

РЕШЕНИЕ

№ 2904

гр. София, 28.04.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 6 състав,
в публично заседание на 23.01.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Боряна Бороджиева

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **4784** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 от Административнопроцесуалния кодекс вр. чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител. Образувано е по жалба, подадена от В. М. Ц., ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес: [населено място], [улица], срещу заповед № РД-02-33-78/04.05.2022 г., издадена от министъра на туризма, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител /ЗДСл/ е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателката. В жалбата се излагат съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед, като 1) издадена при съществено нарушение на административнопроизводствените правила - не се съдържали никакви мотиви за издаването ѝ, по конкретно не съдържа указание как и защо изпълняваните от нея функции не се запазват в нито една от трите нови дирекции, при положение, че дейността на закритата дирекция „Управление на морските плажове“ ще продължи да се изпълнява от тях; не ѝ е предоставена възможност да докаже, че отговаря на изискванията за някои от предвидените длъжности в новите дирекции; ответникът не е направил нужното сравнение между длъжностите; 2) при противоречие с материалния закон – тъй като заеманата от нея длъжност не е премахната нито като позиция, нито като система от функции, задължения и изисквания и съответно не е налице съкращаване. Твърди, че изискванията на началник на отдел „Концесии и наеми на морските плажове“ в дирекция „Концесиониарне, наемна и регулаторна дейност в туризма“ и за директор на новосъздадената дирекция „Контролна и инспекционна дейност“ съвпадат с изискванията от длъжностната ѝ характеристика.

Счита, че освобождаването ѝ от длъжност в хипотезата на чл.106, ал.1, т. 2 от ЗДСл без да са променени съществено функционалните изисквания за заемане на някои от длъжностите в новооткритите дирекции „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“ и „Контролна и инспекционна дейност“, съобразено с факта, че трансформираната длъжност е била свободна и е била налице поне една щатна бройка със съвпадащи функции в някоя от двете дирекции, не преследва целта на закона за най-доброто функциониране на администрацията на Министерство на туризма и обосновава и трето основание за незаконосъобразност 3) Несъответствие с целта на закона. Искането до съда е за отмяна на заповедта и за присъждането на сторените по делото разноски. Алтернативно прави искане за отмяна на заповедта в частта, касаеща обезщетението за неизползван платен годишен отпуск, който да бъде заплатен за 2022г. в размер на 30 работни дни.

В хода на устните състезания по делото, жалбоподателката моли съда да отмени оспорената заповед. Счита, че от събраните по делото писмени доказателства е видно, че не е налице нито съкращаване на щата, нито преустановяване на извършваните от нея, в качеството ѝ на началник отдел „Контрол на концесионната дейност“, преки задължения, цели и функции на длъжността. На следващо място сочи, че при издаване на заповедта не са спазени изискванията на действащите вътрешни правила към онзи момент. Подробни аргументи излага в представени по делото писмени бележки. Претендира разноски по списък.

Ответникът – министър на туризма, чрез адв. Ц., моли съда да отхвърли жалбата. Подробни аргументи за законосъобразност на заповедта излага в писмени бележки. Претендира присъждане на разноски в общ размер на 500 лева, съобразно представените по делото доказателства за заплатена възнаградение за правна помощ (л.312 и л.313).

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

Към датата на прекратяване на служебното ѝ правоотношение с обжалваната заповед В. М. Ц. е заемала длъжността "началник на отдел" в отдел "Контрол на концесионна дейност", дирекция "Управление на морските плажове" при МТ. На тази длъжност жалбоподателката е назначена със заповед № РД-02-33-107/17.08.2018 г. на министъра на туризма, считано от 20.08.2018 г. /л.212/.

По делото е представена длъжностна характеристика за заеманата длъжност – л.215-226.

Съгласно действащия от 2015г. УП на МТ специализираната администрация се състои от пет дирекции: "Туристическа политика"; "Маркетинг, реклама и информация в туризма"; "Международно сътрудничество и инвестиции в областта на туризма"; "Програми и проекти в туризма"; "Управление на морски плажове"

С ПМС № 63/26.04.2022 г. е приет нов УП на МТ, като специализираната администрация е организирана в шест дирекции: "Туристическа политика"; "Маркетинг и реклама"; "Международна дейност и визови режими"; "Програмиране и управление на проекти"; "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" и "Контролна и инспекционна дейност" /л.23/.

Със заповед № Т-РД-16-179/04.05.2022 г. на министъра на туризма /л.321, том II^{ри}/ и във връзка с ПМС № 63/26.04.2022 г., считано от 04.05.2022 г. са закрити всички административни звена, респективно са съкратени всички щатни бройки по отменения

УП, като от същата дата е утвърдено ново длъжностно разписание и нова структура на МТ с нови административни звена, и съответни щатни бройки.

Разкрити са следните дирекции и щатни бройки, относими към заеманата от жалбоподателката длъжност до момента на прекратяване на служебното ѝ правоотношение: дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" с 16 щатни бройки, разпределени в два отдела: "Концесии и наеми на морските плажове" – 8 щатни бройки и "Регулаторни механизми в туристическата дейност" - 7 щатни бройки, и дирекция "Контролна и инспекционна дейност" с 12 щатни бройки.

В тази връзка е издадена оспорената заповед № РД-02-33-78/04.05.2022 г. на министъра на туризма, с която на основание чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл поради "съкращаване на длъжността", считано от 04.05.2022 г. е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката.

По делото е изслушана и приета съдебно-икономическа експертиза, изготвена от вещото лице И. Б., която съдът кредитира като обективно и компетентно изготвена, съдържаща отговори на поставените задачи, след които сравнителен анализ на функциите на дирекция „Управление на морските плажове“ с функциите на новосъздадените две дирекции и сравнение на длъжностните характеристики за длъжността началник на отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция . Съгласно заключението на експерта, дейностите, свързани с управлението на морските плажове, с отдаването им на концесия или под наем са преминали към новосъздадената дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“. Дейностите, свързани с осъществяване на контрол на туристическите обекти, контрол върху изпълнението на концесионалните договори и заплащането на концесионните такси, одобряването на програмите за организиране на водоспасителната дейност на морските плажове и др. се осъществяват от дирекция „Контрол и инспекционна дейност“. По отношение на функциите и задачите, изпълнявани от отдел „Контрол на концесионната дейност“ в дирекция „Управление на морските плажове“ след влизане в сила на ПМС№63/2022 г., вещото лице е посочило, че функциите на отдел „Контрол на концесионната дейност“ свързани с осъществяване на текущ контрол по изпълнение на концесионните договори и на контрол по изпълнение на задълженията за концесионни плащания по действащи договори, планиране на приходи и разходи от концесионна дейност, осъществяване на контрол на техническите параметри на морските плажове и др., са преминали към дирекция „Контрол на инспекционната дейност“. На следващо място е установено, че след влизане в сила на ПМС №63/22 г., от закритата дирекция „Управление на морските плажове“ са преминали двама служители - главни експерти с висше образование, образователна степен – магистър. Към „Контролна и инспекционна дейност“, на длъжност „държавен експерт“, е преминал един служител. Двама служители, които са били в отпуск по майчинство са били преназначени като старши експерти, съответно в отдел „Концесии и наеми на морските плажове“ и в „Административно-правни дейности“. Един служител е преназначен от „началник“ на отдел „Методология“ на длъжност „началник“ на отдел „Концесии и наеми на морските плажове“, считано от 11.05.2022 г. на осн. чл.82а, ал.1 и ал.2 от ЗДСл. Друг служител е преназначен от длъжност старши юрисконсулт в отдел „Методология“ на длъжност „старши експерт“ в дирекция „Контролна и инспекционна дейност“, считано от 11.05.2022 г. Във връзка с поставената задача дали има съвпадение между

заеманата от жалбоподателката длъжност, като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания, нещото лице е заключило, че при сравнение на длъжностите „началник на отдел“, „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“, е налице съвпадение в целите на длъжностите. Посочено е също, че някои от преките задължения на жалбоподателката се констатираат в други три длъжности, например с началник отдел „Концесии и наеми на морските плажове“. Посочено е, че контролните функции на длъжността на жалбоподателката са преминали към дирекция „Контролна и инспекционна дейност“. При сравнителен анализ между длъжностната характеристика на жалбоподателката и тези за длъжностите „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“ е установено, че е налице съвпадение по отношение на целта и на част от задълженията между трите длъжности. По отношение на квалификацията на жалбоподателката, нещото лице е констатирало, че предвид ранга и придобитата от нея образователната степен, същата отговаря на изискванията за заемане на длъжността „началник“ на отдел „Концесии и наеми на морски плажове“, създадена след 04.05.2022 г. Подробно описано в експертната е, че жалбоподателката отговаря и на изискванията за длъжностите „държавен експерт“ и „главен експерт“ и в двата отдела на новосъздадената дирекция. На следващо място е посочено, че няма данни да е извършен функционален или друг вид анализ при промяна на длъжностното и поименното разписание. По този въпрос е посочено също, че създаването и закриването на отделите в дирекциите е по самостоятелна преценка на органа по назначаване. В експертната е посочено, че към датата на прекратяване на трудовото правоотношението с жалбоподателката (04.05.2022 г.) вакантните длъжности в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ са били, както следва: 1 щ.бр. за „държавен експерт“, 2 бр. за „главен експерт“ и 1 бр. за „старши експерт“. В отдел „Регулаторни механизми в туристическите дейности“ са били налице две по половин бройки за длъжност „главен специалист“. В дирекция „Контролна и инспекционна дейност“ към същата дата е имало две свободни бройки за :главен експерт“, две бройки за „младши експерт“, една пълна бройка за „главен специалист“, шест по половин бройки за длъжност „главен специалист“. Към 11.05.2022 г., мястото за „държавен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морските плажове“ е било заето по съвместителство. Към 01.06.2022 г., двете половин бройки за „главен специалист“ в отдел „Регулаторни механизми в туристическите дейности“ са заети. В отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ има свободни бройки за държавен експерт и две за главен експерт, на една от позициите „старши експерт“ в същия отдел е назначен служител по заместване. В дирекция „Контролна и инспекционна дейност“ към същата дата има главен специалист по трудово правоотношение. Към 07.09.2022 г. местата в отдел „Регулаторни механизми в туристическите дейности“ вече са заети. Към същата дата в отдел „Концесии и наеми на морските плажове“ са свободни местата за „държавен експерт“, две бройки за „главен експерт“ и една за „старши експерт“. В дирекция „Контролна и инспекционна дейност“ към месец 09.2022 г. са свободни две бройки за „главен експерт“ - едната заета по съвместителство и две половин бройки за „главен специалист“.

По делото, за установяване на фактите и обстоятелствата, относими към спорното прекратяване на правоотношението на жалбоподателката, са приети следните писмени

доказателства:

Заповед № РД-02-33-107/17.08.2018 г. за назначаване на В. М. Ц. /л.212, том I/, поименни разписания на длъжностите на МТ, действащи преди 04.05.2022 г.; длъжностно разписание на МТ, действащо преди 04.05.2022г.; поименни разписания на длъжностите на МТ, в сила от 04.05.2022 г.; длъжностно разписание на МТ, в сила от 04.05.2022 г. и заповедта за неговото утвърждаване – Заповед № Т-РД-16-179/04.05.2022 г. на Министъра на туризма /л.324- л.348, том II/; длъжностни характеристики, утвърдени на 01.06.2022 г. след издаване на оспорената заповед /л.386 и сл., том II/; Вътрешни правила на дирекция "Управление на морските плажове", отдел "Контрол на концесионната дейност"; Вътрешни правила на дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма", отдел "Концесии и наеми на морските плажове", отдел "Регулаторни механизми в туристическата дейност"; Вътрешни правила на дирекция "Контролна и инспекционна дейност" (л.452 и сл., том II), заповед № РД-02-33-33/25.03.2022 г. за повишаване в ранг на жалбоподателката (л.151, том I), експертно решение от ТЕЛК комисия, издадено в полза на детето на Ц. (л.152, том I), свидетелство за съдимост, диплома за висше образование, удостоверение за правоспособност, копие от трудова книжка Серия 3 №944260 на жалбоподателката (л.276 и сл., том I) .

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е подадена в преклузивния срок по чл.149, ал.1 АПК, на 17.05.2022г., считано от връчване на заповедта на жалбоподателката на 04.05.2022 г. Подадена е от надлежна страна срещу подлежащ на оспорване пред съда административен акт, поради което е процесуално допустима.

Оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган – министър на туризма, орган по назначаване на държавните служители в МТ. Тя съдържа изискуемите по чл.108, ал.1 ЗДСл реквизити – посочено е правното основание за прекратяване – чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл вр. ПМС № 63/26.04.2022 г. за приемане на Устройствен правилник на МТ /обн., ДВ, бр. 34/03.05.2022 г./ и утвърдено ново длъжностно разписание на министерството, в сила от 04.05.2022 г., придобитият ранг на държавна служба – II младши, включително и основанията на дължимите обезщетения, без обаче да е посочен техният цифров размер, което не е порок.

При издаване на заповедта не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, и в тази връзка релевираните възражения са неоснователни. В производството по специалния закон липсва задължение за административния орган, в чиято оперативна самостоятелност е преценката за разпределение на щатната численост на съответната администрация, да предостави възможност на държавния служител да представи документи, че притежава необходимата квалификация и умения за попълване на някои от новопредвидените длъжности, в която и да е от двете новообразувани дирекции в специализираната администрация. При изменение на щатното разписание административният орган действа в пределите на оперативна самостоятелност, даваща му правомощие да премахне отделни длъжности, да създава нови или да направи промени в числеността на щатните бройки с цел да подобри изпълнението на отделни функции на съответното ведомство.

За органа по назначаването липсва законово задължение да предлага преназначаване на друга длъжност при съкращение на длъжността. /Решение № 17 от 04.01.2022 г. на

ВАС по адм.дело № 7969/2021 г./ Също така основанието за прекратяване на служебното правоотношение не предвижда задължение за органа да извърши конкурентен подбор по реда на Глава Четвърта от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация.

Съдът обаче намира, че заповедта е издадена в нарушение на материалния закон и не съответства на целта на закона, което обуславя нейната отмяна.

Съгласно легалната дефиниция 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 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 легалната дефиниция се установяват именно основните белези на "длъжност в администрацията" – нормативно определена позиция, изразяваща се в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика.

В случая в тежест на административния орган е да установи наличието на фактическите основания, които обосновават съкращаване на длъжността, респективно наличието на предпоставките, че е налице реално съкращаване.

За да бъде прието, че една длъжност е реално съкратена по смисъла на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл, следва да бъде установено, че тази длъжност на първо място не фигурира като наименование /нормативно определена позиция/ в щатното разписание на съответната администрация и на второ място, като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. Тези две предпоставки трябва да съществуват кумулативно.

По отношение на първата предпоставка – да не съществува като нормативно определена позиция длъжността "началник на отдел" в отдел "Контрол на концесионната дейност" в дирекция "Управление на морските плажове" при МТ, съдът намира, че не е спорна, тъй като от 04.05.2022 г. в министерство е утвърдено изцяло ново длъжностно разписание, видно от което не съществува дирекция "Управление на морските плажове" и съответно в нея отдел „Контрол на концесионната дейност“ и длъжност „началник отдел“.

По отношение на другият съществен момент при разясняване дали е налице реално съкращаване на специфичната дейност, изпълваща съдържанието на длъжността, като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика за длъжността "началник на отдел" в отдел "Контрол на концесионната дейност" в дирекция "Управление на морските плажове" при МТ, следва да се изходи от сравнението между длъжностните характеристики, съдържащи специфичните функции, задължения и изисквания за заемането на конкретна длъжност преди и след 04.05.2022 г.

Съгласно отменения УП на МТ /в сила от 01.01.2019 г./, специализираната администрация на МТ е организирана в следните пет дирекции: "Туристическа политика"; "Маркетинг, реклама и информация в туризма"; "Международно сътрудничество и инвестиции в областта на туризма"; "Програми и проекти в туризма" и "Управление на морските плажове"

По отношение на дирекция "Управление на морските плажове" се установява,

че функциите и сферите на дейност на същата са уредени нормативно в чл.24а от УТ на МТ /отм./.

С новия УП на МТ специализираната администрация е организирана в шест дирекции, включително "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" и "Контролна и инспекционна дейност". Съгласно чл.37 от новия Устройствен правилник новосъздадената дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" изцяло е възприела функциите на дирекция "Управление на морските плажове" по чл.24а, т.1, т.2, т.3, т.4, т.5, т.14, т.15, т.16 и т.17 от отменения УП на МТ. Съгласно чл.38 от новия правилник новата дирекция "Контролна и инспекционна дейност", изцяло е възприела функциите на дирекция "Управление на морските плажове" по чл.24а, т.6, т.7, т.8, т.10, т.11, т.12, т.13, т. 16 от отменения УП.

При така извършеното сравнение следва извод, че осъществяваните от закритата дирекция функции са преминали в двете новосъздадени дирекции "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" и "Контролна и инспекционна дейност".

Съдът изследва дали има преминаване на функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика, характерна за заеманата от жалбоподателката длъжност в някоя от длъжностите в новосъздадените дирекции от специализираната администрация.

Видно от заключението на СИЕ е извършено сравнение с връчената на жалбоподателката длъжностна характеристика /л.159/ за длъжността "началник на отдел" в отдел "Контрол на концесионна дейност", дирекция "Управление на морските плажове" при МТ и длъжностите „началник на отдел“, „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“, като вещото лице е установило, че е налице съвпадение в целите на длъжностите. Експертизата посочва, че някои от преките задължения на жалбоподателката се констатираат и в други три длъжности, например с „началник отдел“ на отдел „Концесии и наеми на морските плажове“. Посочено е, че контролните функции на длъжността на жалбоподателката са преминали към дирекция „Контролна и инспекционна дейност“. При сравнителен анализ между длъжностната характеристика на жалбоподателката и тези за длъжностите „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“ е установено, че е налице съвпадение по отношение на целта и на част от задълженията между трите длъжности.

Съдът намира за релевантно извършеното от вещото лице сравнение между функциите на заеманата от жалбоподателката длъжност с функциите на длъжности от новите дирекции, но с различно наименование. Преструктурирането на една администрация чрез промяна на наименованието на длъжността, при което се запазват системата от функции, задачи и изисквания към конкретни длъжности, не представлява съкращение на щата по смисъла на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл /Решение № 4281 от 09.05.2022 г. на ВАС по адм.дело № 12055/2021 г./.

Следва да се има предвид, че преценката на органа по назначаване за увеличаване на едни щатни бройки /напр. в общата администрация/ за сметка намаляване бройките за други длъжности, е

изцяло в неговата оперативна самостоятелност и не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Релевирианият от жалбоподателя довод, че единствено и само поради увеличаване на общата численост на администрацията с новия Устройствен правилник в сравнение с отменения, не следва да бъде извършвано съкращение на длъжности, е неправилен. В конкретния случай значение е единствено преминаването на съвкупността от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностната характеристика и характерни за конкретна длъжност /в настоящия случай "началник на отдел " в отдел "Контрол на концесионна дейност", дирекция "Управление на морските плажове"/ в някоя от новите длъжности, утвърдени след 04.05.2022 г.

Безспорно сравнението между длъжностната характеристика на жалбоподателката за заеманата от нея длъжност преди съкращението и тези за длъжностите „началник на отдел“, „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“, разкрива много съществени прилики между целите на заеманата длъжност, основните области на дейност и преките задължения. Единствените разлики, които вещото лице е установило, че същите произтичат от прехвърляне на част от задълженията на жалбоподателката – контролни дейности и такива са вменени на длъжности „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел „Концесии и наеми на морски плажове“ в дирекция „Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“, утвърдени след 04.05.2022 г.

Освен това е налице съвпадение и в преките задължения и целите на заеманата от жалбоподателката длъжност и горепосочените длъжности в новосъздадените две дирекции, които са определящи за системата от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностни характеристики, характерни за заеманата от жалбоподателката длъжност. Така например е установено функционално съвпадение на длъжността с тази на „началник на отдел „Концесии и наеми на морските плажове“ при подготвителните действия по предоставяне на концесии, с длъжността „главен експерт“ в дейността по предоставяне на под наем на морски плажове, сходства има и с посочените задължения за длъжността „държавен експерт“, утвърдени след 04.05.2022 г. Установени са сходства между изброените длъжности и тази на жалбоподателката в дейностите по осъществяване на регулиращи, координиращи, контролни и информационни функции във връзка с контрола на предоставените концесии, участие в разработването на програми, даване на становища, предложения и информационни материали до други ведомства, министерства и международни институции, осъществяване на контрол по изпълнение на концесионните договори и съхраняване на досиета за всички сключени с министъра на регионалното развитие и благоустройство концесионни договори и договори за отдаване под наем на морски плажове, участия в комисии и работни групи, изготвяне на отговори на писма, запитвания и жалби и други.

Установените съществени прилики и съвпадения между основните цели и преките задължения на заеманата от жалбоподателката длъжност и тези за длъжностите „началник на отдел“, "държавен експерт" и „главен експерт“ в

отдел "Концесии и наеми на морските плажове" в дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма" след 04.05.2022 г., водят до извод за липса на една от изискуемите предпоставки за прилагане на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл. 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 07.02.2020 г. на ВАС по адм.дело № 1529/2019 г./.

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.

Наличието на значителни прилики и съвпадения между посочените длъжности, разкрива преминаване на функции от закритата към новооткритите длъжности. Този факт се подкрепя от събраните по делото доказателства, включително и от неоспорената от страните СИЕ. Съвкупният анализ на събраните по делото доказателства води до безспорния извод, че е налице неизпълнение на втората от указаните по-горе две предпоставки - премахване на длъжността като система от функции, задължения и иисквания, 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. От приетите по делото доказателства и от констатациите на експертизата се установи на новоразкритите длъжности в новосъздадените дирекции и отдели са възложени голяма част от задълженията и функциите, действали и за закритата такава, от което следва, че заеманата от Ц. длъжност не е премахната като система от функции и задължения по смисъла на чл. 2, ал. 1 от НПКД. В случая не се установи за длъжностите началник отдел, държавен и главен експерт в новата дирекция/отдел да е предвидена съществено различна система от функции, задължения и изисквания за заемането, които да не са съществували в длъжностната характеристика на жалбоподателката, още повече, че е налице и значително припокриване на функционалните характеристики на дирекциите и отдела. 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 правомощия по утвърждаване на структурни промени. Нормата на чл.6 АПК задължава административните органи да упражняват своите правомощия 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 правомощия 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 "началник отдел" в преобразуваната дирекция. Еднакви са целите на изброените по-горе нови длъжности. Еднакви са областите на дейност, свързани с административно-организационната дейност. Налице е сходство, до степен на идентичност във функциите, задълженията и изискванията между сравняваните длъжностни характеристики, като останалите функции и задължения изцяло съвпадат. Що се отнася до незначителното детайлизиране в новите длъжностни характеристики на някои от тях, в решение № 5391/03.06.2022 г. по адм. дело № 6535/2021 г. на ВАС, е посочено, че това не води до изводи за качествена промяна на основните задължения, функции и изисквания, която може да бъде изразена само в преразпределяне на функции, респективно в изваждането им и комбиниране с други, или изключени изцяло като система в щатното разписание, които да дадат основание за извод в обратна насока.

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.

Към датата на издаване на обжалваната заповед се установява, че са налице вакантни длъжности в новосъздадената дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма", в отдел "Концесии и наеми на морските плажове" (за държавен експерт, главен експерт и старши експерт), чиито функции се припокриват с тези на жалбоподателката/ и в дирекция "Контролна и инспекционна дейност" (главен експерт). Наличието на вакантни длъжности в дирекцията на жалбоподателката и преди съкращаването ѝ, както и такива в новосъздадените след 04.05.2022 г. дирекции, в които преминава дейността на закритата дирекция "Управление на морските плажове", води до извод за неспазване на целта на закона. Това е така, защото декларираната от органа

цел за назначаване – оптимизация на работата на администрацията и изпълнението и с по-малко на брой, но по-добре подготвени служители, не кореспондира с прехвърлянето на изпълняваните от жалбоподателката функции на други служители при наличието на вакантни места, точно обратното. След като органът по назначаване не е извършил съкращаване на съществуващите вакантни длъжности, включително и чрез извършените структурни промени, които се покриват като функции и задачи с изпълняваната от жалбоподателката длъжност, а е извършил съкращаване на конкретен служител, то органът е действал в нарушение на чл.6, ал.2-4 АПК.

Съвкупният анализ на изложените обстоятелства – „началник на отдел“, „държавен експерт“ и „главен експерт“ в отдел "Концесии и наеми на морските плажове" в дирекция "Концесиониране, наемна и регулаторна дейност в туризма“, както и наличие на вакантни длъжности преди и след съкращаването на относимите дирекции, водят до категоричен и безспорен извод за фиктивно съкращаване на длъжността на жалбоподателката.

От изложеното дотук съдът намира, че оспорената заповед е незаконосъобразна и следва да бъде отменена.

Предвид изхода на спора и направеното искане от жалбоподателката, в тежест на ответника следва да се възложат разноските, представляващи внесен депозит за СИЕ в размер на 350 лв.

Воден от горното, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед № РД-02-33-78/04.05.2022 г., издадена от министъра на туризма, с която на основание чл.106, ал.1, т.2 и чл.108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на В. М. Ц. на длъжността "началник на отдел" в отдел "Контрол на концесионна дейност", дирекция "Управление на морските плажове" при Министерството на туризма.

ОСЪЖДА Министерството на туризма да заплати на В. М. Ц., ЕГН [ЕГН], с постоянен адрес: [населено място], [улица], разноски по делото в размер на 350 лв. (триста и петдесет лева)

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на РБългария, в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: