

# РЕШЕНИЕ

№ 2160

гр. София, 02.04.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 65  
състав**, в публично заседание на 06.03.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Ванина Колева**

при участието на секретаря Ирена Йорданова, като разгледа дело номер **8750** 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 връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалбата на М. Н. П. от [населено място] срещу Заповед № ЧР-611 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, с което на основание чл. 106, ал.1, т.2, вр с чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното ѝ правоотношение поради съкращаване на длъжността.

Жалбоподателят в жалбата, писмени молби по делото и писмена защита излага подробни доводи за незаконосъобразност на оспорваната заповед поради противоречието ѝ с материалноправните разпоредби на закона, съществено нарушение на административнопроизводствените правила и противоречие с целта на закона - основания за оспорване по чл.146, т. 4, 3 и 5 от АПК. Жалбоподателят излага подробни доводи, че не е налице реално съкращаване на заеманата от него длъжност, че одиторските длъжности в новото длъжностно щатно разписание не са различни към момента на издаване на заповедта – 22.08.2023г; че не е спазена процедурата по изменение на длъжностното щатно разписание, предвидена в чл.14 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, че при издаване на заповедта са нарушени разпоредбата на чл.13 АПК и принципът на равнопоставеност, равни възможности и забрана за дискриминация, установени в чл. 20- 21 от Хартата на основаните права на ЕС, чл.6, ал.2 от Конституцията на

република България, чл.2, ал.4 и ал.21 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр). Моли заповедта да бъде отменена. Претендира присъждане на сторените разноски. Прави възражение за претендирания от ответника адвокатски хонорар.

Ответникът, изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, чрез процесуалните си представители, оспорва жалбата и поддържа становище за нейната неоснователност, като подробни доводи за законосъобразността на оспорваната заповед излага в писмена защита. Претендира присъждане на направените разноски.

Административен съд София-град, като взе предвид представените по делото доказателства и становищата на страните, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от лице с правен интерес, против подлежащ на обжалване административен акт, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, същата е неоснователна.

От събраните по делото доказателства се установява, че жалбоподателката М. Н. П. е заемала длъжност „държавен одитор по чл. 45 ал.1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС)“ в дирекция „Одита на средствата по социална политика и образование“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

С докладна записка вх. № 95-07-39/ 01.08.2023 г. (л. 18) директорът на дирекция „Одита на средствата по социална политика и образование“ (ОССПО) предлага разпределение на щатни бройки от дирекцията в бъдещия отдел със сходни функции, който ще бъде структуриран в бъдещата дирекция „О. дейност“, съгласно проект на ПМС, с който се изменя Устройствения правилник на ИА ОСЕС. Посочено е, че към момента дирекция ОССПО разполага със 17 щатни бройки, включително 1 щатна бройка за длъжността „директор на дирекция“. Предвид това, че в бъдещия отдел, който ще извършва одитни дейности, свързани със социалната политика, заетостта, вътрешните работи, образованието и науката следва да бъдат назначени 11 служители, е предложено 5 щатни бройки да бъдат прехвърлени в другите две бъдещи дирекции: дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и дирекция „Специфична одитна дейност“.

С ПМС № 113 от 11.08.2023 г. (Обн. ДВ. бр.71 от 18 август 2023 г.) (л.10) е изменен Устройственият правилник на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" към министъра на финансите, като специализираната администрация на агенцията е организирана вместо в четирите дирекции, както следва: дирекция "Одита на средствата по регионална политика" (ОСРП); дирекция "Одита на средствата по социална политика и образование" (ОССПО); дирекция "Одита на средствата по териториално сътрудничество и други програми" (ОТСДП) и дирекция "Правно осигуряване на одитната дейност" (ПООД) в три дирекции, както следва: дирекция "О. дейност"; дирекция "Специфична одитна дейност" и дирекция "Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност".

В докладна записка вх. № 95-02-20/ 18.08.2023 г. (л. 13) от главния секретар на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ относно структурни и длъжности промени в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ съгласно Постановление № 113 на Министерския съвет от 2023 г. (ДВ, бр. 71 от 2023 г.) се посочва, че придържайки се максимално към структурното разпределение и отговорностите на новите дирекции „Специфична одитна дейност“ и „Методология, автоматизиране и хоризонтални политики“, както и направените предложения от

директорите на съществуващите дирекции, следва да се структурират, респ. да се съкратят длъжности, включително заеманата от М. Н. П. длъжност „държавен одитор – чл. 45 от ЗВОПС“, като служебното правоотношение на служителя бъде прекратено поради съкращаване на длъжността. Длъжността се трансформира в „главен експерт“ в дирекция „Специализирана одитна дейност“ с юридическо образование.

Със Заповед № 3-83/ 22.08.2023 г. (л. 9) е утвърдено длъжностно разписание на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ с направените промени, считано от 22.08.2023 г. Контролът по изпълнението на заповедта е възложен на главния секретар на агенцията.

С обжалваната в настоящето производство Заповед № ЧР-611 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (л.35), на основание чл. 106, ал.1, т.2, вр с чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с М. Н. П. на длъжност „държавен одитор по чл. 45, ал.1 от ЗВОПС“ в Дирекция „Одити на средствата по социална политика и образование“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от европейския съюз“, считано от 22.08.2023г., поради съкращаване на длъжността.

По делото са представени и са приети като доказателства: длъжностно разписание на ИА ОСЕС, в сила от 10.08.2023 г. с общата численост на персонала е 72 щ.бр., от които 63 щ.бр. в специализираната администрация, в Отдел „Одит на средствата по социална политика и образование“, са налице шест щ.бр. за длъжност „държавен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“, всички заети, като една от тях е заета от М. Н. П. и длъжностно разписание, в сила от 22.08.2023 г., видно от което в дирекция „Специфична одитна дейност“ има назначени двама служители на длъжност „държавен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“, а в отдел „Одит на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи“ има назначени 5ма служители на длъжност „държавен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“. Общата численост на персонала е 76 щ. бр., от които 68 щ. бр. в специализираната администрация.

Представени са и поименно разписание на длъжностите на ИА ОСЕС, в сила от 10.08.2023 г. и поименно разписание на длъжностите на ИА ОСЕС, в сила от 22.08.2023 г., издадено на основание ПМС № 113 от 11.08.2023 г., съдържание на което следва структурата, посочена в Постановление № 113 от 11.08.2023 г. за изменение и допълнение на нормативните актове на Министерски съвет и докладна записка № 95-02-20 от 18.08.2023 г. на главния секретар на ИА ОСЕС, изготвена въз основа на постановлението. В новосъздадената дирекция „Специфична одитна дейност“ към 22.08.2023 г. са налице 9 незаети щ. бр. за длъжностите „директор“, „главен одитор“, „старши одитор“, „държавен одитор“ и „главен експерт“. А в отдел „Одити на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи“ има една незаета длъжност „началник отдел“.

Като доказателства са приети и длъжностните характеристики за длъжностите „държавен одитор по ал. 45, ал.1 от ЗВОПС“ и „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Специфична одитна дейност“, дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и в дирекция „О. дейност“ на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ след промените в сила от 22.08.2023г. и длъжностните характеристики за длъжностите „държавен одитор по ал. 45, ал.1 от ЗВОПС“ и „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекциите Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ до промените в сила от 22.08.2023г., ведно със заповедите за утвърждаването

им. Представен е и препис от служебното досие на жалбоподателката, както и графици за извършваната дейност в Агенцията.

По искане на страните са разпитани свидетели във връзка с начина, по който е станало освобождаването на служителите след извършената промяна в структурата и длъжностното разписание, както и за организацията на работата в ИАОСЕС.

Жалбоподателят е оспорил авторството на подписа за директор дирекция в длъжностното разписание в сила от 22.08.2023г. В резултата на което е открито, производство по чл. 193 ГПК. Като оспорването остана недоказано.

При така събраните по делото доказателства, следва да бъдат обосновани следните правни изводи:

Заповедта е издадена от компетентен орган. Съгласно чл.8, ал.1, т.18 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ към министъра на финансите, изпълнителният директор назначава държавните служители, изменя и прекратява служебните правоотношения с тях. Видно от трудов договор № 180 от 07.06.2023 г. (л.36), сключен между министъра на финансите и К. А. Д., същата е назначена на длъжност „изпълнителен директор“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“, считано от 08.06.2023 г., поради което следва да се приеме, че актът за едностранно прекратяване на служебното правоотношение е издаден от компетентен административен орган по смисъла на чл.108, ал.1 ЗДСл.

Заповедта е издадена в предвидената от закона писмена форма и съдържа всички необходими реквизити по чл.108 ЗДСл: правно и фактическо основания за прекратяване, дължими обезщетения и придобит ранг на държавна служба. Безпротиворечиво съдебната практика приема, че в хипотезата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл правното основание е и фактическо такова за прекратяване на служебното правоотношение и за органа по назначаване не съществува задължение за посочване на конкретни фактически обстоятелства. В този смисъл решения на ВАС по адм. д. №№ 2139/2006г., 1574/2007г., 5913/2010г., 11161/2007г. и др.

В мотивите си заповедта препраща към Постановление на МС № 113/11.08.2023г. и длъжностното разписание на ИАОСЕС в сила от 22.08.2023г. Както е посочено в Тълкувателно решение № 16 от 3.03.1975 на ОСГК на ВС, което в тази част не е изгубило действието си, не е необходимо издаването на административния акт или отказа и излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение да съвпадат по време. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт. Ако административният акт е издаден на основание на такива подготвителни документи, каквито в случая са доклад изх. № 95-01-5 от 26.06.2023г., докладна записка вх. № 95-02-20/18.08.2023г. и заповедта за утвърждаване на нов щат, изложените в тях съображения са такива и за издаването на самия акт.

Заповедта е правилна и предвид липсата на допуснати нарушения на материалния закон при издаването ѝ. 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., както е в случая.

Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение е издадена при

осъществяване на материалноправните предпоставки, визирани в нормата на чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл - съкращаване на заеманата от служителя длъжност. Видно от събраните доказателства, заеманата от М. Н. П. длъжност е “държавен одитор по чл.45 ал.1 ЗВОПС“ в дирекция „Одит на средства по социална политика и образование“ (ОССПО). В дирекцията преди промените съществуват 6 длъжности “държавен одитор по чл.45 ал.1 ЗВОПС“. Видно от представеното длъжностно разписание на ИА ОСЕС от 10.08.2023 г. общата численост на персонала на дирекция ОССПО преди изменението е била общо 17 бр., на дирекция ОСРП – 21 бр., на дирекция ОСТСДП – 14 бр. и на дирекция ПООД – 11 бр. Създадената дирекция „Специфична одитна дейност“ е с предвидени 22 щатни бройки, дирекция „О. дейност“ с 34 щатни бройки и дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ с 12 щатни бройки. Броят на длъжностите “държавен одитор по чл.45 ал.1 ЗВОПС“ в новосъздадения отдел “Одит на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи” е намален на 5. Заеманата от жалбоподателката длъжност „главен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“ в дирекция ОССПО е трансформирана в длъжност „главен експерт“ в дирекция “Специфична одитна дейност“. Видно от представената длъжностната характеристика за длъжността „главен експерт“ в дирекция „Специфична одитна дейност“ за заемане на длъжността е предвидено изискване на юридическо образование.

Според легалното определение, дадено в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА), 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.

В съдебната практика по прилагане на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл се приема, че за да е налице "съкращаване на длъжността" е необходимо кумулативно да са налице двете 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 и да е налице премахване на предвидените в длъжностното разписание щатни бройки. И в двата случая е налице съкращаване на длъжността като основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

В настоящия случай е налице премахване на предвидените щатни бройки. Макар длъжността, заемана от г-жа П., да е запазена като наименование в новоутвърденото длъжностно разписание в отдел “Одита на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи”, то същата е реално съкратена, тъй като е намален броят на служителите, ангажирани с нейното изпълнение. Намаляване на бройките за съответната длъжност е една от формите на премахване на длъжността като нормативно определена позиция. Следователно, длъжността на жалбоподателя не съществува и като система от функции, задължения и изисквания.

С оглед така установеното, настоящият състав намира, че предпоставките на чл.106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение на М. Н. П.,

поради съкращаване на заеманата от него длъжност, са изпълнени, поради което обжалваната заповед е постановена в съответствие с материалния закон. В този смисъл е и практиката на ВАС при сходни случаи, обективирана в решение № 6449/05.03.2013г., по адм. дело №11291/2012г. на ВАС, V отд., потвърдено с решение №14509/11.05.2013г., по адм. дело № 10614/2013г. на ВАС, 5-членен състав.

В обхвата на оперативната самостоятелност на органа по назначението е да извършва такива промени в длъжностното разписание с цел оптимизиране на работата в администрацията. Съобразно предоставените му правомощия с разпоредбата на чл. 2, ал. 3 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.

Намаляването на броя на служителите, изпълняващи една и съща длъжност - в случая "държавен одитор по чл. 45, ал.1 от ЗВОПС", е една от формите на реално съкращаване на длъжността и дава възможност на органа по назначението да прекрати служебното правоотношение с избран от него служител, след като няма законово определени критерии за извършване на подбор. В точка 7 от писмо вх. № 35352 от 06.10.2023г. (л. 77 от делото) се установява, че в ИАОСЕС няма утвърдени вътрешни правила за подбор на служителите. В съдебната практика се приема, че в случаите на съкращение поради намаляване на бройките за съответната длъжност органът по назначението разполага с оперативната самостоятелност да извърши преценка по свой избор чие служебно правоотношение на служител да прекрати и тази преценка не подлежи на съдебен контрол. В този смисъл решения по адм. д. №№ 13508/2009г., 8231/2010г., 8973/2010г., 9193/2014, 5839/2014, 12075/2014, 8255/2014г. и много други по описа на ВАС.

От описаните по-горе длъжностни разписания в сила от 10.08.2023 г. и от 22.08.2023 г. се установява, че е щатната численост на ИА ОСЕС се е увеличила от 72 щ.бр. на 76 щ.бр., като щ.бр. в специализирана администрация са увеличени от 63 щ.бр. на 68 щ.бр. От представеното по делото поименно разписание на длъжностите на ИА ОСЕС, в сила от 22.08.2023 г, в новосъздадената дирекция „Специфична одитна дейност“ към 22.08.2023 г. е съществувала длъжност „държавен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“ като нормативно определена позиция. От приетите по делото доказателства се установява, че дирекция

„Специфична одитна дейност“ е следвало да бъде съставена изцяло от експерти с юридическо и/или инженерно образование. В тази връзка и видно от представените длъжностни характеристики за длъжността „държавен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“ преди и след изменението на Устройствения правилник на ИА са налице съществени изменения в изискванията за заемане на длъжността, като след изменението /от 22.08.2023 г./ изискването за професионална област на придобитото от служителя образование е „право“ с придобита юридическа правоспособност. Видно от представените по делото длъжностни характеристики и за другите одиторни длъжности в новосъздадената дирекция, изискванията за професионална област на придобитото от служителите образование е юридическо или инженерно, и двете различни от професионалната квалификация на жалбоподателката „икономист“.

Административният орган е разполагал с оперативната самостоятелност, по своя преценка да избере, правоотношенията с кои служители на агенцията да прекрати и при упражняването на това право е спазил изискванията за законосъобразност на административните актове. Право на органа по назначаването е да определи длъжностите, които ще бъдат съкратени и самите служители, които ги заемат. Въпрос на целесъобразност на административния орган е да направи такива структурни промени в администрацията си, които да осигуряват най-ефективно изпълнението на задачите, които са му възложени с Устройствения правилник. В случая прекратяването на служебното правоотношение е извършено след влизане в сила на структурни промени и одобряването на новото длъжностно разписание.

Съдът намира за неоснователни доводите за допуснати нарушения на разпоредбите на чл. 14, ал. 1 и ал. 2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията. Същите указват съответно, че: промени в длъжностното разписание се предлагат само с писмен мотивиран доклад; длъжностите могат да се трансформират в други длъжности, чрез изменение на длъжностното разписание, при обоснована необходимост, свързана с наличието на едно или повече от конкретно упоменати условия - адекватно изпълнение на функциите на административната структура или звено, по-добро изпълнение на целите на административната структура или звено, промяна в организацията и/или в обема на работа. В процесния случай е налице доклад, който е цитиран в заповедта. Преценката, дали са налични условията по чл. 14, ал. 2 е част от оперативната самостоятелност на органа по назначаване, а съдебният контрол се ограничава до това, дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове – чл. 169 АПК.

Изложените доводи, че извършеното съкращаване на длъжността на М. Н. П. е в противоречие с целта на специалните нормативни актове за защита от дискриминация са неоснователни и неотносими към предмета на правния спор, който е налице ли е реално съкращаване на длъжността и предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, отговора на който въпрос е положителен. Както беше посочено по – горе, преценката на кои длъжности да възложи изпълнението на функции от съкратената длъжност е само на органа по назначаването. Още повече, че от събраните писмени и гласни доказателства не се установява г-жа П. да е била третирана по-неблагоприятно с оглед някой от признаците по чл. 4, ал.1 от Закона за защита от дискриминация.

В хода на настоящото производство беше открито производство по оспорване истинността на подписа, положен на длъжностното разписание от 22.03 2023 г. В хода на производството се установи, че длъжностното разписание от 22.03.2023 г. е подписано от Р. А., който е упълномощен съгласно т. II от Заповед № 3-55 от 13.06.2023 г., да замества титуляря, поради което не може да се приеме, че е налице неистински документ и оспорването не е доказано.

По изложените съображения, съдът намира, че е налице съкращение на длъжността на М. Н. П. и то е извършено по законово установения ред, от компетентния орган, при наличие на законово основание, поради което жалбата срещу Заповед № ЧР-611 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, с която е прекратено служебното правоотношение с нея, поради съкращаване на длъжността, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, следва да бъде отхвърлена.

С оглед изхода на спора, на основание чл. 143, ал.3 АПК, на ответника следва да се присъдят направените разноски – адвокатско възнаграждение. Жалбоподателят е правил възражение за прекомерност на заплатеното адвокатско възнаграждение в размер на 1800 лв., което съдът намира за основателно. Съгласно чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1 от 09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 1000 лв. В конкретния случай съдът счита, че следва да се определи възнаграждение в този размер, още повече, че по делото ответникът се представлява и от юрисконсулт. Възражението на жалбоподателя за дължимост само на юрисконсултско възнаграждение е неоснователно. Между страните е сключен договор, целесъобразността на който не може да се проверява в настоящото производство.

Воден от горното на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен



съд София-град, 65-и състав,

**РЕШИ:**

ОТХВЪРЛЯ жалбата на М. Н. П. от [населено място] срещу Заповед № ЧР-611 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

ОСЪЖДА М. Н. П. от [населено място] да заплати на Изпълнителна агенция „Одит на средствата на Европейския съюз“ разноси по делото в размер на 1 000 (хиляда) лева.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението, че е изготвено.

СЪДИЯ: