

РЕШЕНИЕ

№ 3557

гр. София, 02.06.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 48 състав,
в публично заседание на 10.05.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Калина Пецова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **2514** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител /ЗДСл/ във вр. с чл. 145 и следващи от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Делото е образувано по повод подадена жалба от П. Г. И. от [населено място], чрез процесуалния си представител адв. Г., срещу Заповед № 418/18.02.2021 г. на министъра на околната среда и водите, с която е прекратено служебното правоотношение на лицето на длъжност старши експерт в дирекция „Управление за водите“, отдел „Управление на речните басейни“ в Министерство на околната среда и водите, с придобит IV младши ранг, на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл.

В жалбата са изложени съображения, обуславящи незаконосъобразност на оспорената заповед, като издадена при неспазване на установената от закона форма, при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, при неспазване на материалния закон и в противоречие на целите на закона. Посочва се, че на 15.02.2021 г., след участие в процедура за конкурентен подбор, на И. била връчена Заповед № 362 от 12.02.2021 г., издадена от министъра на ОСВ при МОСВ, с която била преназначена от длъжност младши експерт в дирекция „Национален координационен център“ на длъжност старши експерт в дирекция „Управление за водите“, отдел „Управление на речните басейни“ за неопределено време, считано от 15.02.2021 г. На същата дата на лицето била връчена срещу подпис и длъжностната ѝ характеристика за длъжността, на която била преназначена. На 18.02.2021 г. на оспорващата била връчена и процесната заповед, с която е прекратено служебното и

правоотношение, с посочени причини за прекратяването – обективна невъзможност на държавния служител да изпълнява служебните си задължения. На първо място се счита, че обжалваната заповед е издадена от орган без материална компетентност, тъй като същата не е подписана от органа по назначаване. На следващо място, обжалваната заповед, според оспорващия, е издадена при липса на материалноправните предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение, предвидени в нормата на чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл. Допълват се аргументи, че от мотивите на заповедта не се установява нито една от предвидените в условията на кумулативност предпоставки относно наличието на обективна невъзможност. Твърди се, че в процесния акт също не са посочени на какви конкретно минимални образователни изисквания не отговоря държавния служител, както и кога са настъпили измененията на тези изисквания. Обжалваната заповед, освен това, е издадена и извън всякаква правна и житейска логика, предвид факта, че в рамките на няколко дни са налице взаимно изключващи се констатации от административния орган относно обстоятелството, че госпожа И. отговоря на изискванията за заемане на длъжността „старши експерт“, без да е налице каквато и да е промяна за тези няколко дни – на практика два дни, от обективна страна в изискването за минимална образователна степен за заемане на длъжността. Поради посоченото, се приема, че обжалваната заповед е издадена в нарушение на чл. 7, ал. 1 АПК. В допълнение на изложеното се посочва, че оспореният индивидуален административен акт е издаден при липса на мотиви, което представлява нарушение на чл. 97 ЗДСл. От посоченото в заповедта не става ясно въз основа на какви факти административният орган е стигнал до заключението, че служителят не отговоря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностната характеристика. Допълва се, че изложението на общи и неиндивидуализирани мотиви в административния акт представлява съществено процесуално нарушение, което съгласно трайната практика на ВАС е приравнено на липсата на мотиви, което е самостоятелно основание за отмяна на същия. Текстът на заповедта, озаглавен „мотиви“ е неясен и неразбираем, не отразява действителното фактическо положение, което не позволява на жалбоподателя да разбере в какво се състои обективната ѝ невъзможност да изпълнява длъжността „старши експерт“ и съответно да организира правилно защитата си. Искане за отмяна на заповедта. Претендира се направените в хода на производството разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. Г.. Поддържа жалбата и моли за отмяна на заповедта. Допълва се, че от длъжностната характеристика от 18.02.2021 г. е премахнато механично понятието „химично“, което не променя изискванията за заемане на длъжността от лице, което притежава химическо образование. Сочи се, че понятието като концентрация на вещества е предмет на химическата наука, каквато по компетентност притежава жалбоподателя и каквито изисквания са заложили в длъжностната характеристика.

Ответникът – министърът на околната среда и водите, чрез процесуалния си представител юр. Т., в съдебно заседание, оспорва жалбата и моли същата да бъде оставена без уважение. Моли съда да постанови решение, с което да потвърди оспорения акт. Претендира юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не изпраща представител и не ангажира становище по жалбата.

Съдът, за да се произнесе по жалбата, съобрази следното:

Жалбата е подадена в законоустановения 14-дневен срок и от активно легитимирано лице, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество е основателна, предвид следните съображения:

От представените и служебно приложени към делото доказателства, неоспорени от страните, от фактическа страна се установи следното:

Със Заповед № 83 от 03.02.2014 г. на министъра на МОСВ, на основание чл. 15 ЗДСл., лицето П. И. е била назначена на длъжността младши експерт в дирекция „Превантивна дейност“, отдел „Опасни химични вещества“ в МОСВ за неопределено време. При постъпването ѝ на работа, И. е представила на работодателя си диплома за завършено висше образование с рег. № 001357 от 22.12.2010 г., издадена от Химикотехнологичен и металургичен университет - С. за образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „Еластични омрежени полимери“, професионална квалификация – инженер-химик, както и диплома за завършено висше образование с рег. № 026014 от 26.10.2009 г., издадена от Химикотехнологичен и металургичен университет - С. за образователно-квалификационна степен „бакалавър“ по специалност „Органични химични технологии“, професионална квалификация – инженер-химик. Със Заповед № 936 от 16.10.2018 г. на министъра на МОСВ, И. е била преназначена на длъжност младши експерт в дирекция „Опазване чистотата на въздуха и предотвратяване на замърсяването“, отдел „Комплексни разрешителни и опасни вещества“, която е заемала до момента на издаване на Заповед № 79 от 15.01.2019 г., когато е била преназначена на длъжност младши експерт „Екологична оценка, оценка на въздействието върху околната среда и предотвратяване на замърсяването“, отдел „Комплексни разрешителни и опасни вещества“. Със Заповед от 16.06.2020 г. на министъра на МОСВ, И. е била преназначена на длъжност младши експерт в дирекция „Национален Координационен център“. На дата 10.02.2021 г. госпожа И. получила писмо с изх. № 714 от директора на дирекция „Стопанска дейност и човешки ресурси“ МОСВ, с което е уведомена, че се открива процедура за конкурентен подбор за заемане на длъжността „старши експерт“ в дирекция „Управление на водите“, отдел „Управление на речните басейни“, че същата отговоря на изискванията и че има право да участва в конкурентен подбор за заемане на длъжността. Помолена в деня на получаване на писмото да изрази своето съгласие или несъгласие за включване в процедурата за конкурентен подбор. В отговор на писмото жалбоподателят попълнил приложеното заявление, като след проведена процедура била издадена Заповед № 362 от 12.02.2021 г. на министъра на МОСВ, с която И. е била преназначена на длъжност старши експерт в дирекция „Управление на водите“, отдел „Управление на речните басейни“ за неопределено време – длъжност, която последната е заемала към момента на издаване на процесната заповед. Не е спорно между страните и се установява с приетите писмени доказателства, че на 15.02.2021 г. на И. е била връчена длъжностна характеристика за длъжността старши експерт в дирекция „Управление на водите“, отдел „Управление на речните басейни“, която според отбелязването на последната ѝ страница е утвърдена от И.Д. главен секретар на МОСВ на 04.02.2021 г. /л. 45 - 48/. Три дни по-късно, на 18.02.2021 г. за заеманата от жалбоподателя длъжност била изработена нова длъжностна характеристика, утвърдена на същата дата от главния секретар на МОСВ /лишат доказателства за връчването ѝ на И., л. 28 - 30/. Въз основа на изискванията за заемане на длъжността, посочени в т. 10: професионална област – инженерство в областта на водите /ВиК инженер/ или друго еквивалентно

образование, органът по назначаването е приел, че държавният служител е престанал да отговаря на изискванията за заемане на длъжността, регламентирани с длъжностната характеристика и на това основание е издал оспорвания административен акт - Заповед № 418/18.02.2021 г. на министъра на околната среда и водите, с която е прекратено служебното правоотношение на И.. Като причина за прекратяването е посочено – обективна невъзможност на държавния служител да изпълнява служебните си задължения, а като мотиви – служителят не отговаря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностна характеристика за длъжността.

В хода на съдебното производство като доказателства са приети: два броя дипломи за завършено висше образование; служебна книжка, издадено от МОСВ на П. И.; доклад от И.Д. директор на дирекция „Управление на водите“ относно резултатите от проведения конкурентен подбор за заемане на длъжността старши експерт в дирекция „Управление на водите“, отдел „Управление на речните басейни“; предложение за повишаване в длъжност; заявление вх. № 715 от 10.02.2021 г. за включване в процедура по конкурентен подбор; формуляр за оценка на изпълнението на длъжността на П. И. за периода 16.06.2020 г. до 31.12.2020 г.; трудовото досие на П. И..

Предвид установеното от фактическа страна съдът намира следното от правна страна.

Заповед № 418/18.02.2021 г. е издадена от компетентен административен орган, в кръга на правомощията му, съгласно чл. 108, ал. 1 ЗДСл, във връзка с издадена Заповед № РД-138/16.02.2021 г. на министъра на околната среда и водите. Съгласно разпоредбата на чл. 4 от Устройствения правилник на МОСВ при осъществяване на политическата програма на правителството, при разработването на проекти на нормативни актове и при изпълнение на правомощията си министърът се подпомага от трима заместник-министри. Функциите на министъра в негово отсъствие се изпълняват от определен със заповед за всеки конкретен случай заместник-министър. Именно един от тях Н. К. е изпълнявал функциите на министър на околната среда и водите към датата на издаване на процесната заповед.

Съдът намира обаче, че оспорваният административен акт страда от съществен и неотстраним порок във формата и е постановен в нарушение на основни принципи в административния процес, установени в чл. 4, чл. 6 и чл. 8 АПК – принципи на законност, съразмерност и равенство. Освен това актът – предмет на съдебния контрол за законосъобразност, е издаден и при липса на предпоставките на посоченото в него правно основание – чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл и в противоречие с целта на закона.

На първо място, съдът приема, че оспорваната заповед по същество не съдържа фактически основания за издаването ѝ и следователно не е мотивирана. Според изложеното в обстоятелствената част на акта, служителят не отговаря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностна характеристика за длъжността, като е налице обективна невъзможност да изпълнява служебните си задължения. В административния акт обаче липсват мотиви за това кога е настъпила тази обективна невъзможност и на кои точно изисквания не отговаря вече лицето И. предвид нейното и изискуемото според длъжностната характеристика условие за завършено образование. По делото са приети два варианта на една и съща длъжностна характеристика, утвърдена на 04.02.2021 г. и на 18.02.2021 г. от главния секретар на МОСВ. В т. 10 на първия вариант, утвърден на 04.02.2021 г., който е бил връчен на

жалбоподателя при преместването му на длъжността старши експерт в дирекция „Управление на водите“, отдел „Управление на речните басейни“, като изисквания за заемане на длъжността са посочени: Образователна степен – бакалавър; Професионална област – химически науки; Професионален опит – 2 години. По делото не се спори и съдът приема за установено, че жалбоподателят отговоря на минималните изисквания за образование, установени с длъжностната характеристика от 04.02.2021 г. В т. 10 на втория вариант на длъжностна характеристика от 18.02.2021 г., невръчвана на жалбоподателя, като изисквания за заемане на длъжността са регламентирани: Образователна степен – бакалавър; Професионална област – инженерство в областта на водите /ВиК инженер/ или друго еквивалентно образование. В случая не се твърди и не са ангажирани доказателства да у било утвърдено изменение на длъжностната характеристика по реда и условията на чл. 8 от Наредбата за длъжностните характеристики. Не е спазено и изискването по чл. 8, ал. 3 от Наредбата за връчване и подписване от служителя.

Настоящият решаващ състав приема също, че оспорваната заповед е издадена при липсата на предпоставките на посоченото в нея правно основание – чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл. Съгласно тази разпоредба органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие, когато е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения извън случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3 ЗДСл. Следователно, за да е налице законосъобразно прекратяване на служебното правоотношение на това основание, е необходимо едновременно да са налице следните условия: 1. да е създадена нова фактическа обстановка /да е възникнало ново обстоятелство/; 2. същата да води /да поставя/ до невъзможност служителя да изпълнява задълженията си по длъжностната характеристика и 3. причините за тази невъзможност да са обективни – да не зависят /да стоят вън/ от волята на двете страни по служебното правоотношение. Конкретните релевантни факти не трябва да са обусловени и зависими от действията на страните. Едностранното, произволно и необосновано въвеждане на промени в изискванията за заемане на длъжността, които не са свързани със специфики на функциите и задачите на длъжността, не попада в определението за „обективна невъзможност“ по смисъла на чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл. В случая, посочените от органа по назначаване фактически основания за издаване на заповедта не обосновават извод за наличие на обективна невъзможност служителя да изпълнява задълженията си, поради промяна в изискванията за заемане на длъжността, тъй като промените са извършени по изрично волеизявление на органа по назначение, материализирано в утвърдената длъжностна характеристика. Променените изисквания за длъжността не стоят извън волята на органа по назначаване, а са извършени по негово изрично волеизявление. За да е налице обективна невъзможност по смисъла на чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл, същата следва да бъде породена от причини, за настъпването на които нито една от страните не е изразила изрична воля или не е съдействала за настъпването им по каквато и да е било начин. Виж в този смисъл Решение № 11417/27.10.2016 г. на ВАС по адм. дело № 7948/2015 г., Пето отделение; Решение № 158 от 06.01.2021 г. на ВАС, Пето отделение по адм. дело 12577/2020 г.; Решение № 9296/10.07.2020 г. на ВАС, Пето отделение, по адм. дело № 2490/2020 г.; Решение № 9398/19.06.2019 г. на ВАС, Пето отделение, по адм. дело № 14779/2018 г.

За пълнота на изложението следва да се посочи, че изискванията за заемане на длъжността, установени в длъжностната характеристика, които не са регламентирани

с нарочна правна норма, могат да бъдат променяни по реда и условията на чл. 8 от Наредбата за длъжностните характеристики. Според цитираната разпоредба изменение на длъжностните характеристики може да се извършва по инициатива на звеното по човешки ресурси или на преките ръководители при наличие на една или повече от изчерпателно посочените предпоставки, а именно: 1. настъпили промени в характера и организацията на работата; 2. изменения във функциите на звеното, регламентирани с устройствения правилник на администрацията; 3. въвеждане на нови стандарти, модели и/или технологии за осъществяване на определени административни дейности или работни процеси; 4. предписания от контролни органи. В случая не се твърди и не са ангажирани доказателства промяната в длъжностната характеристика /доколкото няма данни да е извършено изменение по реда на Наредбата/ да е наложено от наличие на което и да е от изрично установените в разпоредбата на чл. 8 от Наредбата основания.

Съдът намира заповедта и за постановена в противоречие с принципа за съразмерност по чл. 6 АПК, както и за постановена в противоречие с целта на закона – ЗДСл. Изводите за това съдът прави и от изготвения доклад относно проведен конкурентен подбор за заемане на длъжността „старши експерт“ в отдел „Управление на речните басейни“, дирекция „Управление на водите“, изготвен от директора на съответната дирекция, в който се установява, че само един от кандидатите отговора на изискването за заемане на длъжността, като е предложено на тази длъжност да се назначи именно жалбоподателя. От мотивите на предложението за повишаване в длъжност става ясно, че И. притежава необходимото образование и качества за справяне със задълженията съгласно длъжността. На 12.02.2021 г. е било уважено искането за преназначаване на лицето И., като е издадена заповед за това, а шест дни след това е решено вече /чрез процесния акт/, че същото лице не отговоря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностната характеристика за длъжността. Предвид констатираното, изработването и одобряване на нова длъжностна характеристика /неподписана и явно неизвестна за жалбоподателя/, изготвената заповед за освобождаване от длъжност и връчването на същата в един и същи ден, води до извод за превратно упражняване на власт от страна на издателя - органът по назначаването, който е имал за единствена цел да обоснове прекратяване на служебното правоотношение с П. И. поради настъпила невъзможност да изпълнява задълженията си.

По изложените доводи настоящият решаващ състав приема, че Заповед № 418/18.02.2021 г. на министъра на околната среда и водите е незаконосъобразна и следва да бъде отменена.

С оглед изхода на делото и доколкото в настоящото производство от процесуалния представител на жалбоподателя е претендирано присъждането на разноските по делото, ответникът следва да заплати на

основание чл. 143, ал. 1 АПК на същия сумата в размер на 460 лева, представляваща реално изплатено адвокатско възнаграждение в размер на 450 лева и платена държавна такса в размер на 10 лева. С оглед фактическата и правна сложност на делото, проявеното активно участие на процесуалния представител на жалбоподателя, възражението за прекомерност на адвокатското му възнаграждение следва да бъде отхвърлено.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ и чл. 143 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № 418/18.02.2021 г. на министъра на околната среда и водите, с която е прекратено служебното правоотношение на лицето П. И. на длъжност старши експерт в дирекция „Управление за водите“, отдел „Управление на речните басейни“ в Министерство на околната среда и водите, с придобит IV младши ранг, на основание чл. 107, ал. 1, т. 5 ЗДСл. ОСЪЖДА Министерството на околната среда и водите да заплати в полза на П. Г. И. сумата от 460 (четиристотин и шестдесет) лева, представляващи разноски по делото - заплатен адвокатски хонорар и платена държавна такса.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14-дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

Преписи от решението да се изпратят на страните.

СЪДИЯ: