

РЕШЕНИЕ

№ 17963

гр. София, 27.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 19 състав, в
публично заседание на 23.05.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Доброслав Руков

при участието на секретаря Станислава Данаилова, като разгледа дело номер **3652** по описа за **2025** 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. П. М. срещу Заповед № ЧР-14/01.04.2025 г. на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове” (наричана за краткост по-надолу само „Агенцията”), с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на оспорващия.

В жалбата, от съда се иска оспорената заповед да бъде отменена, като незаконосъобразна. Сочи, че същата е постановена в противоречие с Решение № 2874 от 19.03.2025 г. на ВАС, по административно дело № 53/2025 г., с което е отменена предходна заповед на Изпълнителния директор на Агенцията, с която е било прекратено служебното правоотношение на оспорващия. Инвокирани са доводи, че административният акт не е съобразен с разпоредбата на чл.122 от ЗДСл. Константната съдебна практика по приложението на тази разпоредба сочи, че извършени структурни промени в съответната административна структура, не могат да бъдат пречка за възстановяването на съкратен държавен служител. Оспорващият твърди, че не е спазена разпоредбата на чл. 108 от ЗДСл, защото не е спазено предвиденото по закон едномесечно предизвестие. Според М. не са налице предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, длъжността „главен юрисконсулт” в Агенцията, като съвкупност от функции, задачи и задължения продължава да съществува и към момента на издаването процесната заповед. Посочва се, че не е спазен и чл. 7 от Закона за администрацията, където изрично е предвидено изискването, в общата администрация да бъде включено звено „Правни дейности”. Съкращаването на единствената

длъжност, съдържащата нормативно изискване за осъществяване на процесуално представителство и правно-нормативно обслужване е в противоречие с цитираната норма. Изтъква се, че не е спазена и разпоредбата на чл. 14 от Наредбата за прилагане класификатора на длъжностите в администрацията (наричана за краткост по-надолу само „Наредбата”), защото преди извършването на съкращаването липсва изготвен мотивиран доклад. Излагат се и аргументи за противоречие на оспорената заповед с предвидения в чл. 6 от АПК, принцип на съразмерност.

В писмено становище от 29.04.2025 г. ответникът намира жалбата за неоснователна. Посочва, че са спазени административно-производствените правила по издаването ѝ и тя съдържа изискуемите по закон мотиви. На оспорващия не се дължат обезщетения, защото такива вече са му били изплатени при уволнението му през 2024 г. Неоснователно е и твърдението за нарушение на чл. 122 от ЗДСл. М. е бил допуснат да заеме длъжността „главен юрисконсулт”, но поради факта, че тя вече е била съкратена, не е било възможно той реално да я заеме. Изтъкват се и доводи, във връзка с твърденията на жалбоподателя за нарушение на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Според ответника, ръководителят на съответната администрация има право на преценка, кои длъжности да съкрати, ръководейки се от съображения за целесъобразност. Неоснователни са и оплакванията за нарушение на чл. 14 от Наредбата. Нуждата от предприетите реорганизации е мотивирана в ПМС № 180 от 23.05.2024 г., с което са направени съответните промени в Устройствения правилник на Агенцията. С докладна записка № ИА-109 от 03.06.2024 г. е направено необходимото мотивирано предложение за привеждане на длъжностното разписание в съответствие с промените в Устройствения правилник. Наличието на служители с юридическо образование гарантира правно-нормативното обслужване на Агенцията, дори при липса на лице, назначено на длъжността „главен юрисконсулт”. Необосновани са и твърденията за нарушение на чл. 6 от АПК.

По време на проведеното по делото открито заседание, оспорващият се явява лично и поддържа жалбата.

Ответникът по оспорването, в лицето на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове” не се явява и не се представлява.

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 М. М. е бил назначен на длъжност „главен юрисконсулт” в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията.

Със Заповед № ЧР-38/05.06.2024 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от Европейските земеделски фондове“ е било прекратено служебното правоотношение на оспорващия, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

С окончателно решение № 2874/19.03.2025 г. на ВАС, Второ отделение, по административно дело № 53/2025 г. Заповед № ЧР-38/05.06.2024 г. е отменена.

М. е подал заявление до Изпълнителния директор на Агенцията в срока по чл. 122, ал. 1 от ЗДСл, с което е поискал да бъде възстановен на длъжността, заемана от него до уволнението му.

Със Заповед № РД-28/01.04.2025 г. на Изпълнителния Директор на Агенцията, оспорващият, във връзка с постановеното от ВАС решение оспорващият е допуснат да заеме длъжността „главен юрисконсулт” в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията, считано от 01.04.2025 г.

Със Заповед № ЧР-14/01.04.2025 г. на Изпълнителния Директор на Агенцията е прекратено

служебното правоотношение на оспорващия на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, във връзка с ПМС № 180 от 23.05.2024 г. за изменение на Устройствения правилник на Агенцията и Заповед № РД-56 от 01.04.2025 г. на Изпълнителния директор на Агенцията.

Видно от докладна записка № ИА-109 от 03.06.2024 г. до Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове”, изготвена от главния секретар на Агенцията, е предложено изменение в длъжностното разписание на процесната администрация, в съответствие с приетото изменение в Устройствения ѝ правилник, извършено с ПМС № 180 от 23.05.2024 г. В документа е посочено, че числеността на дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията е намалена с една щатна бройка (без да е уточнено коя точно длъжност касае извършеното намаление).

В разглеждания по настоящето дело спор, ответникът, във връзка с дадените от съда указания се е позовал именно на цитираната докладна записка, която според него е мотивиран доклад по смисъла на чл. 14 от Наредбата.

Като част от административната преписка е представена, част от служебното досие на жалбоподателя, включително длъжностна характеристика за длъжността „главен юрисконсулт” в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията.

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 връчена на М. М. лично на 01.04.2025 г. Жалбата е подадена чрез административния орган на директна в АССГ на 04.04.2025 г. (вх. № 162), 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 неговите 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. 6, ал. 1, т. 15 от Устройствения Правилник на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове”, Изпълнителният директор назначава държавните служители в агенцията, изменя и прекратява служебните правоотношения с тях.

Според чл. 11 от Наредбата, ръководителят на администрацията утвърждава длъжностно разписание по образец съгласно приложение № 1. В длъжностното разписание се определят конкретните длъжности, които ще се използват в администрацията, при спазване Класификатора на длъжностите в администрацията, разпоредбите на наредбата и специфичните изисквания, определени с нормативен акт.

На основание на посочените норми, компетентният административен орган в лицето на Изпълнителния директор на ИАНМСП е утвърдил и длъжностно разписание и поименно длъжностно разписание на процесната администрация, в сила съответно от 18.03.2025 г. и от 14.04.2025 г. Видно от тези разписания в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията няма открита бройка за длъжност „главен юрисконсулт”.

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. Според чл. 7, ал. 9 от Наредбата, длъжността "юрисконсулт" е свързана с осъществяването на процесуално представителство на съответния орган на държавната власт или юридическото лице, както и с изразяването на становища или с разработването на предложения за решения на правни проблеми, свързани с дейността на съответната администрация. Длъжността се степенува в три групи, подредени в низходящ ред - съответно "главен юрисконсулт", "старши юрисконсулт" и "юрисконсулт", като се вземат предвид обхватът и обемът на изпълняваната от тях дейност.

По отношение на заеманата от жалбоподателя длъжност е установено, че посочените изисквания са били налице - той е заемал длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност“ в Агенцията.

Реално съкращение на длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност“ в Агенцията в случая не е извършвано, защото нито преди 01.04.2025 г. (датата на издаване на процесната заповед), нито след това такава длъжност е съществувала.

В решение № 2874/19.03.2025 г., с което е отменена Заповед № ЧР-38/05.06.2024 г., ВАС е посочил, че за да е налице съкращаване на длъжността следва същата да не фигурира в длъжностното разписание като нормативно определена позиция и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика, които изисквания следва да са налице в кумулативност. В случая с приложените по делото доказателства е установено, че с длъжностното разписание, в сила от 01.06.2024 г. единствената бройка за длъжността юрисконсулт в агенцията – главен юрисконсулт не фигурира в разписанието, но същата не представя да съществува като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. Видно е от приложените длъжностните характеристики, утвърдени на 07.06. 2024 г. (след прекратяване на служебното правоотношение на М. на 05.06.2024 г.), че на длъжностите „държавен одитор“ в дирекция „Одитни дейности в областта на рибарството и аквакултурите“; "държавен одитор" в дирекция „Одитни дейности по европейските земеделски фондове“ - две щатни бройки и „старши одитор“ в дирекция „Одитни дейности в областта на рибарството и аквакултурите“ са възложени функциите, присъщи на длъжността, заемана от жалбоподателя. Следователно длъжността съществува като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика, поради което оспорената заповед е издадена в противоречие с материалния закон. Освен това в устройствения правилник на агенцията тези функции са възложени на общата администрация, а именно на дирекция "Финансово-стопанска и административно-правна дейност" - чл. 16 от устройствения правилник.

След постановяването на решението на ВАС и след като оспорващият е подал заявление на основание чл. 122 от ЗДСл да бъде възстановен, Изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“, на основание дадените в Устройствения правилник на Агенцията правомощия е следвало да извърши съответните промени в длъжностното разписание и да открие една бройка за длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Финансово-стопанска и административна

дейност” в Агенцията, на която да бъде възстановен незаконно уволнения служител.

Едва след това, при спазване на изискванията на ЗДСл и на чл. 14 от Наредбата, органът по назначаването е могъл да предприеме съответните действия по промяна в длъжностното разписание и съответно след това да пристъпи към съкращаване на длъжността, на която е бил назначен, съответно възстановен служителът М..

Настоящият съдебен състав не приема доводите на ответника, че извършеното с оспорената заповед съкращаване на заеманата от жалбоподателя длъжност, може да бъде мотивирано с докладната записка № ИА-109 от 03.06.2024 г. Същата безспорно касае извършената промяна в длъжностното разписание на Агенцията, извършено през юни 2024 г., което както става ясно от решението на ВАС е счетено за незаконосъобразно.

Липсата на нарочно издаден мотивирана доклад по реда на чл. 14 от Наредбата в администрацията, в разглеждания казус е съществено нарушение на административно-производствените правила, водещо до незаконосъобразност на издадения административен акт.

В тази връзка съдът не споделя и аргумента на ответника, че в случая мотивиран доклад не е било необходима да се съставя на основание чл. 14 от Наредбата, защото е налице уредба в специален нормативен акт – Устройствения правилник на Агенцията и ПМС № 180 от 23.05.2024 г. Нито в един от тези два подзаконови нормативни актове не се съдържат норми, които да уреждат детайлно структурата на Агенцията и съответно указват броя и вида на щатните бройки по длъжности в нейните отделни звена, поради което при извършване на структурни промени, органът по назначаването е бил длъжен да се съобрази с изискванията на чл. 14, ал. 1 от Наредбата.

В разглеждания казус само формално са осъществени изискванията на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Както е посочил ВАС, заеманата от жалбоподателя длъжност продължава да съществува като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. Съгласно цитираната докладна записка, числеността на дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията, на основание извършените с ПМС промени в Устройствения правилник на Агенцията е следвало да се намали с една бройка, без да е посочено точно коя да бъде тази бройка и каква длъжност касае тя. Безспорно е, че и към месец юни 2024 г., и към месец април 2025 г. в дирекцията е съществувала една незаета длъжност „главен експерт”. В случая правомощието на органа по назначаването да извърши структурни и организационни промени е упражнено в противоречие с принципа на съразмерност, предвиден в чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от АПК. Съгласно чл. 6, ал. 1 от Кодекса, административният орган следва да упражнява правата си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. В разглежданата хипотеза тези изисквания са нарушени. Разумното и добросъвестно упражняване на правомощията изисква при необходимост от реорганизация в дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията, свързана с намаляване на щата с една щатна бройка, да се извърши преценка, като се вземе предвид обстоятелството, че се запазва цялостната дейност на звеното, от една страна, а от друга е останала незаета щатна позиция „главен експерт”, която е могла да бъде съкратена. В настоящия спор *този разумен подход не е възприет от органа по назначаването*, тъй като след датата на съкращението в дирекцията е останала една щатна бройка, която е незаета и към настоящия момент.

Изложеното сочи на допуснато нарушение на принципа, установен в чл. 6, ал. 2 от АПК. Правата на жалбоподателя са засегнати в по-голяма степен от необходимото за целта, тъй като оптимизирането на работата на дирекция „Финансово-стопанска и административна дейност” в Агенцията, с намаляване една щатна бройка за длъжността

„главен юрисконсулт” е било възможно да се предприеме без да се засяга реално заетата от жалбоподателя длъжност. Нарушението на принципа на чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от АПК обоснова извод за постановяване на оспорената заповед в противоречие с материалния закон и е основание за нейната отмяна.

С издаване на оспорената заповед е нарушена и целта на закона, тъй като действията на органа по назначаването не са насочени към оптимизиране на дейността на администрацията, чрез възлагане на служебните функции на по-малко и на по-квалифицирани служители, което е смисълът на съкращението, а към съкращаване и трансформация на реално заемана длъжност за сметка на оставащи вакантни длъжности на същата позиция.

Изложеното мотивира съда да приеме, че оспорената заповед е типичен пример за превратно упражняване на власт и несъответствието с целта на закона, представляващи друго самостоятелно основание за отмяната ѝ.

Изложените мотиви съответстват на последната практика на Върховния административен съд по приложението на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, по сходни казуси (Решение № 13505 от 11.12.2024 г. на ВАС по адм. д. № 9894/2024 г., II о., Решение № 13393 от 10.12.2024 г. на ВАС по адм. д. № 8386/2024 г., II о.).

От направените разсъждения следва единствено възможният извод - оспорената заповед е издадена от компетентен орган, без съществени нарушения на административно-производствените правила, в предвидената от закона форма, но при несъответствие с материално-правните разпоредби с целта на закона, поради което следва да бъде отменена.

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

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на М. П. М., от [населено място] № ЧР-14/01.04.2025 г. на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове”, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на оспорващия.

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