

РЕШЕНИЕ

№ 15278

гр. София, 23.08.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 54 състав, в публично заседание на 06.06.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Атанас Николов

при участието на секретаря Ирена Йорданова, като разгледа дело номер **8753** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – чл. 178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалбата на Н. Н. Л. с ЕГН [ЕГН] от [населено място] срещу Заповед № ЧР-610 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, с което на основание чл. 106, ал.1, т.2 , вр с чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното й правоотношение поради съкращаване на длъжността.

Жалбоподателят в жалбата, писмени молби по делото и писмена защита излага подробни доводи за незаконосъобразност на оспорваната заповед поради противоречието й с материално правните разпоредби на закона, съществено нарушение на административно производствените правила и противоречие с целта на закона - основания за оспорване по чл.146, т. 4, 3 и 5 от АПК. Излага подробни доводи, че не е налице реално съкращаване на заеманата от него длъжност, че при издаване на заповедта са нарушени разпоредбата на чл.13 АПК и принципът на равнопоставеност, равни възможности и забрана за дискриминация, установени в чл. 20- 21 от Хартата на основаните права на ЕС, чл.6, ал.2 от Конституцията на

република България, чл.2, ал.4 и ал.21 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр). Моли заповедта да бъде отменена. Претендира присъждане на сторените разноски.

Ответникът, изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, чрез процесуалните си представители, оспорва жалбата и поддържа становище за нейната неоснователност, като подробни доводи за законосъобразността на оспорваната заповед излага в писмена защита. Претендира присъждане на направените разноски.

От фактическа страна:

От събраните по делото доказателства се установява, че жалбоподателката Н. Н. Л. е заемала длъжност „главен одитор по чл. 45 ал.1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС)“ в дирекция „Одита на средствата по социална политика и образование“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

С докладна записка вх. № 95-07-39/ 01.08.2023 г. (л. 28) директорът на дирекция „Одита на средствата по социална политика и образование“ (ОССПО) предлага разпределение на щатни бройки от дирекцията в бъдещия отдел със сходни функции, който ще бъде структуриран в бъдещата дирекция „О. дейност“, съгласно проект на ПМС, с който се изменя Устройствения правилник на ИА ОСЕС. Посочено е, че към момента дирекция ОССПО разполага със 17 щатни бройки, включително 1 щатна бройка за длъжността „директор на дирекция“. Предвид това, че в бъдещия отдел, който ще извършва одитни дейности, свързани със социалната политика, заетостта, вътрешните работи, образованието и науката следва да бъдат назначени 11 служители, е предложено 5 щатни бройки да бъдат прехвърлени в другите две бъдещи дирекции: дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и дирекция „Специфична одитна дейност“.

С ПМС № 113 от 11.08.2023 г. (Обн. ДВ. бр.71 от 18 август 2023 г.) е изменен Устройственият правилник на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" към министъра на финансите, като специализираната администрация на агенцията е организирана вместо в четирите дирекции, както следва: дирекция "Одита на средствата по регионална политика" (ОСРП); дирекция "Одита на средствата по социална политика и образование" (ОССПО); дирекция "Одита на средствата по териториално сътрудничество и други програми" (ОСТСДП) и дирекция "Правно осигуряване на одитната дейност" (ПООД) в три дирекции, както следва: дирекция "О. дейност"; дирекция "Специфична одитна дейност" и дирекция "Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност".

В докладна записка вх. № 95-02-20/ 18.08.2023 г. (л. 23) от главния секретар на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ относно структурни и длъжности промени в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ съгласно

Постановление № 113 на Министерския съвет от 2023 г. (ДВ, бр. 71 от 2023 г.) се посочва, че придържайки се максимално към структурното разпределение и отговорностите на новите дирекции „Специфична одитна дейност“ и „Методология, автоматизиране и хоризонтални политики“, както и направените предложения от директорите на съществуващите дирекции, следва да се структурират, респ. да се съкратят длъжности, включително заеманата от Н. Н. Л. длъжност „главен одитор – чл. 45 от ЗВОПС“, като служебното правоотношение на служителя бъде прекратено поради съкращаване на длъжността. Със Заповед № 3-83/ 22.08.2023 г. (л. 19) е утвърдено длъжностно разписание на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ с направените промени, считано от 22.08.2023 г. Контролът по изпълнението на заповедта е възложен на главния секретар на агенцията.

С обжалваната в настоящето производство Заповед № ЧР-610 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (л.35), на основание чл. 106, ал.1, т.2, вр с чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с Н. Н. Л. на длъжност “главен одитор по чл. 45, ал.1 от ЗВОПС” в Дирекция “Одити на средствата по социална политика и образование ‘На Изпълнителна агенция “Одит на средствата от европейския съюз”, считано от 22.08.2023г., поради съкращаване на длъжността.

По делото са представени и са приети като доказателства: длъжностно разписание на ИА ОСЕС, в сила от 10.08.2023 г. с общата численост на персонала е 72 щ.бр., от които 63 щ.бр. в специализираната администрация, в Отдел “ Одит на средствата по социална политика и образование”, са налице 17 щ.бр. за длъжност „главен одитор по чл.45, ал.1 от ЗВОПС“, всички заети, като една от тях е заета от Н. Н. Л. и длъжностно разписание, в сила от 22.08.2023 г., видно от което в дирекция в отдел “Одит на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи” има общата численост на персонала е 76 щ. бр., от които 68 щ. бр. в специализираната администрация.

Представени са и поименно разписание на длъжностите на ИА ОСЕС, в сила от 10.08.2023 г. и поименно разписание на длъжностите на ИА ОСЕС, в сила от 22.08.2023 г., издадено на основание ПМС № 113 от 11.08.2023 г., съдържание на което следва структурата, посочена в Постановление № 113 от 11.08.2023 г. за изменение и допълнение на нормативните актове на Министерски съвет и докладна записка № 95-02-20 от 18.08.2023 г. на главния секретар на ИА ОСЕС, изготвена въз основа на постановлението. В новосъздадената дирекция „Специфична одитна дейност“ към 22.08.2023 г. са налице 9 незаети щ. бр. за длъжностите „директор“, „главен одитор“, „старши одитор“, „държавен одитор“ и „главен експерт“. А в отдел “Одити на средствата по социална политика, образование и вътрешни работи има една незаета длъжност “началник отдел”.

Като доказателства са приети и длъжностните характеристики за длъжностите „държавен одитор по ал. 45, ал.1 от ЗВОПС“ и „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекция „Специфична одитна дейност“, дирекция „Методология, хоризонтални политики и автоматизация на одитната дейност“ и в дирекция „О. дейност“ на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ след

промените в сила от 22.08.2023г. и длъжностните характеристики за длъжностите „държавен одитор по ал. 45, ал.1 от ЗВОПС“ и „главен одитор по чл. 45, ал. 1 от ЗВОПС“ в дирекциите Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ до промените в сила от 22.08.2023г., ведно със заповедите за утвърждаването им. Представен е и препис от служебното досие на жалбоподателката, както и графици за извършваната дейност в Агенцията.

По искане на страните са разпитани свидетели във връзка с начина, по който е станало освобождаването на служителите след извършената промяна в структурата и длъжностното разписание, както и за организацията на работата в ИАОСЕС.

От правна страна.

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от лице с правен интерес, против подлежащ на обжалване административен акт, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество е основателна поради следното.

Заповедта е издадена от компетентен орган. Съгласно чл.8, ал.1, т.18 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ към министъра на финансите, изпълнителният директор назначава държавните служители, изменя и прекратява служебните правоотношения с тях. Видно от трудов договор № 180 от 07.06.2023 г. (л.36), сключен между министъра на финансите и К. А. Д., същата е назначена на длъжност „изпълнителен директор“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“, считано от 08.06.2023 г., поради което следва да се приеме, че актът за едностранно прекратяване на служебното правоотношение е издаден от компетентен административен орган по смисъла на чл.108, ал.1 ЗДСл.

Заповедта е издадена в предвидената от закона писмена форма и съдържа всички необходими реквизити по чл.108 ЗДСл: правно и фактическо основания за прекратяване, дължими обезщетения и придобит ранг на държавна служба. Безпротиворечиво съдебната практика приема, че в хипотезата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл правното основание е и фактическо такова за прекратяване на служебното правоотношение и за органа по назначаване не съществува задължение за посочване на конкретни фактически обстоятелства. В този смисъл решения на ВАС по адм. д. №№ 2139/2006г., 1574/2007г., 5913/2010г., 11161/2007г. и др.

В мотивите си заповедта препраща към Постановление на МС № 113/11.08.2023г. и длъжностното разписание на ИАОСЕС в сила от 22.08.2023г. Както е посочено в Тълкувателно решение № 16 от 3.03.1975 на ОСГК на ВС, което в тази част не е изгубило действието си, не е необходимо издаването на административния акт или

отказа и излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение да съвпадат по време. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт. Ако административният акт е издаден на основание на такива подготвителни документи, каквито в случая са доклад изх. № 95-01-5 от 26.06.2023г., докладна записка вх. № 95-02-20/18.08.2023г. и заповедта за утвърждаване на нов щат, изложените в тях съображения са такива и за издаването на самия акт.

В закона липсва установена специфична процедура за издаване на заповед на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл. Единственото изискване е наличието на отправено едномесечно предизвестие за прекратяване на служебното правоотношение, но това изискване не е абсолютно, доколкото неспазването на едномесечния срок на предизвестие може да бъде компенсирано с обезщетение, съгласно чл. 106, ал. 4 от ЗДСл., както е в случая.

Заповедта за прекратяване на служебното правоотношение е издадена при неправилно приложение на материалния закон.

Видно от събраните доказателства, заеманата от Н. Н. Л. длъжност е “главен одитор по чл.45 ал.1 ЗВОПС“ в дирекция „Одит на средства по социална политика и образование“ (ОССПО). В дирекцията преди промените съществуват 8 длъжности “главен одитор по чл.45 ал.1 ЗВОПС“. Видно от представеното длъжностно разписание на ИА ОСЕС от 10.08.2023 г. общата численост на персонала на дирекция ОССПО преди изменението е била общо 17 бр., на дирекция ОСРП – 21 бр., на дирекция ОСТСДП – 14 бр. и на дирекция ПООД – 11 бр. съответно длъжностите за главен одитор, след влизане в сила на новото разписание са увеличени от 30 на 31.

Според легалното определение, дадено в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА), 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 и задържането под стража 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.

В съдебната практика по прилагане на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл се приема, че за да се приеме, че една длъжност е реално съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, трябва да бъде установено, че тази длъжност вече: 1. не фигурира като наименование /нормативно определена позиция/ в щатното разписание на съответната администрация и 2. като съвкупност от определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. Двете предпоставки следва да съществуват

кумулятивно. Доказателствената тежест за установяване на тези обстоятелства е на ответника като орган по назначаването, т.е. органът по назначаването носи доказателствената тежест за обстоятелството, че е извършено реално, а не фиктивно съкращаване на процесната длъжност. Реорганизацията и вътрешното реструктуриране в отдели и дирекции е в рамките на оперативната самостоятелност на органа по назначаването и съответно не подлежи на контрол за законосъобразност. Упражняването на правомощията във връзка с това обаче следва да е добросъвестно и разумно, подчинено на легитимни цели, каквито са постигане на ефективно и ефикасно функциониране на администрацията посредством оптимизиране на дейността ѝ – в т.см. Решение № 12735 от 18.12.2023 г. по адм. д. № 5644/2023 г., V отд. на ВАС.

Видно от събраните по делото доказателства, при съпоставка на длъжностните характеристики за главен одитор по чл.45, ал.1 ЗВОПС и главен одитор в трите дирекции от специализираната администрация не е налице различие в целите на тези длъжности, областите им на дейност, преките им задължения и изискванията за тяхното заемане. И в единия и в другия случай при двете длъжности целта е извършването на одитна дейност по европейски фондове и програми, като областите на дейност изцяло съвпадат с извършване на одитна дейност, а преките задължения са еднакви. Поименното изброяване на конкретните фондове и програми на Европейския съюз в първата длъжностна характеристика, по предходното длъжностно разписание и избрания общ подход на формулиране на задълженията при втората длъжностна характеристика, след влизане в сила на новото длъжностно разписание, според настоящия съдебен състав не обосновава различия. Отделно от това, но съществено в случая е и обстоятелството, че видно от последното утвърдено длъжностно разписание, са налице свободни длъжности за длъжността заемана от жалбоподателката – главен одитор, като в случая промяната на професионалното направление от икономика на икономика и право не запълва този дефицит в доказването, доколкото видно от трудовото досие на Л., същата е със завършено висше икономическо образование.

Поради изложеното, съдът намира, че трансформацията на длъжностите описана по-горе, извършена от органа по назначаване, макар сторена в рамките на неговата оперативната самостоятелност, не цели обезпечаване на работата и по-добрата функционалност при организация и изпълнение на заложените дейности, а освобождаване на служител от заеманата от него длъжност. Съкращаване на щата означава премахване на съответна щатна длъжност с оглед на оптимизиране на работата на административната единица. Недопустимо е да се прилага чл. 10б, ал. 1, т. 2 от ЗДСл при запазване, респективно увеличаване на броя на щатните длъжности от посочения вид, както съдът констатира в настоящия случай, за да се устроят други служители, заемащи преди реорганизацията други или сходни длъжности. Освен това, след като реорганизацията е в оперативната самостоятелност на административния орган, в съответствие с чл. 6 от АПК той следва да съобрази кои длъжности да трансформира и кои да съкрати, като изложи съответни мотиви, което не е сторено - в т. см. Решение № 8121 от 26.06.2017 г. по адм. д. № 5726/2016 г., V отд. на ВАС. Анализът на относимата съдебна практика навежда на извод за релевантност на проверката за съответствие на упражнените от органа правомощия с принципа за

съразмерност по чл.6 от АПК, респ. изследване дали тези правомощия са упражнени за постигане на целите по оптимизиране на дейността на администрацията или са насочени към освобождаване на конкретен служител, а не към съкращаване на съответна длъжност с цел оптимизиране на дейността на администрацията.

Съдът не споделя изложените от процесуалния представител на жалбоподателката доводи, че извършеното съкращаване на длъжността на Н. Л. е в противоречие с целта на специалните нормативни актове за защита от дискриминация, като ги определя за неоснователни и неотнормирани към предмета на правния спор, който е съсредоточен върху отговора на въпроса - налице ли е реално съкращаване на длъжността и предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, отговора на който въпрос е отрицателен с оглед изложените по-горе мотиви. Още повече, че от събраните писмени и гласни доказателства не се установява Н. Л. да е била третирана по-неблагоприятно с оглед някой от признаците по чл. 4, ал.1 от Закона за защита от дискриминация.

По изложените съображения, съдът намира, че жалбата е основателна и поради това оспорената в настоящото производство заповед следва да се отмени.

С оглед изхода на спора, на основание чл. 143, ал.3 АПК, на ответника следва да се присъдят направените разноски – адвокатско възнаграждение.

С тези мотиви, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Н. Н. Л. от [населено място] - Заповед № ЧР-610 от 22.08.2023г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, с която на основание чл. 106, ал.1, т.2, вр с чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното й правоотношение поради съкращаване на длъжността.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Одит на средствата на Европейския съюз“ да заплати на Н. Н. Л. от [населено място] сумата от 1200 лв. разноски по делото.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението, че е изготвено.

СЪДИЯ:

