

РЕШЕНИЕ

№ 2559

гр. София, 16.04.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 21 състав, в публично заседание на 08.04.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Красимира Проданова

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **1866** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 121 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.

Образувано по жалба на Ж. А. А., ЕГН [ЕГН] против Заповед № РД-15-11/11.01.2021 г. на Министъра на земеделието, храните и горите издадена на основание чл. 106, ал.1, т.2 от Закон за държавния служител /ЗДСл/, с която е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя.

В жалбата се твърди, че оспореният административен акт е незаконосъобразен, по съображения за липса на реално съкращение на щата. Излагат се доводи, че процесната заповед е издадена в нарушение на материалния закон като не са налице предпоставките на чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл. Твърди се, че с издаването на оспорената заповед е нарушен принципа на съразмерност в АПК. Подробни съображения в тази насока са изложени в депозираната жалба. Моли съда да постанови решение, с което да отмени процесната заповед.

Ответникът – Министъра на земеделието, храните и горите чрез процесуалния си представител моли съда да отхвърли жалбата. Претендира присъждане на направените по делото разноски. **Представя писмени бележки в срок.**

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-ГРАД, след като обсъди доводите на страните и прецени представените по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

С оспорената заповед № РД-15-11/11.01.2021 г. /л. 10 от делото/ на основание чл. 106,

ал.1, т.2 и чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на Ж. А. А., заемащ длъжността Началник на отдел, в Отдел "Договаряне", Дирекция "Морско дело и рибарство", считано от 11.01.2021 г.

С процесната заповед на жалбоподателя е определено изплащането на обезщетения по чл. 106, ал.2 от ЗДСл и чл.106, ал.4 от ЗДСл.

С доклад № 93-6798/29.12.2020 г. /л. 17/ от главен секретар при МЗХГ на министъра на земеделието, храните и горите е предложено за утвърждаване ново длъжностно разписание в министерството. В доклада е посочено, че се цели укрепване на административния капацитет на отделните звена в МЗХГ, като се спазват нормативните изисквания за численост на администрацията и за структуриране на звената съгласно Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Върху доклада е поставена резолюция „Одобрявам“ от ресорния министър.

Със Заповед № РД-09-6/08.01.2021 г. на Министъра на ЗХГ е изменена структурата на административните звена в МЗХГ, а със Заповед № РД-09-7/08.01.2021 г. е утвърдено ново длъжностно разписание на МЗХГ, в сила от 11.01.2021 г.

С доклад № 93-107/08.01.2021 г. на главен секретар на МЗХГ /л. 4/ е направено предложение за нова структура на административните звена и ново длъжностно разписание на министерството в сила от 11.01.2021 г. Върху предложението е поставена резолюция „Одобрявам“ от министъра на земеделието, храните и горите. Докладът цели привеждане на структурата на административните звена и длъжностното разписание с приетия Устройствен правилник на МЗХГ и оптимизиране дейността на звената чрез по-добро разпределение на човешкия ресурс. При така установените факти, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-ГРАД обосновава следните правни изводи:

Оспорената заповед е връчена на жалбоподателя на 18.01.2021 г., а жалбата срещу акта, депозирана до съда на 27.01.2021 г., поради което следва, че се оспорва в срок, подлежащ на обжалване административен акт, от надлежна страна при наличие на правен интерес. Следователно жалбата е процесуално допустима.

Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

Заповедта е издадена от компетентен административен орган, съгласно разпоредбата на чл. 108 от ЗДСл във вр. чл. 42, ал.5 от Закона за администрацията вр. чл. 5, ал.2 от Устройствен правилник на МЗХГ. Спазени са изискванията за форма и съдържание на оспорения административен акт в съответствие с чл. 108 от ЗДСл. Разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл не въвежда изискване за излагането на специални мотиви относно прекратяването на служебното правоотношение. Издаването на заповедта не е необходимо да бъде свързано с определено поведение на служителя, а с политика на редуциране на длъжностите и самостоятелна преценка по целесъобразност на органа. Актовете, приложени в административната преписка, на основание, на които заповедта е издадена, в достатъчна степен я мотивират, без да е необходимо да се възпроизвежда тяхното съдържание.

Съдът намира, че при постановяване на акта не е допуснато съществено нарушение на административно производствените правила. Изискване от законодателя е въведено относно условието за отправено едномесечно предизвестие за прекратяване на служебното правоотношение, като същото не е абсолютно, доколкото неспазването на едномесечния срок може да бъде компенсирано с обезщетение. Видно от процесната заповедта административният орган е отчетел, че на жалбоподателя се дължи

обезщетение съгласно чл. 106, ал. 4 от ЗДСл.

Съдът намира, че заповедта е издадена при правилно приложение на материалния закон. Легална дефиниция на понятието "длъжност в администрацията" се съдържа чл. 2, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията. Според дефиницията "длъжност в администрацията" е нормативно определена позиция, която се заема по служебно правоотношение или по трудово правоотношение въз основа на определени изисквания и критерии, свързана с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. От това определение е видно, че основните белези на понятието "длъжност в администрацията" са две: 1. нормативно определена позиция, 2. изразяваща се в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. Съобразно изложеното следва, че когато органът по назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл, в негова тежест е да установи, че тази длъжност вече не фигурира като наименование /нормативно определена позиция/ в щатното разписание на съответната администрация и като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностната характеристика. Двете обстоятелства следва да бъдат налице кумулативно.

Съдът намира, че са установени двете кумулативно изискуемите предпоставки от фактическия състав на чл. 106, ал.1, т.2 ЗДСл.

Не е налице механично разделяне, както се твърди в жалбата, само на функциите на един отдел по преди действащото щатно разписание - „Договаряне“ в Дирекция „Морско дело и рибарство“. В тази връзка и видно от приложената Докладна записка рег.№ 93-101/08.01.2021 г. на зам. министъра на МЗХГ, дирекция „Морско дело и рибарство“ изпълнява функциите на Управляващ орган на програмата за морско дело и рибарство (ПМДР) 2014 - 2020 г. Като такава е отговорна за управлението и изпълнението на програмата по прозрачен, ефективен и коректен начин, в съответствие с приложимото европейско и национално законодателство. В процеса на тази дейност, задълженията и натовареността на служителите непрекъснато се увеличават, предвид както широкия обхват на нормативната уредба, така и на подготовката на новия програмен период 2021 - 2027 г.

Направени редица констатации от одитния орган, които препоръчват да бъдат положени усилия за подобряване на цялостната дейност, свързана с последващия контрол на процедурите за избор на изпълнител, проведени от бенефициенти по ПМДР 2014 - 2020 г., в съответствие със закона за обществените поръчки и ПМС № 160/2016 г. за определяне на правилата на разглеждане и оценяване на оферти и сключването на договори в процедурата за избор с публична покана от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Отправена е препоръка от Одитния орган до Управляващия такъв за предприемане на действия за подобряване на контрола по процедурите за подбор на проектни предложения, с цел недопускане на загуба на средства по програмата.

С цитирания доклад на административния орган е предложено реструктурирането на два отдела, а не само на един, противно на твърденията в жалбата, а именно:

- отдел „Договаряне“ при Дирекция „Морско дело и рибарство“ и в която жалбоподателят е изпълнявал държавната си служба, да бъде разделен и да бъдат обособени два нови отдела: „П. на проектни предложения“ и „Последващ контрол и нередности“;

- от отдел „Програмиране и мониторинг“ да отпаднат функциите и дейностите, свързани с нередностите и прилагането на техническа помощ, които да преминат към новосъздадения отдел „Последващ контрол и нередности“.

Съгласно представените по делото длъжности разписания, действащи до 11.01.2021 г. и след тази дата, числеността на отдел „Програмиране“ е намалена с 2 щатни бройки, предвид отпадането на част от функциите, които преминават съответно към новосъздадения отдел „Последващ контрол и нередности“. В този смисъл, е налице обективна необходимост от извършеното реструктуриране, извършено в интерес на службата и оптимизиране на дейността на последната, а не с оглед личността на жалбоподателя.

Обстоятелството, че част от изпълняваните от жалбоподателя функции са запазени, не би могло да обоснове тезата за липса на реално съкращаване в щата. Определени функции не могат да бъдат постоянно отъждествявани с конкретна длъжност, която е съвкупност от такива при определен ред на организация на работата. Когато последната бъде променена, тези функции могат да бъдат извадени от длъжността и комбинирани с други, даващи основание за създаване на нови длъжности или запълващи характеристиките на заварени такива и съкращаване на преди съществуващите. В този смисъл е Решение № 10790/16.07.2013 г. на ВАС по адм. д.№ 14747/2012 г., П. отделение.

Функциите на длъжността „началник отдел“ в отдел „П. на проектни предложения“ са насочени към конкретно предвидени дейности, свързани със:

- своевременно изготвяне на оценителни доклади от работата на оценителните комисии за оценка на получени проектни предложения (т. 5.3);
- процедури по сключване, изменение и прекратяване на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (т. 5.4);
- решения за отказ от предоставяне на БФП и решения за прекратяване на производство по оценка и класиране на кандидати, подали проектни предложения по мерки от ПМДР (т. 5.5);
- проверки на място на етап оценка за административно съответствие и допустимост на постъпили проектни предложения по мерки по ПМДР (т. 5.6);
- изготвяне на доклади, становища и други документи, свързани с изпълнението на напредъка, оценката и одита на ПМДР (т. 5.8);
- предложения за промени в системите за управление и контрол, свързани с дейността на отдела (т. 5.9);
- разработване на проекти за нормативни актове, свързани с прилагане на ПМДР (т. 5.10).

Такива функции в длъжностната характеристика на изпълняваната от жалбоподателя длъжност липсват.

Функциите на длъжността „началник отдел“ в отдел „Последващ контрол и нередности“ са пряко свързани с дейностите по:

- управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове (т. 5.2, 5.3, 5.4. и 5.5.), координация с Европейската служба за борба с измамите (01AP) и Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (т. 5.6.);
- изготвяне, подаване за одобрение, управлението, изпълнението и отчитането на финансов план по бюджетни линии „Техническа помощ“ на ПМДР 2014 - 2020 г. (т. 5.8).

Такива функции в длъжностната характеристика на изпълняваната от жалбоподателя длъжност липсват.

Видно от длъжностна характеристика за длъжностите „началник отдел” на отдел „П. на проектни предложения”, изискванията за заемане на същите са различни от тези, предвидени за заеманата от жалбоподателя длъжност.

В новата длъжност, като професионална област на изискуемото се висше образование е поставено изискването: право, политически науки, администрация и управление, обществени комуникации и информационни науки, с допълнителна езикова квалификация - ниво на владеене на поне един от работните езици на ЕС - ниво В2.

В длъжностната характеристика на заеманата от жалбоподателя длъжност е предвидено изискването: социални, стопански и правни науки, с допълнителна езикова квалификация - владеене на поне един от работните езици на ЕС - ниво В1.

Видно от приложеното по делото копие на диплома за завършено висше образование, освен различните функции, предвидени за длъжността, посочени по-горе, образованието на жалбоподателя не попада в изискуемата се професионална област и допълнителна квалификация.

Неоснователни са възраженията на жалбоподателя за несъответствие на издадената заповед с целта на закона и нарушение на принципа за съразмерност по чл. 6 от АПК. Същата е издадена в съответствие с целта на закона. Смисълът на съкращението, е да се оптимизира работата, като дейността се организира по начин, който да позволи ефективно изпълнение на функциите. В случая, целта е постигната, чрез разделяне на преди съществуващия отдел „Договаряне” на два нови такива, предвиждане на нови функции в същите и прехвърляне на съществуващи такива от преди съществуващия отдел „Програмиране и мониторинг” към новосъздадения „Последващ контрол и нередности”. Оспорената заповед не нарушава принципът на стабилитет на служебното правоотношение, предвиден в чл. 18 от ЗДСл, тъй като същото не е прекратено самоцелно, а след настъпили далече преди това организационни и структурни промени с цел подобряване на дейността на съответната администрация. Последното от своя страна е в съответствие с правомощията на органа по назначение, овластен да избере организационната форма, под която дейността ще се осъществява. В този смисъл, Решение № 326/12.01.2016 г. на ВАС, П. отделение, постановено по адм.д. № 5635/2015 г.

Съдът намира, че в кръга на притежаваната компетентност на административния орган е правото му да извършва промени и реорганизации в управляваната от него администрация. Въз основа 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. Обективизирането на това волеизявление е изразено в утвърденото длъжностно разписание, в сила от 11.01.2021 г., въз основа на което е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя. Следователно, органът по назначаването има право на преценка, как да организира оптимално дейностите в съответните дирекции при спазване на нормативните уредби и императивно определената обща численост на състава. /В този смисъл Решение № 6572 от 4.06.2015 г. на ВАС по адм. д. № 2300/2015 г., Решение № 8726 от 15.07.2015

г. на ВАС по адм. д. № 11592/2014 г./ В тази връзка, неоснователни са изложените твърдения за заобикаляне на закона от страна на органа по назначаване.

С оглед на гореизложеното, съдът намира, че от представените по делото доказателства бе безспорно установено, че щата на длъжността, заемана от жалбоподателя обективно е съкратен и липсва аналогична длъжност по идентификационни белези, към която да са прехвърлени в пълен обем функциите и задълженията на закритата позиция. Съкращаването е реално и е осъществен фактическият състав на чл. 106, ал. 1, т.2 от ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение на служителя.

Оспореният административен акт съответства на относимите материалноправни разпоредби, на изискванията за форма и на целта на закона. Не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и не са налице основания, по смисъла на чл. 146 АПК, които да обуславят отмяна на заповедта.

С оглед на гореизложеното заповедта за прекратяване на служебното правоотношение е законосъобразна и жалбата срещу нея следва да бъде отхвърлена.

Отговорността за разноси в съдебноадминистративното производство е гражданско облигационно отношение, което произтича от процесуалния закон и е уредено от него. Тази отговорност произлиза от факта на неоснователно повдигнатия правен спор и съгласно чл. 143, ал. 1 АПК и чл. 78, ал. 1 ГПК се носи от страната, чието правно твърдение е отречено със съдебния акт. Отговорността за разноси има санкционен характер срещу субекта, предизвикал спора. Състои се в правото на едната страна да иска и задължението на другата страна да плати направените разноси на лицето, в чиято полза е решено делото. Щом административният акт, предмет на съдебен контрол бъде отменен като незаконосъобразен, разноските на адресата се възлагат в тежест на бюджета на издателя на акта, респ. когато жалбата срещу този акт бъде отхвърлена, разноските се присъждат в тежест на инициралата спора страна. Отговорността за разноси може да бъде осъществена само по висящия процес. За да бъде реализирана е необходимо своевременно да е отправено искане пред съответната съдебна инстанция. По отговорността за разноси съдът не може да се произнася служебно, а само по молба на заинтересованата страна, поради което неизпълнението на това задължение погасява правото на страната да претендира разноси.

Съгласно чл. 80 ГПК „страната, която е поискала присъждане на разноси, представя на съда списък на разноските най-късно до приключване на последното заседание в съответната инстанция. В противен случай, тя няма право да иска изменение на решението в частта му за разноските“. В настоящия случай не е приложен по делото списък по чл. 80 ГПК. Същите са своевременно поискани. Направено е искане за присъждане на адвокатско възнаграждение в посочен размер от 840,00 /осемстотин и четиридесет/ лева.

В настоящето производство, ответникът своевременно заявява претенцията си за присъждане на разноски, но доколкото липсват доказателства да са направени такива, разноски не следва да се присъждат.

Така мотивиран, Административен съд София-град, I-во отделение, 21 състав:

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Ж. А. А., ЕГН [ЕГН] против Заповед № РД-15-11/11.01.2021 г. на министъра на земеделието, храните и горите.

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

СЪДИЯ: