

РЕШЕНИЕ

№ 2109

гр. София, 21.04.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав,
в публично заседание на 27.02.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Дияна Николова

при участието на секретаря Милена Чунчева, като разгледа дело номер **7468** по описа за **2019** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл.124, ал.1 от Закона за държавния служител /ЗДСл/.
Образувано е по жалба на И. Н. Н., подадена чрез адв.Р., срещу Заповед № ЧР-П-45/14.06.2019г. на министъра на икономиката, с която на основание чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката във връзка с извършена промяна в длъжностното разписание на Министерство на икономиката, в сила от 18.06.2019г.

Жалбоподателката моли за отмяната на оспорената заповед като незаконосъобразна – издадена при наличие на отменителните основания по чл.146, т.3, 4 и 5 АПК – допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, неправилно приложение на материалния закон и несъответствие с целта му. Твърди се и неспазване на установената форма – в оспорения акт липсвали мотиви и фактически установявания относно това с какъв акт и от кой орган е утвърдена промяната в длъжностното разписание. Макар заповедта да била издадена поради съкращаване на длъжността, при сравнение на функциите на дирекцията, в която е работила с тези по сега действащия устройствен правилник, било видно, че те са запазили. В случая не било налице съкращаване, тъй като длъжността, заемана от жалбоподателката преди съкращаването ѝ, не е премахната, нито пък е преустановена дейността ѝ. В този смисъл не били налице кумулативно изискващите се предпоставки за прилагане на разпоредбата на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл, а именно длъжността да е престанала да съществува като наименование /нормативно определена позиция/ в длъжностното

разписание и като система от функции, задължения и изисквания за заемането ѝ, утвърдени с длъжностна характеристика. В случая били запазени, както функциите на дирекцията, така и нейният числен състав, поради което според оспорващата не е налице реално съкращаване на длъжността, заемана от нея и освобождаването ѝ е продиктувано от съображения, различни от изложените в оспорената заповед. В този смисъл било налице и превратно упражняване на власт.

В съдебно заседание изложеното в жалбата и направеното с нея искане се поддържат чрез адв.Р., която моли да бъде съобразено обстоятелството, че всички служители, които са работили в Сектор „Мониторинг“, чийто началник е била жалбоподателката, са били преназначени в Сектор „Техническо изпълнение“, поради което е налице сходство, еднаквост във функциите, изпълнявани от служителите в Сектор „Мониторинг“ и Сектор „Техническо изпълнение“, в този смисъл е налице и идентичност между функциите и задълженията на длъжностите началник Сектор „Мониторинг“ и началник Сектор „Техническо изпълнение“. Подробни съображения излага в писмени бележки. Възразява срещу прекомерността на заплатеното от ответника адвокатско възнаграждение.

Ответникът по оспорването, чрез адв.Г. в съдебно заседание, моли жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна и недоказана. Счита, че от представените по делото доказателства безспорно се установява съкращаването на длъжността на жалбоподателката. Мотивира, че не е налице и длъжност, която да представлява идентична съвкупност от функции. Подробни съображения излага в писмени бележки. Претендира разноски по представен списък.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд София-град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:

Не е спорно и от доказателствата по делото се установява, че със Заповед № ЧР-Н-45/09.03.2015г. на министъра на икономиката жалбоподателката е назначена на длъжността главен експерт, експертно ниво 2, в Сектор „Мониторинг“, Отдел „Мониторинг и финансово управление“ на Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката /МИ/, считано от 09.03.2015. за заместване на П. В. Н. – А..

Със Заповед № ЧР-И-90/01.03.2016г. на министъра на икономиката /л.16/ жалбоподателката е преназначена, считано от 01.03.2016г., от длъжността началник сектор в Сектор „Мониторинг“, Отдел „Мониторинг и финансово управление“, Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ на същата длъжност.

На 14.06.2019г. с вх.№ 93-00-1668 /л.24 и сл./ до министъра на икономиката е заведен доклад от главния секретар на министерството относно предложение за структурна промяна в Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ /ГД ЕФК/ като е предложена и нова организационно управленска и длъжностна структура на ГД ЕФК, която да влезе в сила от 18.06.2019г. Докладът е мотивиран с препоръките на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ по одитен доклад от 22.05.2019г. относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на Управляващия орган по Оперативна програма „Иновации и

конкурентоспособност“ № 12-00-685/22.05.2019г. /приет като доказателство по делото/, както и с констатациите и препоръките в Одитен доклад № [ЕГН] на Сметната палата за извършен одит, също приет като доказателство по делото.

Към доклада са приложени проекти на заповед за утвърждаване изменение на длъжностното разписание, проект на изменение на длъжностното разписание, проект на изменение на поименното щатно разписание. Предложените промени са утвърдени със Заповед № РД-16-1105/14.06.2019г. на министъра на икономиката /л.49/, утвърдено е и ново длъжностно разписание на ГД ЕФК и ново поименно щатно разписание на служителите в нея /л.50 и сл. по делото/.

Предвид извършената промяна е издадена оспорената в настоящото производство заповед, с която служебното правоотношение на оспорващата е прекратено на основание чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл – поради съкращаване на длъжността, наредено е на лицето да се изплати обезщетение за неползван годишен отпуск и за неспазен срок на предизвестие. Заповедта, съгласно отбелязаното в нея е връчена на Н. на 117.06.2019г., а жалбата срещу нея е заведена в деловодството на ответника на 26.06.2019г.

Приети като доказателства по делото са длъжностни характеристики на жалбоподателката, длъжностни характеристики на длъжностите след промяната в длъжностното разписание, за които оспорващата твърди, че покриват изискванията и функционалните задължения на длъжността, за която ответникът твърди, че е съкратена, функционални характеристики на Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“, преди и след извършената структурна промяна. Приети са длъжностно и поименно разписание преди и след промяната, от които се установява, че преди промяната ГД ЕФК по длъжностно разписание има 222 служители, разпределени в пет отдела – „Законодателство, вътрешен контрол и нередности“ – 16; „Координация, публичност и техническа помощ“ – 13; „Програмиране, оценки и договаряне на безвъзмездна финансова помощ“ – 45, в т.ч. сектор „Оценка на проекти и договаряне“ – 31 и сектор „Програмиране и наблюдение на оперативни програми“ – 13; „Законосъобразност на процедури и процесуално представителство“ - 15; „Мониторинг и финансово управление“ – 130, в т.ч. служителите в сектори „Мониторинг“ – 28, „Финансово управление и верификация на разходите“ – 24, „Финансово планиране и счетоводна отчетност“ – 7, регионални сектори С., В. Т., В., С. З., П., В. и Б. със съответно 32, 6, 6, 5, 9, 7 и 5 служители.

След извършената промяна служителите в ГД ЕФК отново са 222 –ма на брой, но са разпределени по различен начин, променени са наименованията на отделите и секторите в тях, съответно има промяна в задълженията на отделните структурни звена. Отново са налице пет отдела – Отдел „Програмиране и договаряне“ с 24 служители, Отдел „Подбор на проекти и техническа помощ“ с 36 служители, разпределени в два сектора – „Подбор на проекти“ – 22 и „Техническа помощ“ – 13; Отдел „Управление на риска, контрол и сигурност“ с 20 служители, Отдел „Изпълнение на проекти“ със 107 служители, разпределени в сектор „Техническо изпълнение“ – 28, сектор „Процесуално представителство“ – 8, регионални сектори С., В. Т., В., С. З., П., В. и Б. със съответно по 32, 6, 6, 5, 9, 7 и 5 служители; Отдел „Финансово управление“ с 32 служители, разпределени в сектор „Финансово управление и верификация на разходите“ – 24 и сектор „Финансово планиране и счетоводна отчетност“ – 7.

В длъжностното разписание от 01.06.2019г. в главната дирекция има 5 сектора и 7

регионални сектора към Отдел „Мониторинг и финансово управление“. След извършената промяна в длъжностното разписание от 18.06.2019г. в дирекцията има 6 сектора, а седемте регионални сектора са към Отдел „Изпълнение на проекти“.

За изясняване на спора от фактическа страна, по делото е прието заключение на съдебно-икономическа експертиза, изготвено от вещото И. Б., което съдът кредитира като обективно и компетентно дадено. От заключението на вещото лице и обясненията, дадени от него в съдебно заседание се установи, че след извършено сравнение на длъжностните характеристики за длъжността „началник сектор“ в Сектор „Мониторинг“, заемана от жалбоподателката преди съкращаването ѝ и за същата длъжност в Сектор „Техническо изпълнение“, Отдел „Изпълнение на проекти“, Сектори „Финансово управление и верификация на разходите“ и „Финансово планиране и счетоводна отчетност“ в Отдел „Финансово управление“, разработени след 18.06.2019г., работата в секторите, които се сравняват е свързана с наблюдение, координация и контрол при изпълнение на проекти по оперативните програми „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“ и „Иновации и конкурентоспособност 2014-2020“, „Инициатива за малки и средни предприятия“. Спецификата на работата в отделните сектори обуславя различията в преките задължения. Между заеманата от жалбоподателката длъжност и тези, обособени след промяната в Отдел „Финансово управление“ са налице съществени различия по отношение на функциите и задълженията. В Сектор „Мониторинг“ се извършва наблюдение и контрол на изпълнението на договорите, сключени с бенефициентите по програмите, изготвят се доклади и отчети, свързани с изпълнението и управлението на проектите, съфинансирани по оперативните програми, участва се в изготвянето на годишния доклад по оперативните програми. В Секторите „Финансово управление и верификация на разходите“ и „Финансово планиране и счетоводна отчетност“ в Отдел „Финансово управление“ се извършва проверка на съответствието между планирани и реално извършени разходи, свързани с изпълнението на сключените договори, координират се дейностите по осчетоводяване, организират се плащанията към бенефициентите и др. Разликата в целите на длъжността на жалбоподателката и сравняваните в Отдел „Финансово управление“ е, че в последния се извършва финансова верификация на бенефициентите по оперативните програми и плащания и текущо счетоводно отчитане по оперативните програми. Налице са разлики и в областите на дейност, в преките задължения и необходимите компетентности и то съществени, показани нагледно в таблицата към заключението. Т.е. освен, че длъжността „началник Сектор „Мониторинг““ не съществува в утвърденото длъжностно разписание, налице е и разлика в преките задължения и функциите между нея и длъжността „началник „Сектор „Техническо изпълнение“, която като функции и задължения е най-близко до заеманата преди съкращаването длъжност от жалбоподателката.

Въз основа на така установеното от фактическа страна, съдът обуславя следните правни изводи:

Жалбата е допустима – насочена е срещу подлежащ на оспорване административен акт, от лице, което е негов адресат, при наличие на правен интерес от оспорването. Спазен е и преклузивният 14-дневен срок за оспорване, с оглед данните за съобщаване на акта.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Като извърши длъжимата на основание чл.168, ал.1 АПК, проверка за

законосъобразност на оспорения акт освен на основанията, сочени от оспорващата и на всички основания по чл.146 АПК, съдът приема следното:

Заповедта е издадена от компетентен административен орган – министъра на икономиката, който съгласно чл.12 от Устройствения правилник на Министерството на икономиката утвърждава структурата на административните звена и длъжностното разписание на длъжностите на Министерството по предложение на главния секретар и прилага съответните процедури за подбор и наемане на служителите в Министерството, включително осигурява извършването на съответните процедури за кариерно развитие и израстване на служителите в Министерството. Съответно разпоредбата на чл.106, ал.1 ЗДСл предвижда, че правоотношението с държавния служител може да бъде прекратено с едномесечно предизвестие от органа по назначаването.

Спазено е изискването за форма – заповедта е издадена в писмена форма и съдържа реквизитите, предвидени в нормата на чл.108, ал.1 от специалния закон ЗДСл – посочено е правното основание за прекратяване на служебното правоотношение, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. Не се установяват допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, които да бъдат квалифицирани като съществени и да мотивират отмяната на акта само на това основание. При издаването на заповедта правилно е приложен и материалният закон. Легално определение на понятието държавен служител е дадено в разпоредбата на чл.2, ал.1 ЗДСл, според която държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон. Съгласно чл.6 ЗДСл държавният служител изпълнява държавната служба въз основа на назначаване от компетентен орган на държавна власт. Длъжностите, които се заемат от държавните служители, се определят в Класификатора на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в „Държавен вестник“. Легална дефиниция на понятието „длъжност в администрацията“ е дадено в чл.2, ал.1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, според която „длъжност в администрацията“ е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията 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. От своя страна, ЗДСл не дава определение на понятието „държавна служба“. Такова определение няма и в действащото българско законодателство и то се извежда от теорията. Държавната служба е трайно изградена институция, осигуряваща постоянното и непрекъснато функциониране на държавния апарат за реализиране на държавни цели и задачи. Държавна служба съществува не само при държавните административни органи, но при другите органи, осъществяващи държавни функции. Държавната служба не е непосредствено свързана с производството на материални ценности, тя не е материално-производствена дейност,

но тя може да бъде дейност по подготвяне на условията за осъществяване на материално производство.

Държавната служба е институция на държавата и има за основно предназначение да реализира държавната политика, държавните интереси, както и обществения интерес, представен в държавната политика. Функционирането на държавната служба е свързано с упражняването на държавна власт и при осъществяването ѝ, винаги се действа от името на държавата, затова държавната служба е израз на държавно-властнически правомощия и нейното нормално функциониране се гарантира от държавната власт, като при нужда за целите на изпълнение на задачите на държавната служба може да се прибегне и до държавна принуда. Държавната служба се осъществява на основата на правото - тя е правно регламентирана и представлява система от правни норми, общи и специални, които уреждат принципите и правилата на осъществяване на държавната служба, правата и задълженията на държавните служители, отговорността и зависимостта между функционирането на държавната служба в различните държавни органи и звена.

На плоскостта на изложеното, по делото не е спорен въпросът, че жалбоподателката е била държавен служител и е била на държавна служба – същата е изпълнявала длъжността началник Сектор „Мониторинг“ в Отдел „Мониторинг и финансово управление“, Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката, която длъжност е съществувала в длъжностното и поименното разписание на МИ преди извършената промяна.

Предпоставките за прекратяване на служебното правоотношение с жалбоподателката по чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл се извеждат от текста на правната норма. За съкращаване на длъжността би могло да се говори, ако в конкретния случай са настъпили промени в длъжностното разписание, в резултат на които длъжността е престанала да съществува като нормативно определена позиция и като система от функции, задължения и отговорности, както и изисквания за заемане на длъжността, посочени в длъжностна характеристика, респективно е намален броят на лицата, които упражняват тези функции.

От приетите по делото доказателства, вкл. посредством заключението на вещото лице, се установи по безспорен начин, че вследствие извършената промяна на длъжностното разписание, утвърдена със Заповед № РД-16-1105/14.06.2019г. на министъра на икономиката /л.49/, е реорганизирана структурата на главната дирекция като Отдел „Мониторинг“ в Отдел „Мониторинг и финансово управление“ вече не съществува, променен е броят на секторите и принадлежността им към конкретен отдел. От заключението на вещото лице се установи също така, че функциите на отделите в състава на главната дирекция са променени с оглед необходимостта от по-ясно разграничаване на задълженията и съответно компетентностите им. В този смисъл длъжността „началник сектор“ продължава да съществува като нормативно определена позиция в утвърдените нови поименно и длъжностно разписания като няма съкращаване на всички служители, заемащи длъжността. Не е намалена числеността на ГД ЕФК, не е намалена и числеността на лицата, които ще я изпълняват доколкото са налице 6 сектора в рамките на 5-те отдела след извършената

промяна. Налице обаче е промяна в целите на длъжността, преките задължения и компетентности, което дава основание на съда да приеме, че е осъществено основанието за прекратяване на служебното правоотношение, посочено в оспорения акт – чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл, тъй като макар длъжността, заемана от жалбоподателката преди прекратяването му, да продължава да съществува в длъжностното разписание като нормативно обособена позиция е налице посочената промяна в системата от функции, задължения и отговорности на отделните отдели и сектори към тях, съответно не е налице длъжност „началник сектор“ с функции, задължения и отговорности, съответстващи на тези по заеманата преди съкращението длъжност от жалбоподателката. Съществуващият до 18.06.2019г. Отдел „Мониторинг и финансово управление“ е закрит изцяло, съответно закрит е и съществуващият в него Сектор „Мониторинг“. Създадени са нови отдели с нови функции, съответно в тях са разкрити нови сектори, също с различни от тези на Сектор „Мониторинг“, функции. Това от своя страна определя нови и различни функции на длъжността „началник сектор“ в новосъздадените сектори, като припокриването е в частта на естествено присъщите ръководни функции за длъжността. Функциите, задълженията и изискванията за заемане на длъжността „началник сектор „Мониторинг“ по длъжностната характеристика на жалбоподателката не съвпадат с тези на нито една от сравняваните длъжностни характеристики за началниците на новообразуваните сектори в обем, който да даде на съда да приеме, че е налице припокриване в степен, обуславяща извод за липса на реално извършено съкращаване на заеманата от нея длъжност.

Неоснователно намира съдът възражението, че служителите в Сектор „Мониторинг“ са преназначени в Сектор „Техническо изпълнение“ и поради тази причина следва да се приеме, че е следвало да бъде преназначена и жалбоподателката. Органът по назначаването е свободен в преценката си дали да извърши или не промяна в структурата на организацията. Тази негова преценка, обратно на наведените в жалбата доводи, не подлежи на съдебен контрол. В случай, че е налице промяна в длъжностното разписание вследствие извършената реорганизация, съдебният контрол е ограничен до това налице ли е реално съкращаване на длъжността, съответно законосъобразно ли е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателката на посоченото в оспорения акт основание. В този смисъл за органа по назначаването не съществува нормативно задължение да извърши конкурентен подбор - Законът за държавния служител не изисква при прекратяване на служебното правоотношение на основание чл.106, ал.1, т.2 извършването на такъв. Конкурентен подбор може да се извърши, ако органът по назначаването предварително обяви, че ще направи това, като в тези случаи условията за извършване на подбора стават част от административната процедура. От събраните по делото доказателства се установи, че към датата на издаване на оспорената заповед в МИ няма утвърдени и действащи вътрешни правила за подбор при съкращаване и прекратяване на служебните правоотношения на държавните служители. Налице е реално съкращение по смисъла на закона, което предполага и правото на органа по назначаването да прекрати служебното правоотношение

със служителя. При липсата на нормативно установени критерии за подбор между служителите, заемащи длъжността, която се съкращава, преценката за това кои ще останат на работа и кои ще бъдат съкратени е предоставена изцяло на органа по назначаването и не може да бъде контролирана от съда – в този см. Решение № 7027 от 26.05.2014г. по адм. д. № 12401/2013г., V отд. на ВАС.

По изложените съображения съдът намери жалбата за неоснователна и като такава тя следва да бъде отхвърлена. Основателна при този изход на спора е претенцията на ответника за присъждане на разноски. Такива са доказани в размер на 1020 лева, от които 300 лева за заплатен депозит за възнаграждение на вещото лице и 720 лева за заплатено адвокатско възнаграждение, с вкл. ДДС. Възражението на пълномощника на жалбоподателката за прекомерност на заплатеното адвокатско възнаграждение за процесуално представителство на ответната страна съдът намира за неоснователно. Съгласно разпоредбата на чл.8, ал.4 от Наредба № 1/09.07.2004г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, за отмяна на заповед за прекратяване на служебно правоотношение възнаграждението се определя по правилата на чл.7, ал.1, т.1, буква "а", съответно посочената разпоредба предвижда, че за процесуално представителство, защита и съдействие по дела за отмяна на уволнение или за възстановяване на работа, когато искът е предявен самостоятелно - не по-малко от размера на минималната работна заплата за страната към момента на сключване на договора за правна помощ. В настоящия случай договорът за правна помощ /л.300 по делото/ е сключен на 05.09.2019г. С ПМС № 320/20.12.2018г., обн. ДВ, бр. 107 от 28 декември 2018г., размерът на минималната работна заплата считано от 01.01.2019г.е определен на 560 лева. С договора за правна помощ е уговорено заплащането на адвокатско възнаграждение за настоящата инстанция в размер на 600 лева без ДДС и 720 лева с включен ДДС. Съгласно § 2а от Допълнителните разпоредби на Наредба № 1/09.07.2004г., за нерегистрираните по Закона за данъка върху добавената стойност адвокати размерът на възнагражденията по тази наредба е без включен в тях данък върху добавената стойност, а за регистрираните дължимият данък върху добавената стойност се начислява върху възнагражденията по тази наредба и се счита за неразделна част от дължимото от клиента адвокатско възнаграждение, като се дължи съобразно разпоредбите на Закона за данъка върху добавената стойност. В контекста на изложеното, договореното и заплатено от ответника адвокатско възнаграждение за процесуално представителство пред настоящата инстанция не се явява прекомерно.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 и чл.143, ал.4 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 40-ти състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на И. Н. Н. срещу Заповед № ЧР-П-45/14.06.2019г. на министъра на икономиката.

ОСЪЖДА И. Н. Н. да заплати на Министерство на икономиката сумата в

размер на 1020 /хиляда и двадесет/ лева, представляваща разноси по производството.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: