правоотношение по чл. 226, ал. 1, т. 5 от ЗМВР препраща към наредбата, издадена на основание чл. 164, ал. 5 от ЗМВР т. е. към Наредбата № 8121 з-310 от 17.07.2014 г. за преназначаване на държавните служители в Министерството на вътрешните работи.

За да е спазено изискването на чл. 226, ал. 5 от ЗМВР целта на закона изисква на служителя да бъдат предложени подходящи в смисъл на равностойни вакантни длъжности, които да отговарят на неговата квалификация и практически да е възможно да бъдат заети от него. В случая е установено, че на М. К. не са предложени каквито и да е вакантни длъжности, които съответстват на заеманата от нея до този момент длъжност. Предлагането на друга длъжност, съгласието или отказът на служителя да я заеме, съгласно чл. 7, ал. 4 от Наредба № 8121 з-310 от 17.07.2014 г., изисква да бъде удостоверено писмено със съставянето на протокол с подписите, трите имена и длъжностите на двама служители. Липсата на такова предложение представлява нарушение на чл. 226, ал. 5 от ЗМВР и чл. 9 и чл. 11 от Наредба № 8121 з-311/17.07.2014 г. за реда за прекратяване на служебното правоотношение на държавните служители в МВР – отменително основание по чл. 146, т. 2 от АПК. В този смисъл е практиката на ВАС - Решение № 14865 от 2.12.2020 г. на ВАС по адм. д. № 7468/2020 г., V отд., Решение № 5284 от 26.04.2021 г. на ВАС по адм. д. № 2084/2021 г., V отд., Решение № 10276 от 11.10.2021 г. на ВАС по адм. д. № 4365/2021 г., V отд. и т.н.

От направените разсъждения следва единствено възможният извод - оспорената заповед е издадена при правилно тълкуване и приложение материалния закон. Същата е издадена от компетентен орган, в предвидената от закона форма, при спазване на материално-правните разпоредби и в съответствие с целта на закона, поради което следва да се остави в сила, а жалбата да се отхвърли като неоснователна.

По отношение на направените разноски, предвид на факта, че жалбодателката, чрез процесуалния си представител не е поискала такива, на същата следва да се присъдят такива.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, пр. 2 от АПК,
Административен Съд С. - град, I отделение, 19-ти състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на М. Г. К., от [населено място] № 8121к-524/23.01.2023 г.

на Министъра на вътрешните работи, с която на основание чл. 106 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на оспорващата.

ОСЪЖДА Министерството на вътрешните работи да заплати на М. Г. К., ЕГН [ЕГН], на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, сумата от 1200 (хиляда и двеста) лева, представляваща адвокатско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните, с касационна жалба пред Върховния Административен Съд на Република България.