

РЕШЕНИЕ

№ 7826

гр. София, 14.12.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 65
състав**, в публично заседание на 22.11.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ванина Колева

при участието на секретаря Ирена Йорданова, като разгледа дело номер **4293** по описа за **2023** 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 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Д. К. Д., ЕГН [ЕГН] от [населено място] против Заповед № 202 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 106, ал.1, т.2 и чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното му правоотношение.

В жалбата се твърди, че оспорваната заповед е незаконосъобразна поради противоречие с материалния закон, съществено нарушение на административнопроизводствените правила и противоречие с целта на закона – основания за оспорване по чл.146, т. 4, 3 и 5 от АПК. В писмени бележки жалбоподателят излага подробни доводи за нарушение на Процедурата за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в Държавен фонд “Земеделие”. Твърди, че е налице превратно упражняване на власт. Счита, че не е налице съкращаване на длъжността му и заповедта е издадена в противоречие с целта на закона и разпоредбата на чл.6, ал.1 от АПК. Моли заповедта да бъде отменена. Претендира разноски.

Ответникът, изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ), оспорва жалбата и поддържа становище за нейната неоснователност, като подробни доводи за законосъобразността на оспорваната заповед излага в писмени бележки. Претендира разноски.

Административен съд София-град, като взе предвид представените по делото доказателства и становищата на страните, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от лице с правен интерес, против подлежащ на обжалване административен акт, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество съдът намира следното:

От събраните по делото доказателства се установява, че жалбоподателят, Д. К. Д., е заемал длъжност „директор” на дирекция “Противодействие на измамите” в ДФЗ.

Със Заповед № 450 от 14.06.2022г. на изпълнителния директор на ДФЗ е прекратено служебното му правоотношение.

На 01.01.2023г. влизат в сила изменения на Устройствения правилник на ДФЗ, извършено с Постановление на МС № 418 от 14.12.2022г., обнародвано в ДВ бр. 100 от 16.12.2022г. и съответно е утвърдено ново длъжностно щатно разписание на ДФЗ. С изменението на чл. 23 от Устройствения правилник на ДФЗ е закрыта дирекция “Противодействие на измамите” (“ПИ”) и е създадена дирекция “Специализирани проверки и последващ контрол” (“С.”), като част от общата администрация на ДФЗ.

С искане вх. № 02-6500/2030 от 18.04.2023г. Д. К. Д. е поискал да бъде възстановен на служба, на основание чл.122 ЗДСл, във връзка с влязло в сила Решение № 5447 от 15.09.2022г. по адм.д. № 6678/2022г. по описа на АССГ, с което е отменена Заповед № 450 от 14.06.2022г. на изпълнителния директор на ДФЗ като незаконосъобразна.

Със Заповед № 201 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на ДФЗ жалбоподателят е допуснат до работа на заеманата по служебно правоотношение длъжност директор на дирекция “Противодействие на измамите”, считано от 18.04.2023г.

С Уведомление вх. № 02-6500 от 19.04.2023г.(л.31) Д. К. Д., с оглед прилагането на чл.122 ЗДСл, уведомява изпълнителния директор на ДФЗ, че се явява лично в сградата на ДФЗ.

На 19.04.2023г., с оглед измененията на Устройствения правилник на ДФЗ в сила от 01.01.2023г, извършено с Постановление на МС № 418 от 14.12.2022г., обнародвано в ДВ бр. 100 от 16.12.2022г. и утвърденото ново длъжностно щатно разписание и липсата на позиция директор на дирекция “ПИ” в него, на основание чл. 82, ал.1 ЗДСл, на Д. К. Д. са отправени три предложения за изменение на служебното му правоотношение: Предложение № 5/ 19.04.2023г за преназначение като държавен служител на длъжност главен експерт в дирекция “Селскостопански пазарни механизми”, отдел “Училищни схеми”; Предложение № 6/ 19.04.2023г за преназначение като държавен служител на длъжност главен експерт в дирекция “Административно-стопанско обслужване”, отдел “Стопанско обслужване” и Предложение № 7/ 19.04.2023г за преназначение като държавен служител на длъжност главен експерт в Областна дирекция на ДФЗ [населено място], отдел “Прилагане на схеми и меки за подпомагане – РА”.

След като предложенията не са приети, с Предизвестие № 8 от 19.04.2023г (л.64), на основание чл.106, ал.1 ЗДСл, изпълнителният директор на ДФЗ е уведомил служителя, че след изтичане на едномесечен срок от получаване на предизвестието ще прекрати служебното му правоотношение, на основание чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл, поради съкращаване на длъжността.

С обжалваната в настоящето производство Заповед № 202 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, на основание чл. 106, ал.1,

т.2 и чл. 108 от ЗДСл, е прекратено служебното му правоотношение. Заповедта е връчена на жалбоподателя на същата дата.

По делото са приети като доказателства административната преписка по издаване на оспорваната заповед, съдебните решения, с които се отменят предходните заповеди, с които е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя; длъжностното щатно разписание и поименно щатно разписание преди и след МПС № 418 от 14.12.2022г., както и длъжностните характеристики за длъжността директор на дирекция „Противодействие на измамите“ и длъжността директор на дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ в ДФЗ, както и длъжностните характеристики на служителите в двете дирекции; заповедите за преназначаване на служителите на дирекция „Противодействие на измамите“ и дирекция „Технически инспекторат“ в дирекция „С.“. По искане на жалбоподателя от ответника са представени справки за държавните служители, които към 19.04.2023 г. са били в служебно правоотношение с ДФЗ и са се били възползвали от правото си на пенсия въз основа на навършен стаж от предходно правоотношение; на държавните служители, които са навършили пенсионна възраст към 19.04.2023 г. и справка със законовите основания съобразно, които са назначени и преназначени ръководителите на звена към дата 19.04.2023 г

Във връзка с дейността, осъществявана от създадената дирекция „С.“ и тази от закритата дирекция „ПИ“, като доказателства са приети и Правилника за дейност на дирекция „С.“, Политика за борба с измамите на ДФЗ, Вътрешни правила за администриране на нередности в ДФЗ, Годишен отчет за дейността на ДФЗ и РА за 2022 и решение на Управителния съвет на ДФЗ съгласно протокол от 10.03.2023г.

Представена е и Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в ДФЗ, утвърдена от изпълнителния директор на 04.02.2022г. (л.122), както и доклад от министъра на земеделието относно проекта на ПМС за изменение и допълнение на Устройствения правилник на ДФЗ, приет с ПМС № 151 от 2012г. (л.13), както и служебното досие на жалбоподателя.

При така събраните по делото доказателства, следва да бъдат обосновани следните правни изводи:

Заповедта е издадена от компетентен орган. Съгласно чл.108, изр. първо от ЗДСл служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването. В случая заповедта, с която служебното правоотношение на жалбоподателя е прекратено, е издадена от изпълнителния директор на ДФЗ. Съгласно чл. 106 от ЗДСл органът по назначаване прекратява служебните правоотношения със служителите на посочените в нормата материалноправни основания. Разпоредбите на чл. 20 и чл. 20а от ЗПЗП и чл. 11, ал. 3, във връзка с чл. 10, т. 1 от Устройствения правилник на ДФ „Земеделие“ предоставят правомощия на изпълнителния директор на фонда да упражнява функциите на орган по назначаването по отношение на държавните служители и на работодател по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение в администрацията на фонда. Жалбоподателят е бил назначен по служебно правоотношение на длъжността „директор“ на дирекция „Противодействие на измамите“ при Държавен фонд „Земеделие“. Следователно, съобразно цитираните разпоредби изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ се явява орган по назначаването на служителя и същият се явява материалнокомпетентен да издаде оспорения административен акт.

Заповедта е издадена в предвидената от закона писмена форма и съдържа всички

необходими реквизити по чл.108 ЗДСл: правно и фактическо основания за прекратяване, дължими обезщетения и придобит ранг на държавна служба. Безпротиворечиво съдебната практика приема, че в хипотезата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл правното основание е и фактическо такова за прекратяване на служебното правоотношение и за органа по назначаване не съществува задължение за посочване на конкретни фактически обстоятелства. В този смисъл са решения на ВАС по адм. д. №№ 2139/2006г., 1574/2007г., 5913/2010г., 11161/2007г. и др. В мотивите си заповедта препраща към ПМС № 418 от 14.12.2022г. и заповедта на изпълнителния директор на ДФЗ, с която е утвърдено длъжностно разписание.

Заповедта е издадена при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Законът за държавния служител не предвижда специална процедура при прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. В случая утвърдената от изпълнителния директор на ДФЗ Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в ДФЗ е станала част от административното производство по издаване на заповед по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, предвид чл. 13 АПК. Затова нейното спазване е условие за законосъобразност на крайния акт, по аргумент от чл. 146, т. 3 АПК.

Като доказателство по делото е представена и приета Процедура, утвърдена от изпълнителния директор на ДФЗ, действаща към датата на съкращаване на длъжността на Д. К. Д.- 19.04.2023 г. Съгласно раздел XV, т. 1 - 3 и раздел X., т. 1 -4 от същата прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване се извършва въз основа на докладна записка от директора на съответната дирекция, адресирана до изпълнителния директор на ДФЗ като след одобрението на докладната записка, същата се предава на дирекция "Човешки ресурси" (ДЧР) за изготвяне на проект на заповед за прекратяване на служебното правоотношение. Въз основа на одобрена докладна записка ДЧР изготвя проект на заповед за прекратяване на служебното правоотношение. Един екземпляр от проекта на заповедта се съгласува с директора на ДЧР, директора на дирекция "Правна", финансовия контролър и главния секретар на ДФЗ.

Приемайки Процедурата органът по назначаване се е ангажирал да предприеме прекратяване на служебното правоотношение по негова инициатива спазвайки същата. Следователно той следва да спазва предвидения в Процедурата ред, тъй като тя ограничава нормативно установените граници на оперативната му самостоятелност. Правилата утвърдени в Процедурата не са такива за подбор по смисъла на чл. 329 от Кодекса на труда. Процедурата въвежда правила, с които органът по назначаване следва да се съобразява, което в процесния случай не е сторено. В случая не е спорно, че докладна записка не е изготвена, нито проект на заповед за прекратяване на служебното правоотношение, който да е съгласуван. Документи, издадени в изпълнение на правилата, описани в Процедурата, са изисквания от съда, но не са представени по делото, а в писмените си бележки и становища представителят на ответника изрично заявява, че такива не са изготвени.

Оспорената по делото заповед е издадена в нарушение на приети от самия административен орган правила за прекратяването на правоотношението по негова инициатива и води до законосъобразност на заповедта поради допуснато съществено нарушение на процесуалните правила. В този смисъл е и практиката на ВАС относно Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в ДФЗ (Решение № 4690 от 3.05.2023 г. на ВАС по адм. д. № 10866/2022

г., Vo.; Решение № 4381 от 25.04.2023 г. на ВАС по адм. д. № 9467/2022 г., Vo.; Решение № 11743 от 29.11.2023 г. на ВАС по адм. д. № 7414/2023 г., II о.; Решение № 11737 от 29.11.2023 г. на ВАС по адм. д. № 7400/2023 г., II о. и др.).

Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение е издадена при неправилно приложение на материалния закон - чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл - съкращаване на заеманата от служителя длъжност.

Според легалното определение, дадено в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА), 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.

В съдебната практика по прилагане на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл се приема, че за да е налице "съкращаване на длъжността" е необходимо кумулативно да са налице двете предпоставки: длъжността да отпада като нормативно определена позиция, с пълно премахване на функциите, задачите и задълженията и, или тяхното изменение да е толкова значително, че да дава основание да се приеме наличие на качествено нова длъжност и да е налице премахване на предвидените в длъжностното разписание щатни бройки. И в двата случая е налице съкращаване на длъжността като основание за прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

От доклада на министъра на земеделието до МС, както и от приетите длъжностни щатни разписания се установява, че с влезлите на 01.01.2023 промени се създава ново структурно звено - дирекция „С.“, което е свързано с констатациите и препоръките по последния сертификационен одит на ЕК, който предвижда подобряване на реда и сроковете за администриране и приключване на сигнали за нередности и налага прецизиране на функциите на ангажираните с тази дейност структурни звена в ДФЗ. Както е посочено в доклада на министъра на земеделието, поддържането на дирекция „ПИ“, която отговаря за регистрирането и администрирането на сигнали за нередности не би било обосновано, поради което е закрыта дирекция „ПИ“.

От приетите писмени доказателства - Политика за борба с измамите на ДФЗ, Вътрешни правила за администриране на нередности в ДФЗ, Годишен отчет за дейността на ДФЗ и РА за 2022 и решението на Управителния съвет на ДФЗ се установява, че дирекция „С.“ е приемник на дирекция „ПИ“. Така е прието и във формираната съдебна практика – Решение № 11743 от 29.11.2023 г. на ВАС по адм. д. № 7414/2023 г., II о решение № 11743 от 29.11.2023г. по адм.д. № 7414/2023г. на ВАС. В Правилника за дейност на дирекция „С.“ са изброени задълженията на директора на дирекцията. При сравнение на представените длъжностни характеристика за длъжността директор на дирекция „С.“ и директор на дирекция „ПИ“ се установява, че основаната цел на длъжността е идентична, като се различават единствено по начина, по който са формулирани, като за директор дирекция „С.“ е разписано конкретно, че осъществява последващ контрол по смисъла на Регламент (ЕС)№ 1306/2013, както и Регламент (ЕС) № 2116/2021 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на

Регламент(ЕС) №1306/2013, докато за директор на дирекция „ПИ“ е посочено, че „е с правомощия... на предоставените вече на физически и/или юридически лица кандидати за подпомагане средства от европейските фондове и от държавния бюджет. При сравнение на преките задължения на двете длъжности, също прави впечатление, че по съдържанието им не е налице съществена разлика, а такава се открива в начина на формулирането им, и конкретизирането им, като директорът на дирекция „ПИ“ има повече задължения от тези на директора на дирекция „С.“.

От изложеното следва, че е налице липса на една от предпоставките за законосъобразно приложение на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. За "съкращаване на длъжността" по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е необходимо, или пълно премахване на функциите, задачите и задълженията на конкретната длъжност, или тяхното изменение да е толкова значително, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова. Заеманата от Д. К. Д. преди съкращаването му длъжност продължава да съществува като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика.

Съществена разлика е налице в изискванията за заемане на длъжността, като за директор на дирекция „ПИ“ е посочено изискване за професионална степен магистър в професионална област: социални, стопански и правни науки – право, а за директора на дирекция „С.“ изискванията за заемане на длъжността са магистър в професионална област: аграрни науки и ветеринарна медицина, природни науки, математика и информатика, като допълнителна квалификация е посочено; познаване на националното и европейското законодателство, отпаднало е и изискването за добро владение на английски език. Промяната на изискванията за заемане на длъжността не е равнозначна на кумулативното ѝ премахване като позиция в длъжностното разписание и като система от функции и задачи, съответно не обуславя изпълнение на фактическия състав по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. Действително с Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията са уредени минималните изисквания за съответната длъжностна позиция и органът по назначаването може да въведе допълнителни условия и изисквания, но отново трябва да се подчертае, че промяната в изискванията за заемане на длъжността не означава съкращаването ѝ по см. на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. в този смисъл е трайната на ВАС - Решение № 11054 от 16.07.2019 г. на ВАС по адм. д. № 6110/2018 г., V о., Решение № 10092 от 9.11.2022 г. на ВАС по адм. д. № 4892/2022 г., V о.

Посоченото правно основание е в противоречие и с факта, че Д. К. Д. със Заповед № 201 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на ДФЗ е допуснат до работа на заеманата по служебно правоотношение длъжност директор на дирекция "Противодействие на измамите", считано от 18.04.2023г. и на 18.04.2023г. и 19.04.2023г. е изпълнявал

тази длъжност, която е съкратена на 01.01.2023г.

На следващо място, посоченото в процесната заповед фактически и правно положение е в противоречие с целта на закона. От установените по делото факти, във връзка с промяната на изискванията за длъжността и предходните отменени като незаконосъобразни заповеди за прекратяване на служебното правоотношение на служителя, следва извод, че административният орган е упражнил правомощията си по ЗДСл в противоречие с принципа за съразмерност по чл. 6, ал. 1 АПК – посоченото правомощие да бъде упражнено по разумен начин, добросъвестно и справедливо, поради което обжалваната заповед е издадена в противоречие с чл. 6, ал. 2 АПК, тъй като е засегнала права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава (в случая структурни промени с цел оптимизация работата на администрацията).

По изложените съображения Заповед № 202 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 106, ал.1, т.2 и чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на Д. К. Д. следва да бъде отменена като незаконосъобразна като постановена при съществени нарушения на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби и несъответствие с целта на закона.

Предвид изхода на спора, на основание чл. 143, ал. 1 АПК, основателно е направеното искане за присъждане на адвокатско възнаграждение по реда на ал. 38 от Закона за адвокатурата в размер на 1500 лв., съгласно представения списък и договор за правна защита и съдействие.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК във вр. с чл. 124 от ЗДСл, Административен съд София - град, 65-и състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № 202 от 19.04.2023г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“.

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие“, със седалище и адрес на управление, [населено място], [улица], № 136 да заплати на адв. А. А. П. адвокатско възнаграждение в размер на 1500 (хиляда и петстотин) лв.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: