

РЕШЕНИЕ

№ 5346

гр. София, 23.08.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 43
състав**, в публично заседание на 13.07.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Весела Цанкова

при участието на секретаря Десислава В Симеонова, като разгледа дело номер **2303** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 – чл. 178 от Административно – процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 124, ал. 1, чл. 106, ал.1, т. 2 и чл.108 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Т. Т. Т., със съдебен адрес [населено място], ул. „20 – ти април“ № 19, срещу Заповед № РД – 15 – 170/17.02.2022г. на министъра на здравеопазването.

Със заповедта, на основание чл. 106, ал.1, т. 2, чл. 108 от ЗДСл и утвърдено длъжностно разписание на Министерство на здравеопазването, в сила от 22.02.2022г. е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката от длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Нормативни актове“ в дирекция „Правна“, с ранг II младши.

С жалбата се иска отмяна на заповедта като незаконосъобразна, поради противоречие с материалния закон и несъответствие с целта на закона. Твърди се, че не е налице съкращаване на длъжността по смисъла на чл.106, ал.1, т. 2 от ЗДСл. В отдел „Нормативни актове“ в дирекция „Правна“ длъжността „главен юрисконсулт“ продължава да съществува с идентични задължения, функции и отговорности. Няма намаляване на щатната численост на отдела, дирекцията и цялото министерство. Към момента на прекратяване на служебното правоотношение в същата дирекция има незаети бройки, които съответстват на квалификацията, образованието и ранга на служителката и на които тя може да работи. Новото длъжностно разписание е в сила от 22.02.2022г. и не е действащо към датата на издаване на заповедта на 17.02.2022г.

Нарушен е и принципа на стабилитет на служебното правоотношение и целта на закона. Административният орган не е приложил еднакви критерии и по този начин е допуснал нарушение на принципа на равенство пред закона. Поради неприлагане на еднакви критерии при прекратяване на служебното правоотношение и дискриминация, на работа са останали държавни служители с по – ниска квалификация. В хода на съдебното производство доводите се поддържат от адв. Н.. Направено е искане за присъждане на разноски по списък по чл. 80 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК. Представени са писмени бележки.

Ответникът – министърът на здравеопазването, чрез упълномощения си процесуален представител юрисконсулт Т., прави искане за отхвърляне на жалбата като неоснователна и недоказана. Излага доводи, че организацията на дейността в Министерство на здравеопазването е изцяло в правомощията на министъра, който е компетентен да преценява, с оглед на конкретната служебна необходимост, кои длъжности да запази и кои да съкрати, като тази преценка е по целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол. Смисълът на съкращението е да се оптимизира работата на Министерство на здравеопазването, както и на съответното структурно звено, като дейността се възложи за изпълнение на служители, чиито функции и задължения ще доведат до по - ефективно изпълнение на служебните задачи при съобразяване на приетата структура и нормативно определената численост на персонала. Представя писмени бележки.

Настоящият съдебен състав, след преценка на събраните по делото доказателства и доводите на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Със Заповед № РД – 15 - 243/21.03.2017г. на министъра на здравеопазването Т. Т. Т. е назначена на длъжност „старши юрисконсулт“ в отдел „Обществени поръчки“ на дирекция „Нормативно регулиране и обществени поръчки“ на Министерство на здравеопазването, на основание чл. 16а във връзка с чл. 12 от ЗДСл.

На 27.04.2017г. е преназначена на основание чл. 82, ал.1 във връзка с чл. 10д, ал. 4 от ЗДСл на същата длъжност, след проведен конкурс.

Със Заповед № РД – 15 - 844/25.07.2017г. на министъра на здравеопазването е преназначена на длъжност „старши юрисконсулт“ в дирекция „Международни дейности“, а впоследствие отново заема длъжността „старши юрисконсулт“ в дирекция „Обществени поръчки“.

На 21.03.2018г. служителката е повишена в ранг, считано от 30.03.2018г., за изключително изпълнение на възложените задължения, а от 13.08.2020г. е преназначена на длъжност „главен юрисконсулт“ в дирекция „Обществени поръчки“. Считано от 24.08.2020г. до 21.04.2021г. е заемала длъжността „началник на кабинета“ на министъра на здравеопазването, като на основание §7 от ПЗР на ЗДСл има право, след прекратяване на правомощията като „началник на кабинета“ на министъра на здравеопазването да заеме предишната си длъжност „главен юрисконсулт“ в Дирекция „Обществени поръчки“. От 21.04.2021г. Т. Т. е възстановена на длъжността „главен юрисконсулт“ в дирекция „Обществени поръчки“ в Министерство на здравеопазването, впоследствие преназначена на длъжност „главен юрисконсулт“ в отдел „Нормативни актове“, дирекция „Правна“.

На 17.02.2022г. е издадена Заповед № РД – 15 – 170/17.02.2022г. на министъра на здравеопазването, с която е прекратено служебното правоотношение с Т. Т. Т., считано от датата на връчване на заповедта, от длъжността „главен юрисконсулт“ в

отдел „Нормативни актове“, дирекция „Правна“, поради съкращаване на длъжността, на основание чл. 106, ал.1, т. 2 и чл.108 от ЗДСл.

Съгласно длъжностното разписание в сила от 16.02.2022г., общата численост на персонала на Министерство на здравеопазването е 302 бр., Обща администрация– 80 бр., дирекция „Правна“ – 17 бр., от които в отдел „Нормативни актове“ – 9 бр. и в отдел „Административни актове и договори“ – 7 бр.

Утвърдено е ново длъжностно разписание на Министерство на здравеопазването, в сила от 22.02.2022г., съгласно което общата численост на персонала е 302 бр., от които общата администрация е 80 бр., от тях в Дирекция „Правна“ са 17 бр., отдел „Нормативни актове“ – 8 бр., отдел „Административни актове и договори“ – 8 бр. Към 22.02.2022г. в Дирекция „Правна“ е налице вакантна длъжност „главен специалист“ в отдел „Административни актове и договори“.

По делото е прието заключение на съдебно – счетоводна експертиза, което съдът кредитира изцяло като обосновано, компетентно, неоспорено от страните. Вещото лице дава заключение, че считано от 22.02.2022г., съгласно длъжностното разписание, което е в сила от тази дата, Дирекция „Правна“ запазва състава си от 17 служители, като разликата е в броя на служителите в двата отдела – „Нормативни актове“ и „Административни актове и договори“. Численият състав на отдел „Нормативни актове“ е намален от 9 на 8 човека като освободеният служител е Т. Т. Т.. Отдел „Административни актове и договори“ е с увеличени щатни бройки от 7 на 8, като длъжността „главен специалист“ е вакантна. Няма промени в щатната численост на Дирекция „Стопански дейности и обществени поръчки“, нито на отдел „Обществени поръчки“, няма промяна и в персоналия състав. Длъжности „главен юрисконсулт“ и „старши юрисконсулт“ има и в други дирекции на Министерство на здравеопазването. Свободни длъжности има в Дирекция „Човешки ресурси“ – 2 бр., едната по служебно, другата по трудово правоотношение, в Дирекция „Търговски дружества и собственост“, отдел „Управление на собствеността“ има една вакантна длъжност за държавен експерт, отдел „Търговски дружества“ – 2 вакантни длъжностни – за държавен експерт и за младши експерт, в Дирекция „Лечебни дейности“ има вакантна длъжност за главен юрисконсулт. Вакантна длъжност за младши експерт има и в Дирекция „Европейска координация и международно сътрудничество“. Длъжностните характеристики за юридическите длъжности в дирекциите на Министерство на здравеопазването са стандартизирани и съобразени със спецификата на всяка една дирекция и нейните отдели. Разликите между „главен юрисконсулт“, „старши юрисконсулт“ и „юрисконсулт“ са в изисквания минимален ранг и минимален професионален опит. Рангът и професионалният опит на жалбоподателката отговарят на изискванията за заемане на тези длъжности.

По делото като доказателства са приети служебното досие на Т. Т., длъжностните разписания и поименните длъжностни разписания на длъжностите в Министерство на здравеопазването преди и след 22.02.2022г., длъжностните характеристики за длъжностите „главен юрисконсулт“ и „старши юрисконсулт“ в Дирекция „Правна“, отдел „Нормативни актове“ и отдел „Административни актове и договори“ и главен специалист в отдел „Административни актове и договори“, както и за длъжностите „главен юрисконсулт“ и „юрисконсулт“ в отдел „Обществени поръчки“ на Дирекция „Стопански дейности и обществени поръчки“.

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.

При така установените факти, настоящият съдебен състав на АССГ, като извърши цялостна проверка за законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, по реда на чл. 168, ал.1 от АПК, достигна до следните правни изводи:

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган, спазени са установената писмена форма и съдържание за издаване на административния акт 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 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.

Заповедта обаче е незаконосъобразна, поради противоречие с материалния закон и целта на закона.

Ответникът не доказва реално съкращаване на длъжността. Разпоредбата на чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл., послужила като правно основание за издаване на оспорената заповед, регламентира прекратяване на служебното правоотношение със служителя при съкращаване на длъжността. За да се приеме, че е изпълнено предвиденото в закона основание, следва да се установи, че длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува. Във всяка от двете хипотези е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

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 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.

В настоящия случай не се установява кумулативно наличие на двете изисквания. Видно от приетото от фактическа страна, в длъжностното разписание и в щатното разписание на длъжностите на Министерство на здравеопазването, преди и след 22.02.2022г. няма изменение на общата численост на персонала. Няма изменение и в

числеността на персонала на Дирекция „Правна“, която се състои от 17 бр. служители, разпределени в два отдела – отдел „Нормативни актове“ и отдел „Административни актове и договори“. Няма изменение в областите на дейност, функциите, задачите и отговорностите на служителите на дирекция „Правна“, преди и след датата на издаване на заповедта, съгласно чл. 30 от Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването. Няма нито промяна в общата численост на дирекцията, чрез намаляване на бройката на държавните служители, нито има изменение в изпълняваните функции, задачи и отговорности. Извършено е преместване на една длъжност от отдел „Нормативни актове“ в отдел „Административни актове и договори“, която длъжност е останала вакантна при освобождаване на жалбоподателката. Трансформацията на длъжността не е мотивирана по никакъв начин, нито с оптимизиране на дейността, нито се налага от изменение на нормативно възложените за изпълнение задачи. Налага се извода, че реално съкращаване на длъжността с оглед нуждите на административната структура и осъществяваната дейност не е извършено, а трансформацията на длъжността, останала вакантна е с цел единствено прекратяване на служебното правоотношение конкретно с жалбоподателката. Вещото лице е установило, че длъжностните характеристики за юридическите длъжности в дирекциите на Министерство на здравеопазването са стандартизирани и съобразени със спецификата на всяка една дирекция и нейните отдели. Разликите между „главен юрисконсулт“, „старши юрисконсулт“ и „юрисконсулт“ са в изисквания минимален ранг и минимален професионален опит. Рангът и професионалният опит на съкратената държавна служителка отговарят на изискванията за заемане на тези длъжности. Свободни длъжности има в различни дирекции, включително и за „главен юрисконсулт“ в Дирекция „Лечебни дейности“. При тези факти не може да се направи извод, че администрацията е премахнала длъжността от щатното си разписание, поради липса на необходимост от изпълнение на функциите и задачите по длъжностната характеристика. Подобен подход на уволняване на държавен служител противоречи на целта на закона и на изискването за стабилитет на служебното правоотношение по чл. 18 от ЗДСл. Посредством механизма на „съкращаване на длъжност“, при заобикаляне на законната му цел за оптимизиране на дейността на администрацията, всъщност се цели освобождаване на длъжността, без друго законово основание за това. Следва да се има предвид, че жалбоподателката е опитен държавен служител, заемала различни длъжности в Министерство на здравеопазването, назначена след конкурс през 2017г., първоначално на длъжност „старши юрисконсулт“.

Основателно е и възражението, че е нарушен принципа за съразмерност по чл. 6, ал. 4 от АПК. По - благоприятният вариант в случая и за администрацията и за служителката, дори да се приеме реално съкращаване, е тя да бъде преназначена на друга свободна длъжност, предвид професионалния опит, квалификация и рутина и наличието на свободни длъжности, включително и за длъжността „главен юрисконсулт“ към датата на прекратяване на служебното ѝ правоотношение.

Настоящият съдебен състав счита, че е допуснато противоречие с целта на закона при упражненото при условията на оперативна самостоятелност правомощие на органа по назначаването прекратяване на служебното правоотношение с държавен служител. Съкращаването, извършено чрез намаляване на щатни бройки за определена длъжност е насочено към оптимизиране на работата на съответната администрация и има за цел служебните дейности, функции и задължения да се изпълняват от по - малък брой

служители. Извършеното съкращаване на длъжността на жалбоподателката е в нарушение на легитимната цел, преследвана от законодателя с нормата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСЛ и противоречи на основни принципи на закона: принципа за съразмерност по чл. 6, ал. 1 от АПК, съгласно който административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

Липсата на компетентност за съда да контролира по същество преценката на административния орган, извършена на основание чл. 106, ал. 2 от ЗДСЛ не изключва по принцип възможността за осъществяване на контрол върху законосъобразното упражняване на правомощията на органа, предоставени за изпълнение в условията на оперативна самостоятелност – арг. в чл. 169 от АПК. Проверката за законосъобразност на административния акт (в това число издадения по целесъобразност), освен преценка дали органът не е нарушил съответните законови правила, включва задължително и отговор на въпроса дали органът не е упражнил превратно предоставените му по закон правомощия, в резултат на което взетото от него решение да противоречи на целта на закона.

По делото липсват каквито и да е доказателства, защо е било необходимо съкращаването на длъжността. Оптимизирането на структурата на администрацията е в правомощията на органа по назначаването, т. е. органът разполага с оперативна самостоятелност. Но необходимостта от тези промени, не трябва да е самоцелна, а следва да бъде мотивирана, за да се прецени дали действително е налице такава необходимост. Съответно при съдебно оспорване тази необходимост следва да бъде доказана. Само по този начин ще се гарантира, че органът е упражнил правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо и издаденият административен акт за прекратяване на служебното правоотношение е законосъобразен. В случая липсата на представени от ответника доказателства какво е наложило съкращаване на длъжността на служителката без изменение в щатната численост и в изпълняваните функции и задачи по Устройствения правилник, налага извода, че целта на органа по назначаването не е оптимизация на организацията на работата, както той твърди, а прекратяване на служебното правоотношение с конкретен държавен служител, въпреки изискването за стабилитет на служебното правоотношение.

По изложените съображения настоящият съдебен състав счита, че заповедта е незаконосъобразна, поради противоречие с материалния закон и целта на закона и следва да бъде отменена.

Предвид изхода на делото е основателно искането на жалбоподателката за заплащане на разноски в размер на 1000 лева, от които 600 лева, представляващи договорено и платено адвокатско възнаграждение и 400 лева разноски за вещо лице.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал.2 АПК, Административен съд София – град, Първо отделение, 43 състав

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ Заповед № РД – 15 – 170/17.02.2022г. на министъра на здравеопазването, с която на основание чл. 106, ал.1, т. 2, чл. 108 от ЗДСл и утвърдено длъжностно разписание на Министерство на здравеопазването, в сила от 22.02.2022г. е прекратено служебното правоотношение на Т. Т. Т. от длъжността „главен юрисконсулт“ в отдел „Нормативни актове“ в дирекция „Правна“, с ранг II младши.

ОСЪЖДА Министерство на здравеопазването с адрес [населено място], пл. Света Неделя № 5 да заплати на Т. Т. Т., ЕГН [ЕГН], със съдебен адрес [населено място], [улица] сумата от 1000 (хиляда) лева, направени по делото разноски.

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

СЪДИЯ: