

РЕШЕНИЕ

№ 10709

гр. София, 27.03.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 63 състав, в публично заседание на 26.02.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Димитрина Петрова

при участието на секретаря Валентина Христова и при участието на прокурора Пламен Райнов, като разгледа дело номер **35** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 - чл. 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 124 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Производството е образувано по жалба на М. Б. Б., ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес: [населено място],[жк], бл. 351 Б, вх. 3, ет. 1, ап. 62, чрез адв. С. Ч.-Н., срещу Заповед № 45-55-117/18.12.2023г. на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя на основание чл. 106, ал. 1, т. 2, вр. чл. 108 от ЗДСл.

С жалбата се иска отмяна на заповедта като незаконосъобразна, постановена в нарушение на материалния закон, при съществено нарушение на административнопроизводствените правила и в несъответствие с целта на закона. Твърди се, че не е налице реално съкращаване на длъжността, доколкото тя съществува и към настоящия момент, както и към момента на издаване на заповедта, като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Подробни съображения в тази насока са изложени в депозираната жалба.

В съдебно заседание, жалбоподателят редовно уведомен, се явява лично и с адвокат Ч.-Н., която моли съда да уважи жалбата и отмени като незаконосъобразна оспорената заповед. Претендират се сторените по делото разноски, включително и за заплатено адвокатско възнаграждение.

Ответникът, чрез юрисконсулт С., иска от съда да остави жалбата без уважение. Намира, че същата е неоснователна и недоказана.

Представителят на Софийска градска прокуратура, прокурор Р. дава заключение за основателност на жалбата.

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

Оспорващата М. Б. Б. със Заповед № 45-55-55/07.06.2021г. на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ /ГД ГВА/, е назначена на длъжността Главен юрисконсулт, код по НКПД: 24227032, длъжностно ниво: Експертно ниво 2 по КДА, в отдел „Правно осигуряване“, дирекция „Оператори, авиационна сигурност, въздушно пространство, търсене и спасяване и правно осигуряване“, считано от 15.06.2021г.

В периода от датата на заемане на длъжността 15.06.2021г. до датата на прекратяване на служебното правоотношение на 19.12.2023г., видно от кадровото досие на жалбоподателя, има високи оценки за изпълнение на длъжността Главен юрисконсулт в отдел ПО. Със Заповед № 45-55-8/28.02.2022г. е повишена в ранг от III във II младши ранг, считано от 01.03.2022г.

На 18.12.2023г. е издадена и връчена оспорената в настоящото производство Заповед № 45-55-117/18.12.2023г., с която е прекратено служебното правоотношение на М. Б., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, поради съкращаване на длъжността и чл.108 от ЗДСл, във връзка с чл. 6, ал. 3, т. 6 от Устройствения правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ издаден от Министъра на транспорта и съобщенията, обнародван в Държавен вестник брой 104/15.12.2023г. и утвърдено Длъжностно разписание на ГД ГВА в сила от 19.12.2023г.

В хода на съдебното производство е допуснато и прието заключение по съдебно-счетоводна експертиза с вещо лице Е. К.. В представеното заключение експертът след като се запознал с доказателствените материали по делото и от направената проверка на място в „Гражданска въздухоплавателна администрация“, експертизата е установила, че са налице изменения на длъжностното разписание на отдел „Правни дейности“, а именно: в сила от 02.10.2024г. числеността на персонала за длъжност „Старши юрисконсулт“ се променя от 2 броя на 1 брой и се въвежда нова длъжност „Юрисконсулт“ с численост 1 брой; в сила от 09.10.2024 г. длъжността „Младши експерт“ се променя на „Старши експерт“. Посочени са и изменения на трудовите и служебни правоотношения в отдел „Правни дейности“. Установено е, че има назначен един служител по ПМС № 66/1996г. в отдел „Правни дейности“ след 19.12.2023г. При направената проверка на място, експертизата е установила още, че В. Л. П. е назначена на длъжността „Главен юрисконсулт“ със Заповед № 45-55-81/17.05.2024г. на основание чл. 15 от ЗДСЛ, във връзка с чл. 12 от ЗДСЛ, назначаване по заместване, до завръщането на М. И. М. - титуляр на длъжността, считано от 20.05.2024г.

По делото е приложена в цялост административната преписка, в т.ч. заверено копие на служебно досие на оспорващия, длъжностно разписание и всички събрани в хода на административното производство доказателства.

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

Жалбата е допустима, подадена в срок, от надлежно легитимирана страна, срещу акт,

който подлежи на съдебен контрол. Заповедта е връчена на жалбоподателя на 18.12.2023г., а жалбата, подадена чрез административния орган до съда на 29.12.2023г., видно от поставения вх. № 51-00-75/29.12.2023г., в рамките на 14-дневния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК във вр. с чл. 124, ал. 1 от ЗДСл.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Заповедта е издадена от компетентния, по смисъла на чл. 146, т. 1 от АПК, орган по назначаването, съгласно чл. 42, ал. 5 от Закона за администрацията – главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“. Спазена е задължителната писмена форма по чл. 108, ал. 1 от ЗДСл. Посочено е правното основание за прекратяване на служебното правоотношение, придобитият ранг на държавна служба, както и дължимите обезщетения, макар и да не са конкретизирани техните размери.

От една страна се установява по делото, че вследствие на нормативни промени, във връзка с чл. 6, ал. 3, т. 6 от Устройствения правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ издаден от Министъра на транспорта и съобщенията, обнародван в Държавен вестник брой 104/15.12.2023г. и утвърдено Длъжностно разписание на ГД ГВА в сила от 19.12.2023г., длъжността на жалбоподателката е била съкратена. В мотивите към проекта на Устройствен правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, с който се отменя действащият до 19.12.2023 г. Устройствен правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, се сочи необходимост от оптимизиране работата на ГД ГВА с цел изграждане на ефективен и ефикасен контролен и регулаторен държавен орган в областта на гражданското въздухоплаване. Извън горното, съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорената заповед обхваща преценката дали са налице установените от административния орган релевантни юридически факти, изложени като мотиви в акта и доколко същите изпълват хипотезата на посочената в нея като правно основание норма за издаването ѝ -чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

За да се приеме че са изпълнени условията на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, посочен като правно основание за издаване на обжалваната заповед, трябва да се установи, че длъжността, заемана от жалбоподателката, е премахната като нормативноустановена позиция и система от функции (чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията) или е намален броят на служителите, които са ангажирани с нейното изпълнение. Кумулативно трябва да са налице двете предпоставки: длъжността да е отпаднала като нормативно определена позиция, с премахване на функциите, задълженията, и изискванията за заемането; или тяхното изменение да е толкова значително, че новата им съвкупност и критериите за тяхното осъществяване да налагат извод за наличие на качествено нова длъжност.

Според легалната дефиниция на понятието "длъжност в администрацията", съдържаща се в чл. 2, ал. 1 от това 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. От това следва, че основните белези на понятието "длъжност в администрацията" са два: 1. нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. С оглед на така определените белези, когато органът по

назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 10б, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, трябва да бъде установено, че тази длъжност вече не фигурира и като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика или тези функции и задължения да са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изисквания за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Двете изисквания следва да бъдат установени кумулативно.

Действително, въз основа на предоставените му правомощия с разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от ЗДСл, органът по назначаването разполага с възможността да внесе промяна в структурата на отделните звена и съответно във вида и броя на длъжностите, заемани от държавни служители, при която да бъдат съкратени едни и открити други длъжности. При осъществяване на промени в структурата и в организацията на работа в администрацията, административният орган действа в условията на оперативна самостоятелност, която не подлежи на съдебен контрол. При такава оперативна самостоятелност е действал ответникът, утвърждавайки ново длъжностно разписание, в сила от 19.12.2023г., въз основа на което прекратява служебното правоотношение на жалбоподателя. ЗДСл не поставя изискване за подбор от органа по назначаване и формално преценката кой държавен служител да остане на работа е въпрос на целесъобразност при упражняване правомощията на органа. Оперативната самостоятелност на органа по назначаването - да прецени по целесъобразност конкретно кое служебно правоотношение следва да бъде прекратено, може да бъде ограничена с приемане и утвърждаване на правила за подбор, които биха го обвързали при едностранно прекратяване на служебни правоотношения. В конкретния казус не се представят доказателства, а и страните не твърдят органът по назначаване да е утвърдил такива Вътрешни правила за подбор.

Липсата на законова регламентация за извършване на подбор между държавните служители не означава, че решението на органа не подлежи на контрол и не е подчинено на никакви правила. В тежест на органа по назначаване, в случаите, когато съкращава определен държавен служител е да обезпечи решението си за съкращаване, така че да е ясно защо е съкратил именно този служител и този му избор да може да бъде проверен при евентуално съдебно оспорване, с оглед преценка дали органът, извършил съкращаването, е упражнил правата си добросъвестно (в този смисъл Решение № 1360 от 01.02.2019 г. по адм. д. № 3249/2018 г. на ВАС.).

Като основание за издаването на процесната заповед е посочен новоприетия Устройствен правилник на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ издаден от Министъра на транспорта и съобщенията, обнародван в Държавен вестник брой 104/15.12.2023г. и длъжностно разписание, в сила от 19.12.2023г. Правилникът определя промените във вида и наименованието на структурните звена в главната дирекция, но не и конкретно извършените промени на длъжностното разписание в отделните дирекции и отдели, включително Отдел „Правно обслужване“. При това положение и при липсата на уредба в специалния нормативен акт, която да изключи приложението на чл. 14, ал. 2 НПКДА, намалението на бройките за длъжността "Главен юрисконсулт" от 4 по старото на 2 по новото длъжностно разписание е следвало задължително да бъде подкрепено с писмен мотивиран доклад за приетите промени. Изпълнението на изискването по чл. 14, ал. 1 от Наредбата следва да обхваща всички изменения в числеността и структурата на

съответната администрация, в случая не са налице мотиви относно необходимостта от съкращаване на две бройки за "главен юрисконсулт" и как премахването им ще подобри работата, изпълнението на целите и/или ще оптимизира организацията.

От събраните по делото доказателства и от приетото по делото експертно заключение, съдът намира, че предпоставките на разпоредбата на чл. 106, ал.1, т. 2 ЗДСл не са осъществени. Анализът на извършените трансформации налага извода, че нито така формулираната цел е действително реализирана със закритите 2 щатни бройки за „главен юрисконсулт“ в ГД ГВА и в частност в преструктурираната дирекция АПФД, част от която е отдел ПД.

От приложените по делото доказателства и приетото експертното заключение се установява, че в идно от разпоредбата на чл. 12, ал. 2, от т. 16 до т. 29, включително от новия УС на ГД ГВА, в сила от 19.12.2023г. общата администрация е организирана в дирекция „Административни, правни и финансови дейности“. Изброените от т. 16 до т. 29, включително на чл. 12, ал. 2 от УП на ГД ГВА, в сила от 19.12.2023г. дейности са в обхвата на компетентност на отдел „Правно осигуряване“, което доколкото ни е известно е с настоящо наименование „Правно осигуряване и международни дейности“, които се изпълняват, съгласно служебното правоотношение от „Старшите юрисконсулти“ и „Главните юрисконсулти“ в отдела и същите съществуват в описаните преки задължения във връчените на жалбоподателката две длъжностни характеристики от 15.06.2021г. и на 16.08.2023г., т.е. налице е пълно сходство във функциите и задълженията на съкратената длъжност на доверителката ми „Главен юрисконсулт“ в отдел „Правно осигуряване“, дирекция „ОАСВПТСПО“ и длъжността „Главен юрисконсулт“, отдел „Правно осигуряване и международно сътрудничество“, дирекция „Административни, правни и финансови дейности“ в новата структура. За съкращаване на длъжността по смисъла на тази норма е необходимо или пълно премахване на функциите, задачите и задълженията на конкретната длъжност, или тяхното изменение да бъде толкова значително, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат единствения извод за качествено нова длъжност, каквото в процесния случай не се установи /Решение № 1893 от 07.02.2020г. на ВАС по адм. д. № 1529/2019г./.

Безспорно е по делото, че заеманата от жалбоподателката длъжност преди съкращаването ѝ продължава да съществува като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с новите длъжностни характеристики. Това води до извод за материална незаконосъобразност на заповедта, което е основание за нейната отмяна.

Този факт се подкрепя от събраните по делото доказателства, включително и от неоспорената от страните ССчЕ. Налице е неизпълнение на втората от указаните по-горе две предпоставки - премахване на длъжността като система от функции, задължения и изисквания, същата е продължила да съществува като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика, но разпределени в длъжности в новосъздадени дирекции и отдели с припокриващи се функционални характеристики като процесната.

Тези обстоятелства сочат на липсата на основание за прилагане на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, респективно обуславят незаконосъобразност на обжалваната заповед, което е основание за материалната незаконосъобразност на оспорената заповед.

Наред с това съдът счита, че при издаването на оспорената заповед органът по назначаването е упражнил превратно, не в съответствие с целта на закона, своите

правомоцията по утвърждаване на структурни промени. Нормата на чл. 6 АПК задължава административните органи да упражняват своите правомоцията по разумен начин, добросъвестно и справедливо, като се въздържат от актове и действия, с които могат да бъдат причинени вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. Начинът на осъществяване на тези правомоцията е конкретизиран в разпоредбата на чл. 6, ал. 2 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 административният акт се издава - в случая структурни промени с цел оптимизация работата на администрацията.

Съдът не възприема аргументите на ответника, обективирани в писмените бележки, относно приложимостта на практиката на ВАС по случаи, в които е налице законосъобразно съкращаване по повод преразпределянето на функциите от съкратената длъжност между новосъздадените длъжности. Действително, определени функции не могат да бъдат постоянно отъждествявани с конкретна длъжност, тя е съвкупност от такива при определен ред на организация, като при промяната ѝ те могат да бъдат извадени от длъжността и комбинирани с други, даващи основание за създаване на нови длъжности или пък да допълнят характеристиките на заварени такива и съкращаване на старите, но в конкретния случай административният орган утвърждава длъжностно разписание, изключващо длъжността на съкратения служител, без обаче да изключи функциите, които изпълнява той като "главен юрисконсулт" в преобразуваната дирекция. Еднакви са целите на изброените по-горе нови длъжности. Еднакви са областите на дейност, свързани с административно-организационната дейност.

В конкретния случай съобразно установената по делото фактическа обстановка, настоящият състав намира, че не е налице формалното правно основание по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител за прекратяване на служебното правоотношение с жалбоподателката, поради "съкращаване на длъжността", с оглед на което това прекратяване е извършено при нарушаване разпоредбите на материалния закон и в несъответствие с целта му.

Констатираните съществени нарушения на административно производствените правила, както и неспазването на принципите по чл. 6, чл. 8, ал. 2 и чл. 13 от АПК, а и неспазването на материално правните изисквания на чл. 14 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, предпоставят отмяната на оспорената заповед като незаконосъобразна и непропорционално засягаща правата и законните интереси на жалбоподателката.

При този изход на спора своевременно направеното искане от процесуалния представител на жалбоподателката за присъждане на разноски в съответствие с представения списък в размер на 1010 лева /1000 лева за адвокатско възнаграждение и 10 лева разноски за държавна такса/ и приложените доказателства следва да бъде уважено като съответна на изискванията на чл. 143, ал. 1 от АПК.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ от АПК във вр. чл. 124, ал. 1 от ЗДСл, Административен съд - София

град, Първо отделение, 63-ти състав

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалба на М. Б. Б., ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес: [населено място],[жк], бл. 351 Б, вх. 3, ет. 1, ап. 62, срещу Заповед № 45-55-117/18.12.2023г. на главния директор на Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя на основание чл. 106, ал. 1, т. 2, вр. чл. 108 от ЗДСл.

ОСЪЖДА Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ да заплати на М. Б. Б., ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес: [населено място],[жк], бл. 351 Б, вх. 3, ет. 1, ап. 62, направените в настоящото производство разноски за възнаграждение на представлявалия я адвокат в размер на 1010 (хиляда и десет) лева.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщението на страните за постановяването му.

СЪДИЯ: