

РЕШЕНИЕ

№ 2085

гр. София, 30.03.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 64 състав, в публично заседание на 07.03.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Калинка Илиева

при участието на секретаря Спасина Иванова, като разгледа дело номер **8189** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 121 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.
Образувано е по жалба на Ц. З. Лакова срещу заповед № IV-30/16.8.2022 г. на председателя на Патентното ведомство /ПВ/, с която е прекратено допълнителното й служебното правоотношение, възложено по вътрешно съвместителство – директор на дирекция “Административно-правни дейности“ в Патентното ведомство. Жалбоподателят оспорва заповедта като незаконосъобразна и иска отмяната й. Твърди, че е нищожна и „алтернативно“ – незаконосъобразна. Към датата на издаването й В. Б., издала заповедта, не е била легитимен председател на ПВ. Със заповед № КВ-613/10.8.2022 г. на министър председателя Т. Н. е освободена като председател на ПВ, а със заповед № КВ-614/10.8.2022 г. на министър председателя за председател е назначена В. Б., считано от датата на встъпване в длъжност. Към 16.8.2022 г. – датата на издаване на оспорената в това производство заповед - заповедта № КВ-613/10.8.2022 г. не е била връчена на Т. Н., т.е. към тази дата председател на ПВ е била именно Т. Н.. Аргумент в подкрепа на тези твърдения извлича от чл. 19а от Закона за администрацията, вр. чл. 335, ал. 1 КТ. Последният изрично предвижда връчване на писмен документ, за да породи действие волеизявлението за прекратяване на правоотношението. Твърди, че оспорената заповед не съдържа изскуемото в чл. 16, ал. 1 ЗДСл. съдържание. Не е налице основание за постановяването й. След прекратяване на вътрешното съвместителство е възложено ново такова на Т. П., т.е. не е проведен

конкурс и на е назначено друго лице. Не е изтекъл 6-м. срок по чл. 16, ал.1 ЗДСл. Ето защо моли да се отмени оспорената заповед. Не претендира разноски.

Ответникът – председателят на Патентното ведомство оспорва жалбата. Твърди, че е недопустима – не е налице предвидена от закона възможност за оспорване на процесната заповед, по реда на чл. 124, ал. 1 ЗДСл. Съгласно чл. 19а, ал.2 от Закона за администрацията, лицата по чл. 19, ал. 4 /сред които и председателя на ПВ/ могат да се освобождават без предизвестие. Ето защо няма правно значение връчването и датата на връчване на заповедта. Тя е породила действие от датата на издаването ѝ. Връчването на заповедта на е елемент от фактическия състав по прекратяване на правотоношението. Неоснователно е твърдението за липса на реквизити. В случая не се прекратява служебно правотоношение, поради което не може да се направи аналогия с чл.110 КТ. Оспорва твърдението, че не са налице предпоставките на чл. 16, ал. 1 ЗДСл. Правото на преценка за назначаване на органа по вътрешно съвместителство е на органа по назначаване. Претендира разноски.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема следното:

Между страните по делото е възникнало служебно правоотношение, като жалбоподателката е заемала длъжността „главен експерт“, ранг V старши, в дирекция „Спорове и административно-наказателна дейност“.

Със заповед № IV-24/12.7.2022 г. и на основание чл. 16 от ЗДСл, издадена от председателя на ПВ – Т. Н., е наредено на жалбоподателя, считано от 18.7.2022 г. да съвместява незаетата длъжност „директор“ на дирекция „Административноправни дейности“ за срок не повече от 6 м.

Със заповед № KB-613/10.8.2022 г. на министър председателя Т. Н. е освободена като председател на ПВ, а със заповед № KB-614/10.8.2022 г. на министър председателя за председател е назначена В. Б., считано от датата на встъпване в длъжност. Към 16.8.2022 г. – датата на издаване на оспорената в това производство заповед - заповед № KB-613/10.8.2022 г. не е била връчвана. Установява се, че връчването е извършено на 18.8.2022 г., от ПВ, след като на 10.8.2022 г. заповедта е била изпратена от МС.

С оспорената в това производство заповед - № IV-30/16.8.2022 г. на председателя на ПВ е наредено да се спре изплащането на жалбоподателката на допълнителното месечно възнаграждение за работа по вътрешно съвместителство поради назначаването на друг служител, който да изпълнява по вътрешно съвместителство длъжността директор на дирекция “Административно-правни дейности“ в Патентното ведомство. Заповедта е връчвана на същата дата.

Предвид така изложеното настоящият състав намира следното:

Жалбата е подадена от надлежна страна – адресат на оспорената заповед, в законоустановения срок. Заповедта е връчвана на 16.8.2022 г., като жалбата е подадена на 30.8.2022 г., поради което и следва да се приеме, че е подадена в предвидения чл. 149, ал. 1 АПК, 14-дневен срок.

По делото се спори дали жалбата е подадена срещу акт, подлежащ на съдебен контрол. Ответникът цитира решение № 14822/26.11.2012 г., постановено по адм.д. № 16172/2011 г. на ВАС, видно от което е прието, че заповед като процесната не подлежи на оспорване доколкото е вътрешнослужебен акт: Заповедта за преустановяване на вътрешното съвместителство е акт с вътрешнослужебен характер, свързан с организацията на работа в съответната административна структура, като преценката за това дали да се осъществява такова съвместителство не е свързана с

обективни, предвидени в закона критерии, а е предоставена изцяло на административния орган (арг. от чл. 16, ал.1 от ЗДСл). Тази преценка е по целесъобразност, поради което не подлежи на съдебен контрол.

Следва да се посочи обаче, че цитираното решение заповед е постановено преди измененията и допълненията на ЗДСл, вкл. и на чл. 16 ЗДСл- ДВ, бр. 57 от 2016 г. Вкл. и са предвидени нови, обективни критерии за осъществяване на вътрешното съвместителство, като целта е била да се ограничи свободната преценка на административния ръководител /в този смисъл са и мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на посочения закон/.

Същевременно, със заповедта за вътрешно съвместителство, както и за прекратяването на такова следва да се приеме, че се засягат права и законни интереси на жалбоподателката. В конкретния случай – невъзможността да изпълнява длъжност по вътрешно съвместителство, вкл. и да получава допълнително възнаграждение за това. Ето защо настоящият състав намира, че обжалваният акт я засяга по смисъла на чл. 120, ал. 2 Конституцията; тя има пряк, личен и непосредствен интерес от търсената с жалбата съдебна защита. Същевременно не може да се приеме, че е налице изключението на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК – да се създават права и задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта.

Следователно, предвид правната същност на обжалваната заповед и по силата на общото правило за обжалваемост на административните актове, установена в чл. 120, ал. 2 от Конституцията и на основание изключението по чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, следва да се приеме, че заповедта подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. В подобен смисъл е и по-новата практика на ВАС, макар и постановена по казуси, които не са напълно идентични с процесния. Така напр. и по арг. от по-силното основание следва да се цитират определение №899/21.02.2023 г. по дело № 706/2023 г. и определение 1582/14.02.2023 г., постановено по адм.д. № 705/2023 г.

По оплакванията за липса на компетентност на издалия оспорената заповед. Действително се установява, че към 16.8.2022 г. – датата на издаване на оспорената в това производство заповед - заповед № КВ-613/10.8.2022 г. /с която е прекратено правотношението с досега заемалата длъжността председател на ПВ Т. Н./ все още не е била връчена. Следва да се вземе предвид обаче това, че заповедта за прекратяване на служебно правоотношение е административен акт и като такава произвежда действие от момента на издаването ѝ, респ. - от датата на предписаното ѝ действие и именно тогава настъпват правните ѝ последици. Доколкото е налице служебно правоотношение, КТ следва да се приеме, че е неприложим.

Като арг. в тази насока следва да се посочи и чл. 108 от ЗДСл: служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването с административен акт, който се издава в писмена форма и трябва да има определеното в тази норма съдържание. Законодателят е свързал прекратяването на служебното правоотношение с издаването на съответния акт, а не с неговото съобщаване, в какъвто смисъл е изложеното в жалбата. Връчването на заповедта за прекратяване на служебно правоотношение е от значение единствено за срочното упражняване на правото на жалба срещу нея, но няма отношение към момента на прекратяване на това правоотношение и в този смисъл е трайната съдебна практика.

Предвид изложеното и доколкото заповедта за прекратяване правотоотношението с предходния председател на ПВ – Т. Н., е с начален срок на действие, изрично отбелязан в нея – 11.8.2022 г., следва да се приеме, че твърденията на

жалбоподателката за липса на компетентност на издалия оспорваната в това производство заповед са неоснователни.

По отношение на това дали с оспорената заповед е спазена предписаната в закона форма. Заповедта е писмена, като в закона – чл. 16 ЗДСл. не е предвидено законово изискуемо съдържание за това.

Жалбоподателят твърди, че приложение следва да намери чл. 108, ал. 1 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.

Следва да се посочи, че в ЗДСл. не съществува правна уредба, предвиждаща изисквания към съдържанието на заповед като процесната. Действително, на основание чл. 46, ал. 2 ЗНА би могло да се приложи чл. 108, ал. 1 ЗДСл, доколкото нормата на чл. 46, ал. 2 ЗНА допуска при неуредени случаи да се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, но само ако това отговаря на целта на акта.

Спорно по делото е и дали преценката за продължителността на срока, в рамките на 6-м. максимум, е предоставена на органа по назначаването или този срок е обвързан от назначаване на „титуляр“ на заеманата по вътрешно съвместителство длъжност. В случая следва да бъде споделено тълкуването на закона, направено в разглежданата жалба, че вътрешното съвместителство може да бъде прекратено ако е назначен служител на постоянно място. За наличие на воля на законодателя в този смисъл следва да се вземат предвид мотивите към Закона за изменение и допълнение на ЗДСЛ, цитиран по-горе относно нормата на чл. 16 ЗДС. В този смисъл е т. 7 от мотивите:

7. Ограничаване на многократното вътрешно съвместителство (§ 12 относно чл. 16) Съгласно действащата в момента разпоредба на чл. 16 от ЗДСл, органът по назначаването може да предложи на определен държавен служител работа по вътрешно съвместителство до назначаването на служител на незаетата длъжност за срок, който не може да бъде по-дълъг от 6 месеца /подчертаването е на съда/. В практиката обаче, незаетата длъжност се изпълнява от един и същи служител с години – няколко дни след изтичането на определения в закона срок, отново се издава заповед за вътрешно съвместителство на същия служител. Държавният служител, осъществяващ вътрешното съвместителство, следва да изпълнява в същия период и своята титулярна длъжност. Това поставя въпроса доколко качествено ще могат да се изпълняват двете длъжности едновременно за толкова дълъг период и дали това не е индикация, че едната от тях не е необходима. С предложеното изменение на чл. 16 от законопроекта се въвежда изричното изискване служителят, осъществяващ вътрешното съвместителство да отговаря на минималните и специфичните изисквания, предвидени за заемане на незаета длъжност, както и забрана за изпълнението ѝ от един и същи служител повече от един път. Въвеждането на предложените промени ще осигури от една страна по-качествено изпълнение на свободните длъжности, заемани по вътрешно съвместителство, а от друга – ще даде възможност на по-широк кръг държавни служители да придобият компетенции, свързани с изпълнението на тези длъжности докато бъде назначен титуляр.

Предвид изложеното следва да се приеме, че органът по назначаването би могъл да предложи на определен държавен служител работа по вътрешно съвместителство до

назначаването на служител на незаетата длъжност за срок, който не може да бъде по-дълъг от 6 месеца. В настоящия казус би следвало да се постави и въпросът дали може обаче да прекрати това съвместителство преди изтичане на един от посочените два срока – изтичане на 6-м. срок или назначаване на друг служител на незаетата длъжност.

В ЗДСл липсва правна уредба, от която да може да се извлече отговор. Но, ако се приеме, че отговорът на този въпрос е отрицателен – прекратяването на съвместителството не може да се извърши преди изтичане на един от двата посочени срока, то следва в заповедта за прекратяване да се посочи коя от двете хипотези органът е имал предвид. Което в процесния случай не е сторено, нито се установява по делото.

Ако се приеме, че прекратяването на вътрешното съвместителство може да се извърши и извън посочените две предвидени в закона хипотези – по преценка на органа по назначаването, то следва да се посочат също мотиви в тази насока с оглед преценка наличието на предпоставките на общата норма на чл. 6 АПК. В случая нито са изложени мотиви от органа по назначаването, нито са събрани доказателства в тази насока /като доказателствената тежест е на ответника и тя му бе указана с определението за насрочване на делото в първото съдебно заседание/. От оспорената заповед се установява единствено изявление, насочено към прекратяване на вътрешното съвместителство, без да са изложени никакви мотиви за това.

Предвид изложеното настоящият състав намира, че оспорената заповед е незаконосъобразна, поради което следва да бъде отменена.

По разноските. Жалбоподателят не претендира разноски, поради което не следва да се присъждат.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 64-ти състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалбата на Ц. З. Лакова, ЕГН [ЕГН], заповед № IV-30/16.8.2022 г. на председателя на Патентното ведомство, с която е прекратено допълнителното й служебното правоотношение, възложено по вътрешно съвместителство – директор на дирекция “Административно-правни дейности“ в Патентното ведомство.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от уведомяването.

При подаване на касационна жалба, тя следва да бъде придружена с доказателства за внесена по сметка на ВАС държавна такса от 70 лв. При неизпълнение на указанията жалбата следва да бъде върната.

СЪДИЯ: