

РЕШЕНИЕ

№ 6546

гр. София, 19.11.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,
в публично заседание на 22.10.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Дияна Николова

при участието на секретаря Мая Георгиева, като разгледа дело номер **4881** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл.124, ал.1 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.
Образувано е по жалба на И. В. К. срещу Заповед № 480/11.05.2020г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, с която на основание чл.10б, ал.1, т.2 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя във връзка с Правилник за устройството и дейността на НЗОК, обн.ДВ, бр.19/05.03.2019г. и Заповед № РД-09-225/05.03.2019г. и утвърдено поименно щатно разписание от 01.04.2019г.

Жалбоподателят моли за отмяната на оспорената заповед като незаконосъобразна поради наличието на отменителните основания по чл.146, т.3, 4 и 5 АПК – допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, неправилно приложение на материалния закон и несъответствие с целта му. От фактическа страна излага, че със Заповед № 28/08.04.2019г. на управителя на НЗОК било прекратено служебното му правоотношение поради съкращаване на длъжността. С влязло в сила Решение № 4931/27.04.2020г. по адм.д. № 1219/2020г. по описа на ВАС заповедта била отменена. С уведомление вх.№ 19-02-82/07.05.2020г. жалбоподателят заявил желанието си да бъде възстановен на длъжността, заемана преди съкращението. Със Заповед № 479/11.05.2020г. на управителя на НЗОК жалбоподателят бил възстановен на заеманата длъжност като непосредствено след връчване на заповедта, му била връчена оспорената заповед, с която се прекратява служебното му правоотношение поради съкращаване на длъжността. Мотивите и обстоятелствената част на заповедта

съвпадали напълно с отменената от ВАС. Твърди се, че не е налице съкращаване на длъжността, тъй като тя не е премахната като нормативно обособена позиция, нито като система от функции. Претендира присъждането на разноските по производството.

В съдебно заседание изложеното в жалбата и направеното с нея искане се поддържат чрез адв.А.. Поддържа, че съкращението е незаконосъобразно, тъй като е постановено на основание утвърдено поименно щатно разписание от 01.04.2019г., каквото не е приемано. Длъжностна характеристика по разписанието от 01.04.2019г. не била представена. Неправилно длъжностното разписание било утвърдено от главния секретар на НЗОК, тъй като правилникът на НЗОК не предвиждал делегиране на права от управителя на НЗОК за утвърждаване на длъжностни разписания и длъжностни характеристики. Друго основание за незаконосъобразност на оспорената заповед било, че в един и същи ден жалбоподателят бил възстановен на работа след отменителното решение на ВАС и в същия ден отново било прекратено служебното му правоотношение, което индикира недобросъвестно упражняване на правомощията на органа по назначаване, което е в противоречие с целта на закона и е още едно основание за отмяна.

Ответникът по оспорването, чрез юрк.Н. в съдебно заседание, моли за отхвърляне на жалбата като неоснователна. Намира, че оспорената заповед представлява законосъобразен административен акт. По отношение твърденията на жалбоподателя, че не са налице основания управителят на НЗОК да делегира свои правомощия по утвърждаване на длъжностните и поименни щатни разписания на главния секретар, счита, че такова основание може да бъде намерено в Закона за администрацията в чл.8, ал.2, и Правилника за устройство дейността на НЗОК - чл.17, ал.2, като това са основанията, които са послужили за издаване на заповедите, с които управителят на НЗОК възлага на главния секретар да утвърждава длъжностните разписания. Към датата на първото съкращение сочи, че е действало длъжностното и поименно разписание в сила от 05.03.2019г., утвърдено от главния секретар на НЗОК по силата на Заповед № РД 09-113/01.02.2019г. на управителя на НЗОК, а към датата на второто съкращение е действало длъжностното разписание в сила от 10.03.2020 г., утвърдено от и.д. главен секретар З. В. по силата на Заповед № РД09-8/06.01.2020г. на управителя на НЗОК и поименно разписание в сила от 01.05.2020г., като съгласно действащата редакция на Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията от 26.11.2019г. по отношение образците на поименните разписания същите се разписват от главния секретар, няма изискване те да бъдат утвърждавани. Преценката за необходимост от съкращаване на щата и конкретните причини това е изцяло от компетентността на работодателя. Същата е по целесъобразност, поради което не подлежи на съдебен контрол. Съкратената длъжност обективно не съществува към датата на първото и към датата на второто съкращение. Липсва аналогична длъжност по идентификационните дейности, към която да са прехвърлени в пълен обем длъжностите и задълженията на закритата длъжност, поради което същата не съществува нито като наименование, нито като система от функции. Предвид това твърди, че съкращението на жалбоподателя е реално и е осъществено фактическия състав на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение. Възражава срещу размера на адвокатското възнаграждение, като счита същото за прекомерно. Допълнителни съображения излага в писмени бележки. Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в

производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:

Не е спорно между страните и от доказателствата по делото се установява, че със Заповед № 5/24.01.2018г. на управителя на НЗОК И. В. К. е назначен на длъжност „Началник отдел“ длъжностно ниво 5, наименование на длъжностното ниво „Ръководно ниво 5Б“, с ранг II младши, в ЦУ на НЗОК, Специализирана администрация, Дирекция „Извънболнична медицинска и дентална помощ“, отдел „Методология на денталната помощ“.

Със Заповед № РД-09-225/05.03.2019г. на управителя на НЗОК, във връзка с приетия Правилник за устройството и дейността на НЗОК, обн.ДВ, бр.19/05.03.2019г., в сила от 05.03.2019г., са определени звената в структурата на ЦУ на НЗОК и щатната численост на персонала в тях, считано от 05.03.2019г.

Със Заповед № 514/20.03.2019г. на управителя на НЗОК И. В. К., на основание чл.82, ал.1 ЗДСл, е преназначен от длъжност „Началник отдел“ длъжностно ниво 5, наименование на длъжностното ниво „Ръководно ниво 5Б“, с ранг II младши, в ЦУ на НЗОК, „Специализирана администрация“, Дирекция „Извънболнична медицинска и дентална помощ“, отдел „Методология на денталната помощ“, на длъжност „Главен експерт“ с ранг II младши, длъжностно ниво 6, наименование на длъжностното ниво „експертно ниво 2“, в ЦУ на НЗОК, „Специализирана администрация“, Дирекция „Контрол на медицинската, денталната помощ и лекарства“, отдел „Контрол на извънболничната и денталната помощ“.

На основание Заповед № РД-09-113/01.02.2019г. на управителя на НЗОК, главният секретар на НЗОК е утвърдил длъжностно щатно разписание и поименно разписание на длъжностите и работните заплати, считано от 05.03.2019г.

От ответника е издадена Заповед № 28/08.04.2019г., с която на основание чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл служебното правоотношение на жалбоподателя е прекратено. Заповедта е отменена с окончателно като неподлежащо на обжалване Решение № 4931/27.04.2020г. по адм.д. № 1219/2020г. по описа на ВАС.

На основание влязлото в сила решение, със Заповед № 479/11.05.2020г. на управителя на НЗОК жалбоподателят е възстановен на длъжност началник отдел с ранг II младши за държавен служител, длъжностно ниво 5, ръководно ниво 5Б, в ЦУ на НЗОК, специализирана администрация, Дирекция „Извънболнична медицинска и дентална помощ“, отдел „Методология на денталната помощ“.

С последваща Заповед № 480/11.05.2020г. на управителя на НЗОК, предмет на оспорване в настоящото производство, служебното правоотношение на жалбоподателя е прекратено на основание чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл във връзка с Правилник за устройството и дейността на НЗОК, обн.ДВ, бр.19/05.03.2019г. и Заповед № РД-09-225/05.03.2019г. и утвърдено поименно щатно разписание от 01.04.2019г.

Заповедта е връчена на лицето лично срещу подпис на 12.05.2020г., а жалбата срещу нея е подадена на 26.05.2020г.

Предвид така установеното от фактическа страна, съдът обосновава следните правни изводи:

Жалбата е допустима – подадена е срещу подлежащ на оспорване пред съд

индивидуален административен акт, от лице, което е негов адресат и чиято правна сфера той засяга неблагоприятно, в преклузивния 14-дневен срок за оспорване.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на оспорения акт освен на основанията, сочени от оспорващия и на всички основания по чл.146 АПК, съдът приема следното:

Заповедта е издадена от компетентен административен орган по см. на чл.108, ал.1 ЗДСл, тъй като управителят на НЗОК, съгласно чл.17, ал.1, т.4 от Правилника за устройството и дейността на Националната здравноосигурителна каса, е орган по назначаването.

Спазено е изискването за форма и съдържание на административния акт, регламентирано в чл.108, ал.1 ЗДСл - посочени са правното основание за издаване на акта, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. С оглед правното основание, на което е издадена процесната заповед не е необходимо излагането на мотиви, по арг. от разпоредбата на чл.108, ал.1, изр.2-ро ЗДСл. Заповедта е мотивирана с приетия Правилник за устройството и дейността на Националната здравноосигурителна каса /ПУДНЗОК/ и издадените въз основа на него длъжностно разписание и поименно длъжностно разписание.

При издадена на оспорения акт не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, които да бъдат квалифицирани като съществени и съответно да мотивират отмяната на акта само на това основание.

Обратно на твърденията на адв.А., направени в съдебно заседание на 10.09.2020г., инцидентният съдебен контрол в съдебно-административното производство, каквото е настоящото, е недопустим. Косвеният съдебен контрол, регламентиран в разпоредбата на чл.17, ал.2 ГПК, е институт, който намира приложение само в гражданския процес, който има за предмет именно само граждански правоотношения, спрямо които един административен акт е възможно да представлява факт с правно значение. Аналогична разпоредба в процесуалните закони в областта на административното право и процес не е налице, защото възможността за съдебен контрол за действителност на административните актове е предвидена изрично в чл.149 АПК и е обвързана с определен срок, след изтичането на който административният акт се стабилизира, с оглед последиците му за гражданскоправния оборот. В този смисъл съдът не дължи произнасяне по искането на жалбоподателя за инцидентно установяване в настоящото производство на нищожността на Заповед № РД 09-113/01.02.2019г. на управителя на НЗОК, с която последният е предоставил на главния секретар на НЗОК правомощия да утвърждава длъжностните разписания и поименните разписания на длъжностите и работните заплати в ЦУ на НЗОК /т.11 и т.12 от нея/, още повече, че последната не е предмет на оспорване по настоящото дело.

Преценката за промяна на длъжностното разписание се извършва по целесъобразност от органа по назначаване, при съблюдаване на нормативите за численост на администрацията. Разпоредбата на чл.14, ал.1 и ал.2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, на която се позовава адв.А. е нова, приета е с изменението, обнародвано в ДВ, бр.93/26.11.2019г. и съответно не намира приложение по отношение на длъжностното и поименното разписания, утвърдени от 05.03.2019г.

Неоснователно намира съдът възражението, че заповедта за възстановяване на

заеманата преди прекратяване на правоотношението длъжност и заповедта за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя, са издадени на една и съща дата, тъй като законодателят не поставя такива изисквания. Условие за законосъобразно упражняване на правомощието е спазване на срока за отправяне на едномесечно предизвестие, но законът допуска изключение – когато бъде изплатено обезщетение за неспазването му, което в случая е сторено.

При преценка наличието на допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, а оттам – и неправилно приложение на материалния закон, в конкретния случай следва да бъде изследван въпроса дали е осъществено посоченото основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл, а именно да се установи дали длъжността, заемана от служителя като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания не съществува или ако е запазена, 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 ЗДСл.

За установяване на тези факти по делото са приети заверен препис от длъжностното разписание, от поименното разписание на длъжностите и работните заплати, длъжностни характеристики, както и е изслушано и прието заключение на съдебно-икономическа експертиза, изготвено от вещото лице И. Б., което съдът кредитира като компетентно и обективно дадено. От заключението на вещото лице и обясненията, дадени от него в съдебно заседание се установи, че към датата на съкращаването действа длъжностно разписание от 05.03.2019г. и поименно разписание от 05.03.2019г., утвърдени от главния секретар на НЗОК на основание Заповед № РД-9-113/01.02.2019г. на управителя на НЗОК. Съгласно действащия към тази дата ПУДНЗОК отдел „Методология на денталната помощ“ към Дирекция „Извънболнична медицинска и дентална помощ“ не съществува. Създаден е отдел „Методология и договаряне на извънболничната и денталната помощ“ в Дирекция „Методология на медицинските дейности и на денталните дейности“. Основните цели и области на дейност на длъжността „началник на отдел“ за двата отдела съвпадат, но при новосъздадения отдел се обхваща не само извънболничната дентална помощ, но и извънболничната медицинска помощ. В областите на дейност на сравняваните длъжности различно е осъществяването на контрол на изпълнителите на дентална помощ от длъжността, заемана от жалбоподателя.

Функциите на длъжността началник на отдел „Методология и договаряне на извънболничната медицинска и денталната помощ“ в Дирекция „Методология на медицинските дейности и на денталните дейности“ не се различават от функциите на длъжността, заемана от жалбоподателя, но е различен техният обхват. При длъжността на жалбоподателя се касае само за извънболничната дентална помощ, а при новосъздадения отдел е обхваната и извънболничната медицинска помощ. Оттук произтичат и разликите между функциите на двете длъжности – функциите и преките задължения са еднакви що се касае до упражняването на ръководните функции спрямо служителите на отдела, и различни поради по-големия обхват на новата длъжност, която както се посочи вече включва и извънболничната медицинска помощ.

Съответно различни са и изискванията за заемане на длъжността от гледна точка на професионалната област – за длъжността, заемана от жалбоподателя преди съкращаването през 2019г. изискването е било за образователна степен магистър по

дентална медицина или икономика, минимален професионален опит 5 години , докато за длъжността „началник“ на отдел „Методология и договаряне на извънболничната медицинска и денталната помощ“ изискването за заемането ѝ е минимален професионален опит 5 години и професионална област „Медицина“ или икономика.

Легалната дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“ е дадена в разпоредбата 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, включително по правоотношение, възникнало на основание на ЗМВР, на Закона за въоръжените сили на РБ, ЗИНЗС 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 настоящия случай, с ПУДНЗОК, обн. ДВ, бр. 19/2019г., в сила от 05.03.2019г., е променена структурата на специализираната администрация на НЗОК, като е запазена общата численост на персонала в НЗОК от 2267 щатни бройки. Числеността на специализираната администрация на НЗОК е увеличена на 212 бр., в сравнение със същата по отменения ПУДНЗОК – 205 бр. Съгласно чл.29, ал.2 ПУДНЗОК /отм./ специализираната администрация е организирана в шест дирекции: "Болнична медицинска помощ", "Извънболнична медицинска и дентална помощ", "Лекарствени продукти, медицински изделия и контрол по предписване и отпускане", "Информационни процеси и сигурност на информацията", "Европейски въпроси и координация на системите за социална сигурност", "Бюджет и финансови параметри". Съгласно чл.31, ал.2 ПУДНЗОК специализираната администрация включва: Дирекция "Контрол на медицинската, денталната помощ и лекарства"; Дирекция "Методология на медицинските дейности и на денталните дейности"; Дирекция "Договаряне на лекарствени продукти, медицински изделия и отстъпки"; Дирекция "Лечение в чужбина и координация на системите за социална сигурност"; Дирекция "Бюджет и финансови параметри"; Дирекция "Информационни технологии и системи за здравноосигурителни плащания"; Дирекция "Анализ, планиране и прогнози на дейността на НЗОК".

При извършените структурни промени Дирекция „Извънболнична медицинска и дентална помощ“ е закрыта, като е създадена Дирекция „Методология на медицинските дейности и на денталните дейности“, което се установява и от представените длъжностно щатно и поименно разписание към 05.03.2019г. В Дирекция „Методология на медицинските дейности и на денталните дейности“ са създадени три отдела, един от които е отдел „Методология и договаряне на извънболничната и денталната помощ“.

Въз основа на приетите по делото длъжностни характеристики и заключението по допуснатата СИЕ съдът приема, че е налице идентичност на длъжността на жалбоподателя и длъжността на началник на отдел „Методология и договаряне на извънболничната и денталната помощ“ като система от функции, задължения и изисквания, но само в частта, свързана с организиране и участие в подготовката по изготвянето на проекти на НРД, анализи и становища, решения по чл.54, ал.9 ЗЗО, както и ръководните

функции спрямо служителите на отдела, но само в частта, касаеща денталните дейности. Налице са различия, които съдът възприема като съществени. В отдел „Методология и договаряне на извънболничната и денталната помощ“ е включена и извънболничната медицинска помощ /И./, като началник отделът участва при изготвянето на проекта на НРД за медицинските дейности, както и в преговорите за подписването на НРД за медицински дейности, които включват и И.. Новият отдел няма никакви контролни правомощия, обратното на тези на закрития отдел „Методология на денталната помощ“, на който са възложени правомощия по осъществяване на контрол по чл.72 ЗЗО, участие в изготвянето на Инструкцията по чл.72, ал.10 ЗЗО, методически указания и препоръки във връзка с договарянето и контрола по чл.72, ал.2, 3, 4, 5, 6, 7, и 8 ЗЗО и за повишаване ефективността на контрола, и всичко това само по отношение на денталните дейности, респ. изпълнителите на денталната помощ.

Освен това са променени изискванията за заемане на длъжността, както се посочи по-горе.

Това дава основание на съда да приеме, че са налице разлики в системата от функции, задължения и изисквания за заемане на длъжността между длъжността началник отдел „Методология на денталната помощ“ и длъжността началник отдел „Методология и договаряне на извънболничната и денталната помощ“. Функциите и задълженията на последната длъжност не се припокриват с функциите и задълженията на длъжността, заемана от оспорващия. Основната функция на новата длъжност е преимуществено организационна и помощна, като включва две направления - денталната помощ и извънболничната медицинска помощ, докато премахнатата длъжност началник отдел „Методология на денталната помощ“ е повече методически и контролиращо насочена, вкл. пряко осъществяване на контрол по изпълнение на договорите с НЗОК, при това само по отношение на денталните дейности.

Налице е и съществена разлика в посочените в двете длъжностни характеристики преки задължения. Съвпадащите функции и задължения за двете длъжностни характеристики не са определящи, доколкото същите са общи и присъщи за всички длъжности „началник отдел“. В тази връзка следва да се отбележи, че наличието на прилики между дадени длъжности, без да е налице тъждество между техните основни и специфични функции, не означава, че едната длъжност не е премахната и продължава да съществува. Ако определени функции и задължения на съкратената длъжност се съвместяват със задълженията и функциите на други длъжности, това не значи, че е налице запазване на длъжността като система от функции и задължения.

Изложеното дава на съда да приеме, че оспорената заповед представлява законосъобразен административен акт, по отношение на който не е налице някое от отменителните основания по чл.146 АПК. Съответно жалбата се явява неоснователна и като такава следва да бъде отхвърлена.

В допълнение следва да се посочи, че преценката за необходимост от реорганизация на администрацията – реструктурирането на дирекции и отдели, с разместване на функции и задължения, е изцяло от компетентността на органа по назначаването. Тя е преценка по целесъобразност и съответно е

изключена от обхвата на съдебния контрол за законосъобразност на административните актове, по арг. от разпоредбата на чл.146 АПК вр. чл.168, ал.1 АПК.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 40-ти състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на И. В. К. срещу Заповед № 480/11.05.2020г. на управителя на Националната здравноосигурителна каса.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: