

# РЕШЕНИЕ

№ 1182

гр. София, 22.02.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 43  
състав**, в публично заседание на 07.02.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Весела Цанкова**

при участието на секретаря Десислава В Симеонова, като разгледа дело номер **6034** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда чл.124, ал.1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) във вр. с чл.145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на М. М. А., със съдебен адрес [населено място], ул. „20 – ти април“ № 19, чрез адв. С. Н., срещу Заповед № РД – 15 - 726 от 09.06.2023 г. на министъра на здравеопазването, с която е прекратено служебното му правоотношение от длъжността „началник на отдел“ „Център за споделени услуги“, дирекция „Човешки ресурси“ в Министерство на здравеопазването на основание чл. 106, ал. 1, т.2 ЗДСл – поради „съкращаване на длъжността”, считано от 09.06.2023 г.

С жалбата се иска отмяна на заповедта като незаконосъобразна. Правят се възражения, че е нарушен материалния закон, допуснати са съществени нарушения на административнопроизводствените правила и противоречие с принципа за стабилитет на служебното правоотношение. Изложени са доводи, че не е налице съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Закриването на отдела е фиктивно, функциите му са запазени, няма изменение на Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, не са изготвени нови длъжностни характеристики на служителите. Няма осъществена промяна в длъжностното разписание, не е намалена числеността на дирекцията. Запазена е и общата численост на персонала в министерството, а в дирекцията има свободни, незаети длъжности, които могат да се изпълняват от жалбоподателя. Заповедта противоречи на целта на закона и на

принципа за стабилитет на служебното правоотношение. Представени са писмени бележки. Направено е искане за присъждане на съдебни разноски.

Ответникът - министърът на здравеопазването оспорва жалбата чрез юрк.Ц.. Излага подробни съображения в писмени бележки от 13. 02. 2024 г. Претендира разноски.

Административен съд София - град, като прецени доводите на страните във връзка със събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа страна:

Със Заповед № РД – 15 - 695 от 13. 09. 2022 г. на министъра на здравеопазването М. М. А. е преназначен от длъжност „Главен експерт“ в дирекция „Човешки ресурси“ на Министерството на здравеопазването на длъжност „Началник на отдел“ „Център за споделени услуги“, дирекция „Човешки ресурси“ в Министерство на здравеопазването, считано от 13. 09. 2022 г.

С докладна записка изх.№ 75 – 00 - 59 от 09. 06. 2023 г. на главния секретар на Министерство на здравеопазването е предложено изменение на структурата на дирекция „Човешки ресурси“ с аргумент за създаване на по - добра организация за изпълнение на функциите по чл.28 от УПМЗ. Част от предложението е трансформация на длъжността „началник на отдел“ в отдел „Център за споделени услуги“ в длъжност „главен юрисконсулт“. Предложено е и трансформиране на другата щатна бройка „началник отдел“ в отдел „Човешки ресурси“ в щатна бройка „главен специалист“. Останалите длъжности се запазват, запазва се общата численост на дирекцията.

Предложенията са възприети и със Заповед № РД – 15 - 724 от 09.06.2023г. на министъра на здравеопазването е утвърдено ново длъжностно разписание, считано от 09. 06. 2023 г., в което са закрити отдел „Център за споделени услуги“ и отдел „Човешки ресурси“ в дирекция „Човешки ресурси“ и са трансформирани длъжностите „началник отдел“ съответно в длъжностите „главен юрисконсулт“, заемана по служебно правоотношение и „главен специалист“, заемана по трудово правоотношение.

На жалбоподателя А. са връчени едновременно, на 09. 06. 2023 г., предизвестие за прекратяване на правоотношението на основание чл.106, ал.1, т.2 от ЗДСл и заповед на същото основание.

При така установената фактическа обстановка, съдът намира от правна страна следното:

Заповед № РД – 15 - 726 от 09.06.2023 г. на министъра на здравеопазването е съобщена на служителя на 09. 06. 2023 г. Жалбата, по която е образувано настоящето съдебно производство, е подадена на 22.06.2023 г. – в срока по чл.149, ал.1 АПК, от легитимирано лице съгласно чл.147 АПК и срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт съгласно чл.124, ал.1 ЗДСЛ, поради което е процесуално допустима.

При служебната проверка по чл.168, ал.1 вр. чл.146 АПК съдът констатира, че оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган съобразно основанието по чл.146, т.1 ЗДСл – органа по назначаване.

По силата на чл.108, ал.1 ЗДСл служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването с административен акт, който се издава в писмена форма и трябва да съдържа правното основание за прекратяване, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. Оспорената заповед отговаря на изискуемото законово съдържание, вкл. с отбелязване на правното и фактическо основание за издаването ѝ. По делото липсват данни за допуснати в хода на административното производство съществени процесуални нарушения – такива, които съществено са ограничили

правото на защита на засегнатото лице или ако не бяха допуснати органът по назначаването би постановил акт в противен смисъл.

Заповедта обаче е издадена при неправилно приложение на материалния закон. Според легалното определение на чл.2, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията - 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. Изложеното установява основните белези на понятието: нормативно определена позиция, изразяваща се в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. За да се приеме, че една длъжност е реално съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, трябва да бъде установено, че тази длъжност вече: 1. не фигурира като наименование /нормативно определена позиция/ в щатното разписание на съответната администрация и 2. като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. Двете предпоставки следва да съществуват кумулативно. Доказателствената тежест за установяване на тези обстоятелства е на ответника като орган по назначаването, т.е. органът по назначаването носи доказателствената тежест за обстоятелството, че е извършено реално, а не фиктивно съкращаване на процесната длъжност.

Реорганизацията и вътрешното реструктуриране в отдели и дирекции е в рамките на оперативната самостоятелност на органа по назначаването и съответно не подлежи на контрол за законосъобразност. Упражняването на правомощията обаче следва да е добросъвестно и разумно, подчинено на легитимни цели, каквито са постигане на ефективно и ефикасно функциониране на администрацията посредством оптимизиране на дейността ѝ – Решение № 12735 от 18.12.2023 г. по адм. д. № 5644/2023 г., V отд. на ВАС.

Трансформацията на длъжностите описана по-горе, извършена от органа по назначаване, макар сторена в рамките на неговата оперативната самостоятелност, не цели обезпечаване на работата и по - добрата функционалност при организация и изпълнение на заложените дейности в процесната дирекция, а освобождаване на служител от заеманата от него длъжност.

Съкращаване на щата означава премахване на съответна щатна длъжност с оглед на оптимизиране на работата на административната единица. Недопустимо е да се прилага чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл при запазване, респективно увеличаване на броя на щатните длъжности от посочения вид, за да се устроят други служители, заемащи преди реорганизацията други длъжности. Освен това, след като реорганизацията е в оперативната самостоятелност на административния орган, в съответствие с чл. 6 от АПК той следва да съобрази кои длъжности да трансформира и кои да съкрати, като изложи съответни мотиви, което не е сторено – в този смисъл е Решение № 8121 от 26.06.2017 г. по адм. д. № 5726/2016 г., V отд. на ВАС.

Анализът на относимата съдебна практика навежда на извод за релевантност на проверката за съответствие на упражнените от органа правомощия с принципа за съразмерност по чл.6 от АПК, респ. изследване дали тези правомощия са упражнени за постигане на целите по оптимизиране на дейността на администрацията или са насочени към освобождаване на конкретен служител, а не към съкращаване на съответна длъжност с цел оптимизиране на дейността на администрацията.

По делото не е спорно, че към датата на процесното съкращаване няма изменение в Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването. Дирекция „Човешки ресурси“ е част от общата администрация на министерството, която осъществява функциите по чл.28, ал.1-3 от Устройствения правилник (преди измененията от Д.В. бр.85/20.10.2023 г.).

Според представено от ответника длъжностно разписание, в сила от 05.06.2023 г., дирекция „Човешки ресурси“ се състои от 15 щатни бройки, от които 7 бройки в отдел „Център за споделени услуги“ – 1 за началник отдел и 6 за главен експерт. Съответно в отдел „Човешки ресурси“ на дирекция „Човешки ресурси“ – 7 щатни бройки, от които 1 за началник отдел, 2 за главен юрисконсулт, 3 за главен експерт и 1 за главен експерт – за лице с трайно увреждане. Установява се от поименно разписание на длъжностите, в сила от 05.06.2023 г., че в дирекция „Човешки ресурси“ няма вакантни длъжности. Сравнението с новото длъжностно разписание на Министерство на здравеопазването, в сила от 09.06.2023 г., показва, че в дирекция „Човешки ресурси“ отново има 15 щатни бройки, но няма отдели, респ. длъжности „началник отдел“ на двата закрити отдела. Запазените 15 щатни бройки са разпределени, както следва: 1 за директор на дирекция, 3 за главен юрисконсулт, 10 за главен експерт и 1 за главен специалист по трудово правоотношение. Не е променена общата численост на персонала на Министерство на здравеопазването от 302 щатни бройки (чл.19, ал.2 от УПМЗ).

Сравнението с поименното длъжностно разписание, в сила от 09.06.2023 г., показва, че считано от тази дата вакантни са двете длъжности, в които са трансформирани длъжностите началник отдели, а именно „главен юрисконсулт“ (от „началник отдел“ „Център за споделени услуги“ и „главен специалист“ по трудово правоотношение (от „началник отдел“ „Човешки ресурси“)). Всички служители от дирекцията са запазили длъжностите си преди и след 09.06.2023 г., с изключение на началниците на двата закрити отдела. Сравнението между длъжностните разписания преди и след 09.06.2023 г. установява, че единствената промяна касае трансформацията на двете съкратени длъжности за началник отдел в дирекция „Човешки ресурси“.

Съгласно чл.14, ал.1-2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА) промени в длъжностното разписание се предлагат само с писмен мотивиран доклад. Длъжностите могат да се трансформират в други длъжности чрез изменение на длъжностното разписание, при обоснована необходимост, свързана с наличието на едно или повече от следните условия:

1. адекватно изпълнение на функциите на административната структура или звено;
2. по-добро изпълнение на целите на административната структура или звено;
3. промяна в организацията и/или в обема на работа.

Процесната трансформация е предложена с докладна записка изх.№ 75-00-59 от 09.06.2023 г. на главния секретар на Министерство на здравеопазването с мотив за създаване на по-добра организация за изпълнение на функциите по чл.28 от Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването. Според документа, дирекция „Човешки ресурси“ е структурирана в два отдела, което значително затруднявало организацията на дирекцията при планиране, координиране и изпълнение на функциите ѝ по чл.28 от УПМЗ.

Установява се от Заповед № РД – 15 - 724 от 09. 06. 2023 г. на министъра на здравеопазването, че с нея са закрити двата отдела в дирекция „Човешки ресурси“,

което логично е свързано с липсата на необходимост от съществуване на длъжностите началник на отдел. Посочи се, че трансформацията на длъжности не е самоцелна, а следва да се извършва при обоснована необходимост (чл.14, ал.2 от НПКДА). В случая, органът е навел основанието по чл.14, ал.2, т.2 от Наредбата - по-добро изпълнение на целите на административната структура или звено. Визираното нормативно изискване безспорно е по приложение на принципа за съразмерност по чл.6 от АПК.

Според Решение № 1027 от 30.01.2024 г. по адм. д. № 4435/2023 г., V отд. на ВАС: Липсата на компетентност за съда да контролира по същество преценката на административния орган, извършена на основание чл. 10б, ал. 1, т.2 ЗДСл, не изключва по принцип възможността за осъществяване на контрол върху законосъобразното упражняване на правомощията на органа, предоставени 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. Изложеното изисква наличие на доказателства, че съкращаването, извършено чрез премахване на щатна бройка за длъжност в променен отдел, 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.

Съдът кредитира приета по делото съдебна експертиза от 24.10.2023 г., според която числеността на дирекция „Човешки ресурси“ не е променена преди и след 09. 06. 2023 г. и е 15 щатни бройки, от които вакантна по служебно правоотношение след 09. 06. 2023 г. е длъжността „главен юрисконсулт. При съпоставка на задълженията и отговорностите за длъжността „директор“, „главен юрисконсулт“ и началник отдел „Център за споделени услуги“ не се установяват съвпадения на задълженията, функциите и отговорностите. За длъжностите „директор“ и „главен юрисконсулт“ се изисква юридическа правоспособност. За длъжността „главен експерт“ има частично съвпадение на функциите с тези за длъжността, заемана от жалбоподателя преди промените в дирекция „Човешки ресурси“, някои от функциите са различни. Изискванията за длъжността „главен експерт“ и длъжността, заемана от М. А. преди промените в дирекция „Човешки ресурси“ са еднакви – висше образование, професионално направление – икономика, администрация и управление.

По делото е прието допълнително заключение от 05. 12. 2023г., което съдът също кредитира като обективно и обосновано. Вещото лице е направило съпоставка между задълженията и отговорностите по длъжностните характеристики на служителите от дирекция „Човешки ресурси“ след промените и задълженията на началник отдел „Център за споделени услуги“ преди промените. Заключениеето е че при съпоставка между задълженията и отговорностите за длъжността „директор“, „главен юрисконсулт“, „юрисконсулт“ и „главен експерт“ и длъжността „началник отдел“ в дирекция „Човешки ресурси“ преди промените не се установяват съвпадения на задълженията, функциите и отговорностите. Длъжността на жалбоподателя е била ръководна по отношение организацията, координацията и контрол на дейността на отдел „Център за споделени услуги“, какъвто отдел след промените от 09. 06. 2023 г. не съществува.

При сравнение между длъжностната характеристика на жалбоподателя (л.69-72 от делото) и тези на длъжностите в дирекция „Човешки ресурси“ след 09.06.2023 г. се установява, че длъжността на жалбоподателя е ръководна за отдела и организационна по отношение на неговата дейност, съответна на ръководно ниво 5Б по т.63 от Класификатора на длъжностите в администрацията (КДА). Има частично съвпадение с част от преките задължения за длъжността директор на дирекция „Човешки ресурси“. Няма съвпадения в основните цели, области на дейност и преките задължения между заеманата от жалбоподателя длъжност и длъжностните характеристики за главен юрисконсулт.

Най - значителни са съвпаденията по длъжностна характеристика на жалбоподателя и тези за главен експерт, без преминаване на характерната за ръководната длъжност система от функции и задължения в експертната такава на експертно ниво 2 по т.146 от КДА.

Установява се от длъжностните характеристики за длъжностите „главен юрисконсулт“ и „главен експерт“, че те нямат отговорности, свързани с управление на персонала, каквито безспорно са отговорностите на ръководната длъжност началник отдел. Изложеното потвърждава извода за липса на цялостно преминаване на системата от функции и задължения, характерни за длъжността на заеманата от жалбоподателя длъжност към някоя от съществуващите към 09.06.2023 г. длъжност в дирекция ЧР на МЗ.

Същевременно, към 09.06.2023 г. съгласно чл. 28, ал. 1, т. 15, ал. 2 и ал. 3 от Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, дирекция „Човешки ресурси“ изпълнява функции на звено по осъществяване на споделени услуги в системата на здравеопазването. Изрично е уредено, че тези функции се осъществяват при спазване на принципа за самостоятелност по чл.10, ал.1 от АПК. Едва с последващи изменения на Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, Д.В. бр.85/20.10.2023 г., са отменени чл.28, ал.1, т.15, ал.2 и ал.3, респ. е отпаднало нормативното основание за уреждане на функции по осъществяване на споделени услуги в системата на здравеопазването. Съответствието на административния акт с материалния закон обаче се преценява към момента на издаването му (чл.142, ал.1 от АПК).

Действително, подобно изменение не е задължително с оглед законосъобразността на извършеното съкращаване на длъжности, но е релевантно при изследване наличието на запазена система от функции, задачи и задължения, характерни за длъжността, респ. за преценката дали процесната трансформация не цели единствено съкращаване на конкретни служители, а не на конкретни длъжности като система от функции, задачи и задължения. Логични са доводите на жалбоподателя, че след като звеното по осъществяване на споделени услуги е уредено като самостоятелно в рамките на дирекция „Човешки ресурси“ (чл.28, ал.3 от УПМЗ), то двете характерни за цялата дирекция функции, за които са уредени и съществуват два отдела – управление на човешките ресурси и функции по споделени услуги, следва да съществуват самостоятелно и отделно, т.е. в рамките на двата съществуващи отдела. Няма убедителна обосновка в докладна записка изх.№ 75-00-59 от 09.06.2023 г. на главния секретар на Министерство на здравеопазването по какъв начин

закриването на отделите в дирекция „Човешки ресурси“ на Министерство на здравеопазването ще доведе до създаване на по-добра организация за изпълнение на функции нейните при действащата към 09.06.2023 г. редакция на чл. 28, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, която налага самостоятелност на тези функции.

Съдът приема, че закриването на отделите в дирекция ЧР, респ.съкращаването на длъжностите „началник на отдел“, считано от 09.06.2023 г., не съответства на основанието по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Посочи се, че от подзаконовата нормативна уредба на чл.28, ал.1-3 от Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването към 09.06.2023 г. не следва подобно заличаване на самостоятелните функции на двата отдела в дирекция „Човешки ресурси“. Последвалото изменение на Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, съответно намаляване на щатните бройки в дирекция „Човешки ресурси“, в сила от м. октомври 2023 г. е ирелевантно съгласно чл.142, ал.1 от АПК. Към датата на процесната трансформация от 09.06.2023 г. липсват утвърдени длъжностни характеристики на длъжностите в дирекция „Човешки ресурси“. Всички служители от дирекция „Човешки ресурси“ са преназначени след 09.06.2023 г. на идентични на заеманите преди това длъжности, което налага извода, че с „трансформацията“ от 09.06.2023 г. се цели съкращаване на конкретни служители, а не на конкретни длъжности с цел оптимизиране на дейността на администрацията. Посочи се, че към тази дата е в сила редакция на Устройствения правилник на Министерство на здравеопазването, според която дирекция „Човешки ресурси“ осъществява самостоятелни функции по осъществяване на споделени услуги, на което съответства наличието на два отделни и самостоятелни отдела в дирекцията. При действащата към 09.06.2023 г. подзаконова нормативна уредба закриването на двата отдела на 09.06.2023 г. е в нейно пряко противоречие.

В случая ответникът не ангажира убедителни доказателства, които да навеждат на категоричен и несъмнен извод, че „трансформацията“ на ръководните длъжности, считано от 09.06.2023 г. в дирекция „Човешки ресурси“ на Министерство на здравеопазването е предприета в съответствие с нормативното изискване по чл.14, ал.2, т.2 от НПКДА – за по-добро изпълнение на целите на административната структура или звено. Изложените в тази насока мотиви в докладна записка изх.№ 75-00-59 от 09.06.2023 г. на главния секретар на Министерство на здравеопазването са изцяло бланкетни и не се установяват от доказателства по делото.

По изложените съображения, съдът намира, че оспорената заповед е незаконосъобразна на основанията по чл. 146, т. 4 и т. 5 от АПК, поради което и съгласно чл. 172, ал. 2 от АПК следва да бъде отменена.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК на жалбоподателя следва да се присъдят сторените разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 800 лв. и за възнаграждение за вещо лице в размер

на 600 лв.

Водим от горното, Административен съд София - град, I - во отделение, 43-ти състав,

**Р Е Ш И :**

**ОТМЕНЯ** по жалба на М. М. А., ЕГН [ЕГН], със съдебен адрес [населено място], ул. „20 - ти април“ № 19, чрез адв. С. Н., Заповед № РД – 15 - 726 от 09. 06. 2023 г. на министъра на здравеопазването, с която е прекратено служебното му правоотношение от длъжността „началник на отдел“ „Център за споделени услуги“, дирекция „Човешки ресурси“ в Министерство на здравеопазването, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, поради „съкращаване на длъжността“, считано от 09. 06. 2023 г.

**ОСЪЖДА** Министерство на здравеопазването, [населено място], пл. „Света неделя“ № 5, да заплати на М. М. А., ЕГН [ЕГН] от [населено място],[жк], [улица], вх. Б, ет. 3, ап. 11 на основание чл. 143, ал. 1 АПК сума в размер на 1400 лева, представляваща разноски за съдебното производство.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14 - дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

**СЪДИЯ:**