

РЕШЕНИЕ

№ 1788

гр. София, 18.03.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 18 състав, в публично заседание на 21.02.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Златка Илиева

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **10286** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Делото е образувано по жалба на И. М. Й.- Р., с ЕГН [ЕГН], живущ в [населено място], [жк], [жилищен адрес] чрез адв. А., със съдебен адрес: [населено място], [улица], ет. 1, срещу Заповед № ДС-248/10.10.2023 г. на председателя на Народното събрание за прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от Закона за държавния служител - едностранно прекратяване от органа по назначаване с предизвестие поради съкращаване на длъжността, считано от 10.10.2023 г.

Жалбоподателката оспорва заповедта като незаконосъобразна, поради противоречие с материалния закон и допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Сочил, че заповедта е немотивирана и издадена в противоречие с целта на закона. Счита, че към момента на връчване на заповедта няма преструктуриране на дирекции и отдели в администрацията на НС. Към датата на издаване на процесната заповед длъжността продължава да съществува. Твърди, че не е налице реално съкращаване на заеманата от нея длъжност – „директор“ на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“, тъй като функциите на закритата дирекция, без съществени изменения, са прехвърлени в нова обединена дирекция, чието наименование почти напълно съвпада с това на закритата дирекция.

Жалбоподателят- И. М. Й.- Р., в о.с.з., редовно призована, чрез адв. А. и адв. Т. поддържа изложеното в жалбата. Навежда аргументи за нищожност на заповеди №

138 и № 139 на председателя на НС. Счита, че в случая не е закрыта дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“, а друга дирекция- „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“, чийто директор заема същата позиция и в новата дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на Европейския съюз“. Сочи, че всички служители от закрытата дирекция, с изключение на жалбоподателката, са преназначени в новосформираната такава. Представя писмени бележки. Претендира разности по делото.

Ответникът- председател на Народното събрание, в о.с.з., редовно призван, чрез юриск. С., оспорва жалбата. В писмени бележки до съда твърди, че председателят на НС е извършил промени в структурата и щата на администрацията на НС, които са надлежно отразени в Длъжностно разписание в сила от 10.10.2023 г. Във връзка с тези промени е издадена оспорената заповед, с която поради съкращаване на длъжността е прекратено служебното правоотношение с И. М. Й.- Р.. Излага доводи, че поради технически пропуск е пропуснато да бъде нанесена цифрата „138“ в заповедта. Счита за категорично установено, че не е извършвана каквато и да е промяна в датата и часа на регистрация на документа, както и че заповедта е съществувала в правния мир и същата е надлежно подписана и регистрирана. Намира, че не са допуснати твърдените нарушения на процесуалния и материалния закон. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд – София- град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

От доказателствата по делото се установява, а и не се спори, че И. М. Й.- Р. преди уволнението е държавен служител - директор на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“, с ранг I старши. Със Заповед № ДС-248/10.10.2023 г. на председателя на Народното събрание е прекратено служебното й правоотношение на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от ЗДСл- едностранно прекратяване от органа по назначаване с предизвестие поради съкращаване на длъжността, считано от 10.10.2023 г.

По делото е приложена заповед № 138 на председателя на НС, с която считано от 10.10.2023 г. се извършват промени в структурата и щата на администрацията на НС, като е закрыта дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ с обща численост 20 щатни бройки. Със същата заповед наименованието на дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ е променено на „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на Европейския съюз“ и са закрыти 3 от отделите, а отдел „стенографско обслужване и текстообработка“ преминава в дирекция „Парламентарна канцелария“. Разкрити са 29 щатни бройки. Със Заповед № 139 от 10.10.2023 г. посочените промени са отразени и в Правилника за организация и дейността на НС.

С административната преписка са представени Правилника за организация и дейността на НС; длъжностна характеристика за длъжността директор на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“; длъжностна характеристика

за длъжността директор на дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на Европейския съюз“ и длъжностна характеристика за длъжността директор на дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“; заверено копие на извлечение от поименно щатно разписание с поименния състав на всички щатни служители и заемащата от тях длъжност в закритите дирекции „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ и „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ в сила от 01.10.2023 г.; заверено копие на извлечение от поименно щатно разписание с поименния състав на всички щатни служители и заемащата от тях длъжност в новата дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на Европейския съюз“ считано от 10.10.2023 г.; извлечение от Интегрирана информационна система (И.) за 10.10.2023 г.

По делото са изслушани и приети свидетелски показания на св. Р., св. И. и св. С., които са ценени в съвкупност с представените с административната преписка писмени доказателства.

При така установените факти, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-ГРАД обосновава следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима като подадена в срок, от лице засегнато от оспорения административен акт. Разгледана по същество, е основателна, по следните съображения:

С оглед събраните в хода на съдебното производство доказателства, съдът споделя доводите на жалбоподателката, че не е налице реално съкращаване на длъжността „директор“ на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“.

Заемащата длъжността е държавен служител по смисъла на чл. 2 от ЗДСл. Според разпоредбата на чл. 108. ал. 1 от ЗДСл, служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаване, който в случая и на основание чл. 2. ал.3 от ЗДСл, е председателят на НС. Ето защо, оспорената Заповед № ДС-248/10.10.2023 г. е издадена от компетентен орган - председателят на НС, който, съгласно чл. 9 от Правилника за организация и дейността на НС има правомощието да утвърждава класификатор на длъжностите в НС, структурата и числеността на администрацията на НС. В този смисъл, неоснователни са доводите на процесуалния представител на жалбоподателката за нищожност на заповеди № 138 и № 139. В ПОДНС не е посочено друго длъжностно лице, на което да е възложено изготвянето на документацията във връзка с щата на администрацията на НС и председателят е този, който има правото да разпорежи извършването на каквито и да е щатни промени. Изготвянето на ново щатно разписание става след съответна негова заповед и съобразно нейното съдържание.

На следващо място, съдът намира, че при издаване на оспорената заповед са спазени установената писмена форма и изискванията за съдържание на административния акт, съобразно чл. 108 от ЗДСл, посочени са правното основание за прекратяване, дължимите обезщетения и придобитият ранг на държавна служба. Разпоредбата на чл. 108, ал. 1 от ЗДСл, за разлика от общата норма на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, не

въвежда изискване за посочване на мотиви или фактическо основание за издаване на заповедта, а предполага единствено посочване на правните основания. В случая, органът е посочил приложимото правно основание, а именно чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, което съдържа в себе си и обуславящото го фактическо основание, поради което не е необходимо излагането на допълнителни мотиви от органа и така издадената заповед не страда от твърдения порок.

По отношение визираните от жалбоподателката процесуални нарушения, съдът взе предвид следното:

В жалбата се сочи съществено нарушение на административно- производствените правила при издаване на оспорената заповед, изразяващо се в нейното дописване от неоправомощено лице.

Действително, по делото се установи, включително от свидетелските показания, че след като подписаната от председателя на НС заповед е била връчена на И. М. Й.- Р. в 10:25 ч., същата е допълнена със цифрата „138“ в 11:50 от директора на дирекция „Управление на човешките ресурси“, което е било удостоверено с подписа на жалбоподателката. Настоящият съдебен състав, намира, че в случая се касае за допуснат технически пропуск, тъй като процесното допълнение по никакъв начин не е довело до промяна в смисловото съдържание на административният акт или произтичащите от него права и задължения. В този смисъл допълването на цифрата не влияе върху съдържанието на заповедта за уволнение, поради което същото не представлява съществено процесуално нарушение, водещо до нейната незаконосъобразност.

Видно от свидетелските показания на св. С., които съдът кредитира като достоверни и от анализа им в съвкупност с писмените доказателства по делото, се установява, че записите „сваляне на документ“ и „промяна на документ в Журнала от Интегрираната информационна система не означават, че е извършвана каквато и да е промяна в датата и часа на регистриране на оспорената заповед- същата е регистрирана в системата на 10.10.2023 г. в 09:49:40 ч. От изложеното следва, че заповедта е съществувала, била е регистрирана в системата като документ, преди да бъде връчена на И. М. Й.- Р. като обстоятелството, че заповедта не е била насочена в системата към жалбоподателката, не води автоматично до извод, че същата не е била подписана и изведена с номер и дата.

Съгласно чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие при съкращаване на длъжността. Според дефиницията на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията (в сила от 01.07.2012 г., Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., Обн. ДВ. бр. 49 от 29 юни 2012 г.) 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 отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, на Закона за митниците 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. За да е налице реално съкращаване на длъжността по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл трябва да се установи, че тази длъжност вече не фигурира като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация и кумулативно не съществува като система от функции, задължения и изисквания или те са толкова значително изменени, че да налагат извод за качествено нова длъжност. Съкращаване на длъжността е налице и в случаите на съкращаване на щатни бройки. В случая прекратяването на служебното правоотношение на жалбоподателката е обосновано именно с утвърждаването на ново длъжностно разписание на администрацията.

Както беше посочено по-горе, със Заповед № РД-49-350-138/10.10.2023г. председателят на НС е извършил промени в структурата на администрацията на НС, като е закрил изцяло дирекция „Законодателна дейност и право на ЕС“, състояща се от 20 щ. бр. от които: 1- директор; 5- законодателен референт; 11 - съветници, 1- държавен експерт; 1- държавен експерт на непълно раб. време; 1- мл. експертен сътрудник. Длъжността „директор на дирекция“ от 2015 г. е била заемана от И. М. Й.-Р.. От поименното щатно разписание от 10.01. 2023 г. се установява, че преди структурната промяна там е имало три незаети щатни бройки: две щатни бройки „законодателен референт“ и една щатна бройка „съветник“. Наред с това, органът е променил наименованието на дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ (42 щ. бр.) на „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“. Преди закриването на Дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ общата численост на щатните бройки е 20 бр. С промените от 10.10.2023 г. жалбоподателката и трите свободни щатни бройки биват съкратени. Останалите 16 служители на закритата дирекция са преназначени на същите длъжности в новата дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“.

В дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ преди промяната е имало 42 щатни бройки с директора, които са разпределени в четири отдела: 1) „Пленарни заседания“ - 5 щатни бройки, от които 1 началник отдел, 3 държавен експерт, 1 главен специалист; 2) „Парламентарен контрол“ - 5 щатни бройки, от които 1 началник отдел; 1 съветник, 1 главен експерт, 1 старши експерт, 1 главен експертен сътрудник; 3) „Финални актове“ - 4 щатни бройки, от които 1 началник отдел, 1 съветник, 2 държавен експерт и 4) „Стенографско обслужване и текстообработка“ - 27 щатни бройки, от които 1 началник отдел, 2 държавен експерт, 2 главен експертен сътрудник, 2 старши парламентарен стенограф, 13 парламентарен стенограф, 7 оператор на компютър. Длъжността „директор на дирекция“ е била заемана от П. М.. След промяната, три от съществуващите четири отдела (общо 14 човека) са закрити, а именно „Парламентарни заседания“, „Парламентарен контрол“ и „Финални текстове“, а четвъртият отдел „Стенографско обслужване и текстообработка“ (27 човека) преминава в дирекция „Парламентарна канцелария“. Поименното щатното разписание от 01.10.2023 г. установява, че преди реструктурирането в тази дирекция е имало една свободна бройка „главен експерт“, която с промените е съкратена. От изложеното следва, че след 10.10.2023г. в тази

дирекция не остава нито една от съществуващите 42 щатни бройки, освен щата на директор, зает от П. М., а от двете дирекции са съкратени общо 5 щатни бройки- 4 от които незаети плюс длъжността на И. М. Й.- Р.. Останалият числен състав на служителите в администрацията е бил изцяло запазен и преназначен в новата дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на Европейския съюз“, в която са разкрити нови 29 щатни бройки.

От изложеното се налага изводът, че всички 16 бр. служители, заемали длъжности в закритата дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“, с изключение на жалбоподателката, която е заемала директорски пост, са преназначени в преименуваната дирекция на предишните си длъжности. Същевременно 14 от служителите в дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“, наред с П. М. на позиция директор са преназначени в новата дирекция Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“.

С. анализ на длъжностните разписания на закритата дирекция и новата такава, показва, че при извършените промени се запазват всички длъжности от закритата дирекция с директор И. М. Й.- Р. и всички нейни служители, с изключение на нея са преназначени в новосформираната дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“, която дори носи наименованието на закритата, но с добавено в него „парламентарен контрол“.

В допълнение, от доказателствата по делото се установява, че функциите на закритата дирекция, включително тези на директора, са запазени. Въпреки промяната, се запазва длъжностната характеристика на директора на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“, както и изискванията за заемане на длъжността, заемана преди това от жалбоподателката. Същите изцяло са преминали към задълженията на директора в новата дирекция, видно от добавената към длъжностната характеристика част „Относно законодателния процес“, където са описани идентични качества. Преди промяната от 10.10.2023 г. директорът на дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ не е бил натоварен с осъществяване на подобен вид задължения. При съпоставка между Правилника за работата на НС в сила от 10.01.2023 г. и този от 10.10.2023 г. се констатира, че директорите на двете дирекции са изпълнявали различни функционални задължения, тъй като дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ и дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ са били създадени, за да изпълняват различни цели. Съответно основаната цел на длъжността директора на дирекция ПЗПКФТ е била по- скоро организационна, оперативна и свързана с организацията, планирането и провеждането на пленарни заседания, както и изготвянето на финални текстове на вече приети от НС актове, т.е. дейност по- скоро техническа. Напротив, функционалните задължения на жалбоподателката, като директор, са били пряко свързани със законодателния процес, изисквали са цялостно познание на европейското право във всички сфери на компетентност на ЕС, като задълженията ѝ са включвали и участие в парламентарни комисии. С оглед изложеното се

поставя въпросът защо И. М. Й.- Р. не е била назначена като директор на новосформираната дирекция Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“, след като очевидно е имала натрупан богат опит в специфичната законодателна материя, както и познаване на основните европейски принципи и актове. Действително, ЗДСл не вмения задължение за работодателя да извършва подбор между служителите, но в настоящия случай става дума не за това кой е по- подходящ, а за затова кой служител реално отговаря на изискванията за заемане на длъжността.

На следващо място, при анализ на измененията в чл. 12 и чл. 13 от ПОДНС, утвърдени със Заповед № 139 на председателя на НС, действителна промяна във функциите на закритата дирекция не се установява. Това е така, защото към правомощията на старата дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“ са добавени всички правомощия на дирекция „Законодателна дейност и право на ЕС“, а чл. 14, ал. 1 от стария ПОДНС е имплементиран в чл. 13, ал. 1 от новия. В случая, е налице механично смесване на функциите на двете дирекции като ясно се разграничават функциите на досега съществуващите звена, например: по стария правилник служителите от закрития отдел „Финални текстове“ са имали задължение да проверяват правно- технически постъпилите доклади за второ гласуване, което задължение кореспондира на посоченото в т. 17 от правилника задължение служителите в дирекцията да участват в изготвянето и проверката на докладите за второ четене, което фактически е същото.

В допълнение, следва да се отбележе, че в контекста на разпоредбата на чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл, за да са изпълнени условията на закона, следва да се установи, че длъжността, заемана от държавния служител, е премахната като нормативно установена позиция и система от функции или е намален броят на служителите, които са ангажирани с нейното изпълнение (съкращаване на щата). Както стана ясно от анализа на доказателствата, функциите на длъжността директор на дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“ не са били заличени след извършената промяна, а механично са слети с тези на директор на дирекция „Пленарни заседания, парламентарен контрол и финални текстове“. Следователно, длъжността, заемана от жалбоподателката, не е престанала да съществува като система от функции, отговорности, задачи и изискванията за заемането ѝ. Не е налице и втората визирана хипотеза, тъй като очевидно функциите, които И. М. Й.- Р. е изпълнявала, просто са преминали върху друго лице, тоест, няма намаляване и на броя служители, ангажирани с конкретна дейност. В този смисъл, преминаването на определени дейности от една структура в друга, както и промяната в наименованието на отделните организационни структури не може да се възприеме като съкращаване на длъжността, тъй като реално тази длъжност като система от функции, задачи, отговорности и изисквания за заемането ѝ, не е престанала да съществува. В този смисъл е и константната съдебна практика. (в този см. реш. № 12131/07.12.2023 г. по адм. д. № 7383/2023 г. II отд. на ВАС)

Установените от съда съвпадения между основните цели и преките задължения на заеманата от жалбоподателката длъжност и длъжностите в новосъздадената Дирекция „Законодателна дейност, парламентарен контрол и право на ЕС“, водят до извод за 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, 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 длъжност / в този смисъл реш.№ 1983 от 07.02.2020 г. по адм. д. № 1529/2019 г. на V отд. на ВАС/, каквото в случая не се установява. Заеманата от жалбоподателката преди съкращаването ѝ длъжност, продължава да съществува като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика.

Изложеното определя материална незаконосъобразност на оспорената заповед като самостоятелно основание по чл. 146, т. 4 от АПК за нейната отмяна.

Освен това, настоящият съдебен състав намира, че посоченото фактическо и правно положение е в противоречие с целта на закона, тъй като съкращението на длъжността на жалбоподателката не е довело до изпълнение на задълженията от по- малко на брой и по- квалифицирани служители, а напротив – съкратена е единствено длъжността, която предполага по- високо заплащане, но е увеличена общата бройка на други експертни длъжности с по- ниско възнаграждение. Поради това правомощието на ответника да утвърди длъжностното щатно разписание към 10.10.2023 г. е упражнено в противоречие с принципа за съразмерност по чл. 6, ал. 1 от 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 от АПК, тъй като е засегнала права и законни интереси в по- голяма степен от най- необходимото за целта, за която актът се издава. В допълнение, съдът приема, че при издаването на оспорената заповед органът по назначаване е упражнил превратно правомощията си по утвърждаване на структурни промени, които на общо основание подлежат на контрол за законосъобразност по чл. 146, т. 5, вр. чл. 6 от АПК. Последната разпоредба задължава административните органи да упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, като се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. Начинът на осъществяване на тези правомощия е конкретизиран в чл. 6, ал. 2 от АПК - административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат 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).

Всичко изложено обосновава извод за незаконосъобразност на заповедта по смисъла на чл. 146, т. 3, т. 4 и 5 от АПК, поради което предявеното с жалбата

искане за отмяна на заповед № ДС-248/10.10.2023 г. на председателя на Народното събрание, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателката, е основателно и съдът следва с решението си да постанови отмяната на оспорения административен акт.

Предвид изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, съдът следва да уважи направеното от жалбоподателя искане за присъждане на разноски, като в негова полза трябва да се заплатят такива в размер на 1 210 лв., от които 10 лв. държавна такса и 1 200 лв. адвокатски хонорар.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Заповед № ДС-248/10.10.2023 г. на председателя на Народното събрание за прекратяване на служебното правоотношение на държавен служител И. М. Й.- Р., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от Закона за държавния служител.

ОСЪЖДА Председателя на Народното събрание да заплати на И. М. Й.- Р. 1210 / хиляда и двеста и десет/ лева разноски.

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

СЪДИЯ: