

# РЕШЕНИЕ

№ 2719

гр. София, 20.04.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 11 състав**, в публично заседание на 27.03.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Петя Стоилова**

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **11109** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124 от Закона за държавния служител /ЗДСл/, вр. с чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).  
Образувано е по жалба на Г. К. В., срещу заповед № П-223/01.11.2022 г., издадена от министъра на финансите, с която на основание чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл, считано от датата на връчване - 02.11.2022 г., е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя на длъжност „главен вътрешен одитор“ с ранг IV старши в отдел „Вътрешен одит“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, поради съкращаване на длъжността.

В жалбата се излагат съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, като издадена в нарушение на материалния закон, процесуалните правила, както и при несъответствие с целта на закона. Твърди, че нямало реално съкращаване на длъжността. Аргументите в тази насока са, че заеманата от него длъжност продължавала да съществува и се изпълнява от други служители. В тази връзка поддържа, че заеманата от него длъжност не е премахната, нито пък е преустановена дейността ѝ. Допълва, че предвид факта, че липсва промяна в

устройствения правилник по отношение на функциите на дирекцията по вътрешен одит следва логичният извод, че функциите и задълженията на заеманата длъжност не са премахнати. Обосновава съображения, че дори случаят да попада в хипотезата на намаляване на броя на служителите, то следва, че не са изпълнени изискванията на чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от Закона за финансовото управление, тъй като след съкращаването му числеността на звеното за вътрешен одит е под законоустановения минимум от 10 души в случая. Визира нарушение на чл.6 АПК и излага подробни съображения, за липсата на извършен подбор при съкращаване. Иска се постановяване на решение, с което да бъде отменена оспорената заповед. С писмена молба от 26.01.2023 г., чрез упълномощен представител, излага допълнителни съображения, че съкращаването му се дължи изцяло на субективизъм от страна на ръководството, за което са изложени подробни аргументи. Претендира се присъждане на адвокатско възнаграждение, на основание чл. 38 от ЗА.

В съдебно заседание, жалбоподателят, лично и чрез процесуалния си представител адв. Р., поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ по изложените в нея съображения. Ответникът – министърът на финансите, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбата и моли за отхвърлянето ѝ като неоснователна и недоказана. Прави възражение за прекомерност на претендирания адвокатски хонорар.

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

Установява се, че към датата на издаване на оспорената заповед, Г. К. В., е заемал длъжността „главен вътрешен одитор“ в отдел „Вътрешен одит“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, на която е преназначен със Заповед № П-416/20.12.2016 г. (л. 146) на министъра на финансите.

С докладна записка относно длъжностни промени в дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“, изх. № 93-26-134/28.10.2022 г. (л. 37 и сл.), директорът на дирекция МКВО уведомява министъра на финансите, че с Постановление № 326 на Министерски съвет от 2022 г. за изменение и допълнение на нормативните актове на Министерски съвет (обн., ДВ, бр.82 от 14.10.2022 г., в сила от 01.11.2022 г.) са

предвидени промени в Устройствения правилник на Министерство на финансите, свързани с числеността на служителите на дирекция „Методология на контрола и вътрешния одит“ - числото „24“ се заменя с „22“.

Предвид гореизложеното и с оглед отпадането на функцията по съставяне на актове за установяване на административни нарушения на Закона за вътрешния одит в публичния сектор и намаляване на числения състав на дирекцията с две щатни бройки, е направено предложение в дирекция МКБО да бъдат съкратени следните две длъжности: - длъжност „главен вътрешен одитор“ в отдел „Вътрешен одит“, заемана от Г. К. В. и длъжност „главен експерт“ в отдел „Методология на контрола“, заемана от П. Й. П.. В мотивите си, директорът на МКБО посочил, през годините работните процеси в дирекцията били оптимизирани, включително с използването на решения базирани на ИТ приложения. Посочил също, че в дирекция МКБО приключило изпълнението на Проект № BG05SFOP001-2.010.0001 “Усъвършенстване на системите за финансово управление и контрол и функцията по вътрешен одит в публичния сектор“, осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. В тази връзка посочил, че щяло да се намали натовареността на служителите в отдел „Методология на контрола“, тъй като не се предвиждало цялостно актуализиране на методологията на вътрешния одит в близките 4-5 години. На следващо място посочил, че с разпореждане № 2 на Министерски съвет от 16.2.2022 г. за орган, който да упражнява правата на собственост на капитала във „Фонд мениджър на финансовите инструменти“ ЕАД бил определен министърът на иновациите и растежа, с което от обектите за одит на дирекция МКБО отпаднала посочената организация. „Националният компенсационен жилищен фонд“ също бил изваден от списъка с обекти, подлежащи на одит от МКБО. Така, намаляването на одитната вселена от 30 на 28 одитни единици представлявало около 7 % намаление на обектите за одит в системата на МФ. В заключение, директорът на МКБО посочил, че съгласно чл.12, ал.1 ЗВОПС, вътрешният одит на МФ може да се осъществява и от вътрешни одитори в рамките на звеното по чл.16, ал.2 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, а именно в отдел „Методология на контрола“ в дирекция МКБО.

С оспорената в настоящото производство заповед № П-223/01.11.2022 г. (л. 36), издадена от министъра на финансите, е прекратено служебното правоотношение с Г. К. В. – главен вътрешен одитор в отдел „Вътрешен одит“ към дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ при Министерство на финансите, с ранг IV старши, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител, във връзка с длъжностно разписание на Министерство на финансите, в сила от 01.11.2022 г. (л. 11 и сл.) и докладна записка (л. 37 и сл.). Заповедта е връчена на служителя на 02.11.2022 г.

С длъжностното разписание на Министерство на финансите, в сила от 01.11.2022 г. (л. 11 и сл.) в дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ са утвърдени 22 щ. бр., разпределени в два отдела: отдел „Методология и контрол“, както следва – 1 щ. бр. за началник отдел, 5 щ. бр. за длъжността „държавен експерт“, 5 щ. бр. за длъжността „главен експерт“, 1 щ. бр. за „старши експерт“ и 1 щ. бр. за длъжността „главен специалист“; в отдел „Вътрешен одит“ – 1 щ. бр. за началник отдел, 3 щ. бр. за „държавен вътрешен одитор“, 3 щ. бр. за „главен вътрешен одитор“ и 1 щ. бр. за „старши вътрешен одитор“. Общата численост на персонала към Министерство на финансите е 573 служители.

Представено е предходното длъжностно разписание на Министерство на финансите, в сила от 01.01.2022 г. (л. 24 и сл.), от която се установява, че дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ е била численост 24 щ. бр., разпределени в два отдела: отдел „Методология и контрол“, както следва – 1 щ. бр. за началник отдел, 5 щ. бр. за длъжността „държавен експерт“, 6 щ. бр. за длъжността „главен експерт“, 1 щ. бр. за „старши експерт“ и 1 щ. бр. за длъжността „главен специалист“; в отдел „Вътрешен одит“ – 1 щ. бр. за началник отдел, 3 щ. бр. за „държавен вътрешен одитор“, 4 щ. бр. за „главен вътрешен одитор“ и 1 щ. бр. за „старши вътрешен одитор“. Общата численост на персонала към Министерство на финансите е 574 служители;

Като част от административната преписка е представено служебното досие на Г. В.; заповед за преназначаване на Г. В. П. на длъжност „главен вътрешен одитор“ в отдел „Вътрешен одит“ към дирекция МКБО; длъжностна характеристика за длъжността „главен вътрешен одитор“; формуляри за оценка на изпълнението на длъжността.

С разпореждането за насрочване на делото в открито съдебно заседание са дадени

указания на ответника, че в негова доказателствена тежест е да установи реално съкращаване на длъжността като нормативно определена позиция в длъжностното разписание и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика.

С писмо от 06.02.2023 г. от ответната страна (по искане на жалбоподателя) допълнително са представени писмени доказателства с опис на л.234 по делото. Представена е и Заповед № ЗМФ-446 от 06.07.2020 г. на МФ, ведно с утвърдената със заповедта Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите (л.261 и сл.).

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът достигна до следните правни изводи:

Жалбата е допустима, като подадена в рамките на законоустановения срок, от надлежна страна и срещу акт подлежащ на съдебен контрол.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

В настоящото производство и съгласно чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146 АПК съдът проверява законосъобразността на оспорения административен акт, като преценява дали е издаден от компетентен орган и в законоустановената форма, при спазване на процесуалните правила и материалноправните разпоредби, съобразен ли е с целта на закона.

Оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган съобразно основанието по чл. 146, т.1 ЗДСл - органът по назначаване.

Оспорената заповед е издадена в писмена форма и е със съдържанието по чл. 108, ал. 1 от ЗДСл. В заповедта е посочен издателя на акта, правното основание за прекратяването на правоотношението, а именно чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Изложени са фактическите и правни основания. Мотиви се съдържат в самата заповед, в която е отразено, че причина за прекратяване на служебното правоотношение е съкращаване на щата. Освен това, основанието на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е такова, което не изисква излагането на специални мотиви и не е свързано с определено поведение на служителя, а с политика на редуциране на длъжностите и самостоятелна преценка по целесъобразност на органа, поради което неоснователно е възражението на жалбоподателя за липса на мотиви в процесната заповед. Не е налице отменителното

основание по чл. 168, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 2 АПК.

Независимо от гореизложеното, в случая се откриват нарушения при издаване на обжалвания акт, които мотивират съда за извод за неговата незаконосъобразност.

Действително, въз основа на 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. Именно при такава оперативна самостоятелност твърди, че е действал ответникът утвърждавайки със Заповед № ЗМФ-1095/01.11.2022 г. ново длъжностно разписание, в сила от 01.11.2022 г., въз основа на което прекратява служебното правоотношение на жалбоподателя. Действително ЗДСл не поставя изискване за подбор от органа по назначаване и формално преценката кой държавен служител да остане на работа е въпрос на целесъобразност при упражняване правомощията на органа. В случая обаче самият административен орган е поставил изисквания към процедурата за прекратяване на служебните правоотношения с държавните служители в администрацията, като е утвърдил своя вътрешна процедура по която да става това.

Липсата на законова регламентация и задължение за извършване на подбор измежду държавните служители не означава обаче, че решението на органа не подлежи на контрол и не е подчинено на никакви правила. В тежест на органа по назначаване, в случаите, когато съкращава определен държавен служител, е да обезпечи решението си за съкращаване, така че да е ясно защо е съкратил именно този служител и този му избор да може да бъде проверен при евентуално съдебно оспорване, с оглед преценка дали органът, извършил съкращаването, е упражнил правата си добросъвестно - в този смисъл Решение № 1360 от 01.02.2019 г. по адм. дело № 3249/2018 г. на ВАС.

Възприема се в практиката на ВАС на РБ (Решение № 2016 от 09.02.2012 г. по адм. дело № 12281/2010 г., Пето отделение), че след като органът по назначаването е приел свои правила, при които да упражни преценката си кой служител да остави на работа и с кой да прекрати служебното правоотношение и е оповестил тези правила

публично, то същите стават част от нормативно установените граници на оперативната му самостоятелност, докато са действащи. При наличието на приети от самия административен орган правила за съкращаване на служители, за органа възниква задължение да се съобрази с тях, ако тези правила са действащи, а съдът при проверка законосъобразността на съкращението - да провери дали същите са били спазени. В този смисъл е и по новата практика на касационната инстанция (Решение № 625 от 15.01.2020 г. по адм. д. № 8800/2019 на Върховния административен съд на РБ).

В конкретния случай се установи наличието на правила, а именно "Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", утвърдена със заповед № ЗМФ-446/06.07.2020 г. на министъра на финансите, приложена и приета като доказателство по делото (л. 260 и сл.). В Глава 3, Раздел 1 "Прекратяване на служебно правоотношение със служители в Министерство на финансите", точка XII "По инициатива на органа по назначаване" (л. 272 по делото), е разписана подробна процедура, която е приложима в настоящия случай. Съгласно същата: 1. Прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване се извършва въз основа на докладна записка от съответния ресорен заместник-министър, главния секретар или ръководителя на структурното звено на пряко подчинение на министъра на финансите, адресирана до министъра на финансите; 2. Докладната записка трябва да съдържа мотивирано предложение за прекратяване на служебното правоотношение със служителя, както и датата, от която това да стане. Когато прекратяването се извършва с предизвестие от органа по назначаването, е необходимо датата да бъде съобразена със срока на предизвестие. В противен случай в предложението трябва изрично да се посочи, че срокът на предизвестие няма да бъде спазен; 3. Докладната записка се изготвя в два екземпляра, съдържащи съгласувани подписи на непосредствения ръководител (началник на отдел и началник на сектор), директора на съответната дирекция (когато не е на пряко подчинение на министъра на финансите), директора на ДЧРАО и главния секретар, и се регистрира в деловодството на министерството; 4. Съгласуваната и регистрирана докладна записка се внася за одобрение на министъра на финансите; 5. След одобрението, докладната записка се предава на ДЧРАО за

изготвяне на проект на заповед. Предаването следва да се извърши най-късно преди датата на прекратяването или връчването на предизвестие.

В тази връзка по делото е приложена докладна записка с изх. № 93-26-134 от 28.10.2022 г. (л.37) на директора на дирекция МКБО, с която е направено предложение за промени в щатното разписание на дирекция „Методология на контрола и вътрешен одит“ към МФ. В докладната записка са посочени имената на служителите, чиито длъжности са предложени за съкращаване, но не е посочено от коя дата следва да се случи това. Липсва и отбелязване, че срокът на предизвестие няма да бъде спазен, с което е нарушена т.2 от Правилата за прекратяване на служебно правоотношение по инициатива на органа по назначаване. На следващо място, върху докладната записка липсва отбелязване за съгласуване с всички посочени лица в т.3 от цитираните правила, а именно: непосредствения ръководител, директора на съответната дирекция, директора на ДЧРАО и главния секретар. Върху докладната записка, на лист първи, има поставена резолюция „Да“ и положен подпис - 1 брой, които не става ясно от кое лице и в какво негово качество са поставени. Видно от горното, при изготвянето на докладната записка, на която ответният орган твърди, че се позовавал в обжалваната заповед, са допуснати съществени пропуски, с които същият е нарушил подточки 2 и 3 от точка XII на Глава 3, Раздел 1 от "Процедурата за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", утвърдена със заповед № ЗМФ-446/06.07.2020 г.

Предвид обстоятелството, че органът не е спазил собствената си "Процедурата за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите на Министерство на финансите", респективно собствените си правила за прекратяване на служебното правоотношение със служител по инициатива на органа, съдът намира, че оспорената по делото заповед е постановена при допуснато съществено нарушение на процесуалните правила.

След като изискванията по XII, т.2-3 от Процедурата не са спазени, то оспорената по делото заповед е издадена в нарушение на приети от самия административен орган правила за прекратяването на правоотношението по негова инициатива. Няма съмнение, че след като ответникът се обвързва да



изпълнява конкретната процедура при всяко прекратяване на служебно правоотношение със служители на министерството, то неспазването на тази процедура води и до нарушаване на принципа за последователност и предвидимост, който изисква административните органи да спазват вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. В този смисъл е и Решение № 11184/20.08.2020 г. по адм. дело № 2112/2020 г. по описа на ВАС на Република България.

Допуснатите нарушения от издателя на акта на административнопроцесуалните правила са самостоятелно основание за отмяна на процесната заповед.

Относно прилагането на материалния закон, в каквато насока са изложените в жалбата доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, съдът намира следното:

Спорното по материалния закон е имало ли действително съкращаване на длъжността, заемана от жалбоподателя. Легалната дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“ се съдържа в нормата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Съгласно тази дефиниция, „длъжност в администрацията“ е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, 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 тази законова дефиниция 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, безспорно следва да бъде установено, че длъжността заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и

изисквания не съществува или ако е запазена, то е намален броят на служителите, които изпълняват тази длъжност. Във всяка от двете хипотези е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, тоест следва да се установи, че тази длъжност вече не фигурира като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация и кумулативно не съществува като система от функции, задължения и изисквания или те са толкова значително изменени, че да налагат извод за качествено нова длъжност. В тази връзка съкращаване на длъжността е налице и в случаите на съкращаване на щатни бройки.

В случая прекратяването на служебното правоотношение на жалбоподателя се твърди, че е обосновано с утвърждаването на ново длъжностно разписание на администрацията, считано от 01.11.2022 г. От описаните по-горе длъжностни разписания в сила от 01.01.2022 г. и от 01.11.2022 г. се установява, че броят на служителите на дирекция МКБО действително е намален с две щатни бройки, по една в двата отдела. Следователно е налице реално намаляване на щатната численост.

Намаляването на щатните бройки е една от формите на съкращаване на длъжността. Изцяло в оперативната самостоятелност на органа по назначаване е да определи, в рамките на установената с УП, обща численост на администрацията, с какви конкретни длъжности ще осъществява изпълнителните функции. В случая действително е налице намаляване на броя на „главните вътрешни одитори“ в отдел „Методология на контрола“ в дирекция МКБО, тъй като общият им брой, видно от длъжностно разписание от 01.01.2022 г. е 4, като същият е намален на 3, видно от длъжностно разписание от 01.11.2022 г.

От горепосоченото, съдът намира, че оспорената заповед не е издадена в нарушение на материалния закон, доколкото се установява твърдяното правно и фактическо основание - съкращаване на длъжността.

Предвид изложеното и с оглед допуснатите от издателя на акта нарушения на административнопроцесуалните правила, оспорената заповед следва да се

отмени като незаконосъобразна.

В полза на адв. С. В. П.-Р., в качеството ѝ на процесуален представител на жалбоподателя, следва да бъде присъдено адвокатско възнаграждение за оказана безплатна правна помощ и съдействие, на основание чл. 38, ал. 2 вр. ал. 1, т. 3 от Закона за адвокатурата, в размер на 1 000 лева, определен съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/09.07.2004 г. за минималните размери.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал.2 и чл. 143, ал.1 от АПК, Административен съд София-град, Първо отделение, 11 състав

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба, подадена от Г. К. В., заповед № П-222/01.11.2022 г., издадена от министъра на финансите.

ОСЪЖДА Министерство на финансите да заплати на адв. С. В. П.-Р., сума в размер на 1000 /хиляда/ лева, представляваща разноски по делото.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: