

# РЕШЕНИЕ

№ 1289

гр. София, 27.02.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 48 състав,**  
в публично заседание на 05.02.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Калина Пецова**

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **8795** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на В. А. Г., чрез процесуалния си представител адв. А. М., срещу заповед № РД 10-1189/24.06.2021 г., издадена от министъра на образованието и науката, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателя.

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, като издадена при съществени процесуални нарушения, в противоречие с приложимите материалноправни разпоредби и с целта на закона. Посочва се, че органът по назначаването има задължение да осигури на възстановения служител възможността да изпълнява служебните си функции. В процесния случай това задължение не е изпълнено, а служебното правоотношение на Г. е прекратено повторно, въпреки че са били изпълнени предпоставките по чл. 122, ал. 1 ЗДСл. Сочи, че възстановяването ѝ е било формално, защото длъжността не е съществувала. Налице е превратно упражняване на власт, В. Г. не е възстановена, които означава и неизпълнение на влязло в сила решение. Допълва, че към момента на издаване на оспорената заповед, не са извършвани длъжностни промени. Същите следва да са настъпили след възстановяването (ако същото било действително), в който случай биха могли да послужат за основание за прекратяване на правоотношението при съкращаване на съответната длъжност като нормативна позиция и система от функции, задачи и

задължения, т. е материалноправното основание следва да съществува към момента на издаване на административния акт. Изяснява, че на една и съща дата, В. Г. е възстановена на заеманата предишна длъжност, преназначена е на друга длъжност и е прекратено служебното правоотношение. Посочва аргументи за нарушаване на чл. 82, ал. 1 ЗДСл от административния орган, според който държавен служител може да бъде преназначен на друга длъжност в същата администрация, ако отговоря на условията за назначаване и е изразил предварително писмено съгласие за заемането ѝ. Т. съгласие не е изразявано и по делото няма доказателства за противното. Искане се отменя на оспорената заповед и се претендират направените по делото разноски.

В съдебно заседание, жалбоподателят чрез процесуалния си представител, поддържа жалбата. Посочва, че правомощията на органа по назначаването са упражнени с цел заобикаляне на законовите последици с отмяната на незаконосъобразен административен акт и е в нарушение на правото на служителя за възстановяване на предишната длъжност. В случая е установено, че органът по назначаването не е целял да спазва закона, тъй като с три заповеди в един и същи ден назначава, преназначава и уволнява служителя.

Ответникът – Министърът на образованието и науката, чрез процесуалния си представител юрк. А., изразява становище за неоснователност на жалбата. Счита, че Г. в заповедта е изразила писмено съгласие за преназначаването ѝ. Видно от самата заповед, тя е била съгласна. Допълва, че в дирекцията е имало само две вакантни длъжности към момента, когато подава заявление за възстановяване и когато е влязло в сила окончателното решение на ВАС, които не са съответствали на нейната длъжност. Соча, че длъжностното разписание е изменено след окончателното решение на ВАС, това разписание е два месеца преди постановяване на решението на ВАС и преди подаване на заявлението за възстановяване. Подробни доводи развива в писмени бележки.

Административен съд София - град, в решаващия състав, след като се запозна с жалбата, приетите по делото доказателства и становищата на страните, намира за установено следното, от фактическа страна:

Заповед № РД-10-390 от 05.03.2020 г. на министъра на образованието и науката, с която е прекратено служебното правоотношение на В. А. Г., е отменена със съдебно решение № 5246 от 09.10.2020 г. по адм. д. № 3282/2020 г. по описа на АССГ, оставено в сила с решение № 7153 от 14.06.2021 г. по адм. д. № 13248/2020 г. на ВАС. Със заявление вх. № 94-3075 от 24.06.2021 г., адресирано до министъра на образованието и науката, жалбоподателя Г. е заявила готовността си за явяване в администрацията за възстановяване на предишната длъжност в съответствие с чл. 122, ал. 1 ЗДСл и в изпълнение на влезлите в сила съдебни решения.

Не е спорно по делото, че са издадени три заповеди на министъра на образованието и науката: Заповед № РД-10-1187 от 24.06.2021 г. за възстановяване на длъжността „държавен експерт“ в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“ в МОН на основание чл. 122, ал. 1 ЗДСл. (отменена с влязло в сила на 19.08.2022 г. решение № 6155/29.10.2021 г. на АССГ, Първо отделение, 69-ти състав, постановено по адм. д. № 7278/2021 г.), Заповед № РД-10-1188 от 24.06.2021 г. за преназначаване на длъжност „държавен експерт“ в Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“, отдел „Квалификация и кариерно развитие“, издадена на основание чл. 82, ал. 1 ЗДСл. (отменена с влязло в сила на 17.10.2023 г. решение № 296/18.01.2023 г. на АССГ, Второ отделение, 56-ти състав, постановено по адм. д. №

8794/2021 г.) и Заповед № РД-10-1189 от 24.06.2021 г. за прекратяване на правоотношението на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл (предмет на настоящото производство).

При така установеното от фактическа страна Административен съд София - град, в решаващия състав, формира следните правни изводи:

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

Оспорената заповед е издадена от министъра на образованието и науката, в качеството му на орган по назначаването и компетентен орган по смисъла на чл. 106, ал. 1 ЗДСл.

Спазена е установената в чл. 108, ал. 1 ЗДСл писмена форма на акта за прекратяване на служебното правоотношение, като в него е посочено правното основание за прекратяване – чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, придобитият ранг на държавна служба – I младши, отразен е размерът и основанията на дължимите обезщетения. Не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които да обосновават отмяната му.

Оспорената заповед е издадена в нарушение на материалния закон и при превратно упражняване на власт.

На първо място, съгласно разпоредбата на чл. 122, ал. 1 ЗДСл. при отменяне на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение от органа по назначаването или от съда държавният служител се възстановява на предишната длъжност, ако се яви в съответната администрация в двуседмичен срок от влизането в сила на административния акт или на съдебното решение. В случая изискванията за възстановяване на служителя Г. на заеманата длъжност са били изпълнени. По делото не е спорно, че към момента на подаване на заявлението ѝ да бъде възстановена на държавна служба, заеманата от нея преди уволнението ѝ длъжност не е съществувала в длъжностното разписание. Съгласно трайно установената съдебна практика по приложението на чл. 122, ал. 1 ЗДСл, извършените структурни промени в администрацията в периода от време от датата на издаване на отменената заповед за прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител до датата на влизане в сила на съдебното решение за нейната отмяна не могат да бъдат пречка за възстановяване на държавния служител. Органът по назначаването не може да се позовава на предходни длъжностни разписания, утвърдени по време, когато държавният служител не е бил на работа и е длъжен да предприеме действия по изпълнение на съдебното решение като възстанови служителя на заеманата преди уволнението му длъжност. Съдът установява, че въпреки формалното изпълнение на влезлите в сила съдебни актове съобразно предписанието на чл. 122, ал. 1 ЗДС за възстановяване на служителя на „предишната длъжност“, т.е. длъжността отпреди прекратяването, съвкупната преценка на действията на органа по назначаване навежда на превратно упражняване на власт и нарушение на материалните норми. Това е така, тъй като едновременно, макар и с последователност с оглед номерацията на актовете, са издадени три заповеди на органа по назначаване, чиято крайна цел е отново прекратяване на служебното правоотношение. Именно крайният резултат по повторно прекратяване на служебното правоотношение на В. А. Г. е указание, че същото не е възстановено реално в изпълнение на влезлите в сила съдебни актове, тъй като няма за цел връщане на служителя към реално и фактическо изпълнение на служебните му задължения. Изводът, че възстановяването е формално се потвърждава и от

обстоятелството, че в деня на издаването на заповедта за възстановяване е издадена и процесната заповед за прекратяване на служебното правоотношение поради съкращаване на длъжността. Възстановяването на служебното правоотношение възниква по силата на съдебното решение, а актът по възстановяване на органа по назначаване има само констативен характер. За да започне служителът реално да изпълнява служебните си функции, е нужно органът по назначаване реално да го допусне до работното място. Въпреки, че произнасянето на органа не е елемент от фактическия състав на възстановяването на незаконно прекратено служебно правоотношение, едва след издаването му служителът може реално да започне да изпълнява присъщите на длъжността функции и задачи. Факт е, че след подаване на заявлението за възстановяване на служба в изпълнение на влезлите в сила съдебни решения Г. не е допусната да изпълнява служебните си задължения в ответната администрация. Изложеното навежда на извод за липсата на реално възстановяване на длъжността в нарушение на чл. 122, ал. 1 ЗДСл, като и на липсата на реално възникване служебно правоотношение, което да бъде прекратявано – самостоятелно отменително основание по чл.146, т.4 АПК. Налице е превратно упражняване на власт и неизпълнение на влязло в сила решение – жалбоподателят Г. е възстановена на длъжност, която не съществува в длъжностното разписание и поради тази причина е прекратено служебното ѝ правоотношение поради съкращаване на длъжността. Отмяната на заповед № РД-10-390 от 05.03.2020 г. на министъра на образованието и науката, с която е прекратено служебното правоотношение на В. А. Г., има за последица възстановяване на служителя на заеманата преди прекратяването длъжност (арг. от чл. 122, ал. 1 ЗДСл), като за органа по назначаването възниква задължение да осигури възможност на служителя да изпълнява служебните си функции. В процесния случай последното задължение не е изпълнено, а служебното правоотношение на жалбоподателя отново е било прекратено. Следователно, въпреки че са изпълнени предпоставките на чл. 122, ал. 1 ЗДСл, в нарушение на цитирания текст, служебното правоотношение със служителя фактически не е възстановено във вида, в който е съществувало преди отмяната на заповедта за уволнение. Безспорно е установено, с влязло в сила решение, че е липсвало дори съгласие по чл. 82, ал. 1 ЗДСл за преназначаване на държавният служител Г. (отговаряща на условията за назначаване на длъжността държавен експерт в дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“, отдел „Квалификация и кариерно развитие“, доколкото е заемала същата позиция – държавен експерт в дирекция „Квалификация и кариерно развитие“). Служителят, без негово предварително писмено съгласие, е преназначен на длъжност държавен експерт, каквато длъжност обаче не съществува в отдел „Квалификация и кариерно развитие“, съгласно длъжностно разписание на МОН, в сила от 01.04.2021 г. Така изложеното обосновава извод за недобросъвестно и несправедливо упражняване на правомощията от страна на административния орган, което цели не реално възстановяване на незаконно уволнен държавен служител, а цели единствено повторно прекратяване на служебното му правоотношение. Нарушени са принципът на съразмерност, изведен от чл. 6 АПК, съгласно чиято ал. 1, органът следва да упражнява правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, и принципът за последователност и предвидимост по чл. 13 АПК. Нарушенията на цитираните норми водят до противоречие на оспорената заповед с целта на закона, тъй като правомощията на органа по назначаването са упражнени с цел заобикаляне на законовите последици от отмяната на незаконосъобразен

административен акт и в нарушение на правото на служителя на възстановяване на предишната длъжност.

На второ място, за пълнота на изложението съдът намира, че и предпоставките за прекратяване на служебното правоотношение на В. А. Г., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, не са били налице. За да е налице посоченото правно 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 длъжността е запазена, то е намален броят на служителите, ангажирани с нейното изпълнение. Установяването на фактическите основания, обосноваващи съкращаване на длъжността, е в тежест на административния орган. Безспорно преди издаване на Заповед № РД-10-390 от 05.03.2020 г., В. А. Г. е заемала длъжност „държавен експерт” в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” при МОН. С Постановление на МС № 18/06.02.2020 г. (обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2020 г.) е изменен и допълнен Устройственият правилник на МОН, като общата численост на персонала е намалена от 383 щ. бр. на 381 щ. бр. С Постановление на МС № 70/02.03.2021 г. (обн. ДВ, бр. 20 от 09.03.2021 г.) е изменен и допълнен Устройственият правилник на МОН, като общата численост на персонала е намален още от 381 щ. бр. на 379 щ. бр. С първото посочено изменение в специализираната администрация е предвидено реструктуриране на две дирекции, като е обособена нова Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” (чл. 39, ал. 2, т. 1 от Устройствения правилник), с обща численост от 16 щ. бр., която обединява функциите на Дирекция „Политики за стратегическо развитие” (11 щ. бр.) и Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” (11 щ. бр.). В актуалния, след влизане в сила на съдебното решение за отмяна на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение, Устройствения правилник, Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” е с обща численост от 16 щ. бр., която обединява функциите на Дирекция „Политики за стратегическо развитие” (8 щ. бр.) и Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” (7 щ. бр.).

Със заповед № РД-09-644/12.03.2021 г. на министъра на образованието и науката, издадена на основание Постановление на МС № 70/02.03.2021 г. за изменение и допълнение на нормативни актове, е утвърдено длъжностното разписание на МОН в сила от 01.04.2021 г. Съгласно длъжностното разписание Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” – с вакантна позиция за директор, с обща численост от 16 щатни бройки, е структурирана в два отдела: „Политики за стратегическо развитие” (8 щ. бр.) и „Квалификация и кариерно развитие” (7 щ. бр.). Структурата на отдел „Квалификация и кариерно развитие” се състои от „началник на отдел” – 1 щ. бр., „главен експерт” – 5 щ. бр. и „младши експерт” – 1 щ. бр. Отдел „Политики за стратегическо развитие” се състои от „началник на отдел” – 1 щ. бр., „държавен експерт” – 1 щ. бр., „главен експерт” – 5 щ. бр. и „младши експерт” – 1 щ. бр. – вакантна позиция.

С оспорената в настоящото производство заповед № РД-10-1189 от 24.06.2021 г., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, във вр. с утвърдено със заповед № РД-09-644/12.03.2021 г. длъжностно разписание, издадена от министъра на образованието и науката, е прекратено служебното правоотношение с В. А. Г., на длъжност „държавен експерт” в дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”, отдел „Квалификация и кариерно развитие”, каквато длъжност видно от посоченото по-горе не съществува.

От представени по делото длъжностни характеристики се установява, че на държавния експерт в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” е било вменено изпълнението на дейности, свързани с реализирането на националната политика в областта на предучилищното и училищното образование, свързана с квалификацията и кариерното развитие на педагогическите специалисти в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие”. Съгласно длъжностната характеристика на държавен експерт в отдел „Политики за стратегическо развитие“ при дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” основна цел на длъжността е свързана с провеждането на държавната политика в областта на образованието и науката, при разработване на концепции, стратегии, програми и планове, при извършване на оценки на въздействие на нормативни и стратегически документи.

Според легалната дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“, съдържаща се в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, това 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, на Закона за митниците или на Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. 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.

Служебното правоотношение с оспорващата е прекратено на основание действащо длъжностно разписание, утвърдено със заповед № РД-09-644/12.03.2021 г., в сила от 01.04.2021 г. Въз основа на чл. 40 от Устройствения правилник на МОН (в редакцията обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2020 г.) и длъжностното разписание, в сила от 06.03.2020 г., следва

да се приеме, че новата Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” е сформирана в резултат на преобразуване, чрез обединяване на Дирекция „Политики за стратегическо развитие” и Дирекция „Квалификация и кариерно развитие”, при запазване на основните функции и цели на двете дирекции. Запазени са функциите и задачите на Дирекция „Квалификация и кариерно развитие”, които след изменението на УС на МОН се изпълняват от отдел „Квалификация и кариерно развитие” към Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”. Следователно в случая не е налице закриване на структурата, в която е работила оспорващата, а преобразуване чрез обединяването ѝ с друга дирекция при запазване на възложените функции.

Съгласно длъжностно разписание на МОН, утвърдено със заповед № РД-09-644/12.03.2021 г., в сила от 01.04.2021 г. в отдел „Квалификация и кариерно развитие” не съществува длъжност държавен експерт, но в отдел „Политики за стратегическо развитие” е предвидена 1 щ. бр. за държавен експерт. Този факт обуславя извода, че заеманата от жалбоподателя длъжност преди фиктивното ѝ възстановяване не е съкратена, а е преместена в преобразувания от дирекция отдел „Политики за стратегическо развитие” към Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”. Следователно длъжността, заемана от Г., е продължила да съществува като нормативно определена позиция в посочената дирекция, част от която е и преобразуваната в отдел дирекция „Квалификация и кариерно развитие”, поради което в случая не е налице една от двете кумулативно предвидени от закона предпоставки, за да се приеме, че длъжността е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

От анализа и съпоставката на длъжностната характеристика за длъжността държавен експерт, заемана от жалбоподателя преди фиктивното ѝ възстановяване и характеристиката за длъжността държавен експерт в отдел „Политики за стратегическо развитие”, се установява, че не е налице пълно сходство между системата от функции, задължения и изисквания, утвърдени с двете длъжностни характеристики. Независимо от това, касае се до една нормативно определена позиция, която е закрыта в единия отдел, за да бъде открита в другия отдел, със сходни основни цели – изготвяне на анализи, становища и предложения във връзка с прилагането и разработването на законови и подзаконови нормативни актове в системата на МОН. Действително, налице са различия в областите на действие на длъжността според новата длъжностна характеристика, които са обусловени от дейността на

структурата, в която е преместена длъжността. Тези функции и задължения обаче не са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Напротив, възложени са сходни задачи, дейности и цели в областта на училищното и предучилищното образование, което обуславя извод, че в случая не е налице и втората кумулативно предвидена предпоставка за законосъобразно съкращаване на длъжността.

Приетите по делото писмени доказателства, извън посочените по-горе в решението и в частност за твърдените вакантни позиции, не следва да бъдат анализирани от съда, поради неотносимостта им към предмета на спора. Съдът следва да обърне внимание на административния орган, че дори и всички щатни бройки за съответната длъжност да са заети към датата на възстановяване на работа на незаконно уволнен държавен служител, както се установява и в процесния случай от приложенияте по делото поименни разписания, то за органа по назначаването съществува правната възможност по чл. 107, ал. 1, т. 6 ЗДСл, съгласно която заеманата от служителя длъжност трябва да бъде освободена за възстановяване на незаконно уволнен държавен служител. Противното би означавало, че при липсата на вакантни позиции за съответната длъжност към датата на възстановяване на работа на незаконно уволнен държавен служител, винаги ще е свързано с последващо неизпълнение на влязло в сила съдебно решение.

По изложените съображения, настоящият съдебен състав намира, че оспорването е основателно при наличие на предпоставките по чл. 146, т. 4 и т. 5 АПК, поради което оспорената заповед като законосъобразна следва да бъде отменена.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК на жалбоподателя следва да бъдат присъдени сторените в производството разноски, които са в размер от 1210 лева – 10 лева държавна такса и 1200 лева адвокатско възнаграждение, платено в брой при подписване на договор за правна защита и съдействие. Съдът кредитира договор от 09.06.2021г., като намира липса на основание за сключване на идентичен такъв от 04.11.2021г. с предмет – изготвяне и подаване на жалба срещу заповедта – предмет на делото, която вече е подадена на 12.07.2021г.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд София град, Второ отделение, 48-ми състав

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** по жалба на В. А. Г. заповед № РД 10-1189/24.06.2021 г., издадена от министъра на образованието и науката.

**ОСЪЖДА** Министерство на образованието и науката да заплати на В. А. Г. сума в размер на 1210 (хиляда двеста и десет) лева, представляваща разноси по делото.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

Преписи от решението да се изпратят на страните.

**СЪДИЯ**