

РЕШЕНИЕ

№ 335

гр. София, 14.01.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 12 състав, в публично заседание на 13.02.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Наталия Ангелова

при участието на секретаря Цонка Вретенарова, като разгледа дело номер **3948** по описа за **2011** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба вх. № 2097 от 18.04.2011 г. по описа на Административен съд София-град (АССГ), подадена от Г. С. Н. с ЕГН [ЕГН] с постоянен адрес, [населено място], [улица] чрез адвокат И. К. срещу Заповед №ОСОС-28/04.04.2011г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ).

С обжалваната заповед на основание чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на жалбоподателя за длъжността „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните“ при Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ)- П., считано от 04.04.2011 г., като се мотивира с утвърдено длъжностно щатно разписание на посочената административна структура в сила от 01.04.2011г. С жалбата се иска заповедта да бъде отменена, като се твърди, че жалбоподателят винаги бил отговарял на изискванията за заемане на длъжността, имал 30-годишен стаж по специалността санитарен инспектор, от 08.02.2011г. бил преназначен за държавен служител на длъжността „младши инспектор”, считано от 01.03.2011г. със Заповед № ОСПД -557/01.03.2011г. в ОДБХ – П., неясно защо – предвид обема на работа са съкратени 17 от 28-те общо служители, прехвърлени на основание параграф 1, ал.3 от ПЗР на Закона за Българска агенция за безопасност на храните (ЗБАБХ). В план-графика за предстоящи три месеца, в който изрично фигурирал жалбоподателя, оповестен на 04.04.2011г., а на следващия ден била връчена и

процесната заповед. Твърди, че винаги е отговарял на условията за заеманата длъжност, не и извършен подбор на персонала, не било ясно какви критерии са приложени при съкращенията, не му била предоставена и длъжностната характеристика. В подробна писмена защита се поддържат доводите, че длъжността на жалбоподателя продължава да съществува и функциите ѝ не са отпаднали по новото щатно разпосание. Искане се от съда да постанови отмяна на обжалваната заповед и направените разноски.

Ответникът – изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните, чрез процесуалния си представител оспорва жалбата и изразява становище за нейната неоснователност. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

По делото са приети доказателствата по административната преписка, изслушано е и заключение на вещо лице, което е отговорило на въпросите: с колко служители, заемащи идентична длъжност са прекратени правоотношенията, назначени ли са нови служители на същата длъжност и колко за периода 01.04.2011г. до 30.06.2011г. в отдел Контрол на храните, относно образователната степен и квалификацията на новоназначените служители и специалностите, провеждани ли са конкурси за новоназначените служители.

Административен съд София - град, като обсъди приетите по делото доказателства и становищата на страните, и като изпълни задължението си по чл.168,ал.1 АПК за служебна проверка на оспорения акт на всички основания по чл.146 от същия кодекс, намира за установено следното, от правна и фактическа страна:

По фактите

Считано от 01.03.2011г., Г. Н. С. е назначен на длъжността „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” при ОДБХ със заповед №ОСПД – 557/01.03.2011 г., на основание чл. 82, ал.1 вр. чл.87а от ЗДСл, и вр. § 6, ал.1 от Преходните и заключителните разпоредби на ПМС 35/14.02.2011г. за приемане на Устройствен правилник на БАБХ, чл.5, ал. 1,т.10 от този правилник и писмено съгласие на служителя. Както сочи в жалбата и видно от представената диплома, жалбоподателят притежава диплома № 917 от 22 септември 1978 г. за завършено полувисше медицинско образование и придобита специалност „санитарен инспектор”, .

С обжалваната Заповед №ОСОС-28/04.04.2011г., посоченото правоотношение за длъжността „младши инспектор” е прекратено на основание чл.106, ал.1,т.2 ЗДСл и утвърдено щатно разписание на ОДБХ – П. от 01.04.2011г., поради причини съкращаване на длъжността.

От представените доказателства следователно се установява, че жалбоподателят е заемал длъжността, за която е прекратено служебното му правоотношение с обжалваната заповед към момента на издаването ѝ – „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” на ОДБХ П. на БАБХ.

Съобразно основаниято за прекратяване на служебното правоотношение – чл.106,ал.1,т.2 ЗДСл „съкращаване на длъжността”, от представените доказателства по административната преписка се установява следното:

-В поименното разписание от 01.03.2011г. на ОДБХ - П. са съществували 30 длъжности „младши инспектор”, - позиции от 86 до 91 включително и от 97 до 120 включително, като жалбоподателят е посочен изрично по позиция 110.

- В поименното разписание на длъжностите за същата административна структура и отдел, в сила от 05.04.2011г., длъжностите „младши инспектор” са 14 броя, позиции от 107 до 120, като жалбоподателят не фигурира.

-По длъжностното разписание от 01.04.2011г. на разглежданата административна структура, в отдел „Контрол на храните” за длъжността „младши инспектор” са предвидени 14 броя численост на персонала, а по длъжностното разписание в сила от 23.02.2011г. - 30 броя за същата длъжност.

От изложеното следва, че общата численост на длъжността, заемана от жалбоподателя в отдел „Контрол на храните”, е намалена от 30 на 14 щатни длъжности към датата на издаване на заповедта, като същата не е престанала да съществува като позиция по щатното разписание, т.е. налице е намаление със 16 щатни длъжности.

Като мотиви за съкращаването на длъжността „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” на ОДБХ - П., съдът възприема и изложеното в докладна записка от 31.03.2011г. (л. (81) , с която директора на последната структура иска разрешение от изпълнителния директор на БАБХ да извърши промяна в длъжностното разписание, считано от 01.04.2011 г., в което изрично е посочено закриването на 16 бройки за длъжността „младши инспектор” , като вместо тях бъдат разкрити 12 броя длъжности „главен инспектор” и 4 длъжности „старши инспектор” в отдел „Контрол на храните”. За исканата промяна са изложени следните съображения: създаването на този отдел чрез преназначаването на служители от отделите ДВСК и КХОХ – П.; квалификацията на голяма част от служителите – „специалист” или приравнената „професионален бакалавър”, която квалификационна степен не позволявала повишаването им в длъжност, както и самостоятелно осъществяване на контролни функции; броя на обектите, в които следва да бъдат осъществени контролни функции от служителите от ОДБХ по регламенти 852/2004/ЕС, 853/2004/ЕС и 1069/2010/ЕС; утвърдените планове за инспекции и одити – общо около 900 одита и над 35 000 инспекции на контролираните обекти, които следвало да се осъществят от 80 главни, старши и младши инспектори, от които 15 ветеринарни лекари били заети пряко в предприятията за добив на месо за осъществяване на изисквания се ежедневен контрол. Оставащите 65 служители са разпределени в 30 района, с което не могло да се изпълни изискването младшите инспектори да осъществяват контролните си функции под ръководството на инспектори от по-високо ниво. Изложен е и довод, че съгласно „разработвани” длъжностни характеристики, младшите инспектори не могли да участват в одитни комисии, което допълнително натоварвало останалия персонал. Изрично се посочва, че увеличената численост на старшите и главните инспектори ще бъде за сметка на числеността на „младшите инспектори”, наложено от завишените критерии към служителите в отдела и правомощията при заемането на съответната длъжност, на новите длъжности следвало да бъдат назначени специалисти в областта на хуманната медицина и инженер –технолози по хранителни технологии. Запазването на 7 души „младши инспектори”, преназначени от бившата Регионална здравна инспекция – П., щели да бъдат запазени, тъй като имали добри компютърни умения и познания, основната им дейност е в техническа обработка на документацията на отдела „Контрол на храните” към ОДБХ.

Преди назначаването на длъжността „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” на ОДБХ – П., до 01.03.2011г., жалбоподателят е замел длъжността „младши инспектор” в отдел „Контрол на хранителни обекти и храни” дирекция „Здравен контрол” при Регионална инспекция за опазване и контрол на

общественото здраве – П.. Видно от представената длъжностна характеристика на жалбоподателя за тази длъжност – л. 22 от делото, преките задължения на длъжността са включвали упражняването на здравен контрол на всички хранителни обекти в определения му район или сектор, като всички други функционални задължения са свързани с тази контролна дейност. Съдът намира за доказано осъществяваната контролна дейност от жалбоподателя и от представеното Решение № 1710/08.2010г. по к.н.а.х. 2208/2010г. на Административен съд Пловдив, в мотивите на което изрично е посочено, че жалбоподателят е съставил акт за установяване на административно нарушение.

От преназначаването на жалбоподателя от тази длъжност на длъжност „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” на ОДБХ – П. на основание чл. 87а ЗДСл следва, че съществуващото до тогава служебно правоотношение с жалбоподателя не е прекратено, т.е. в новата административна структура е преминала длъжността му заедно с предвидените за същата функции по цитираната длъжностна характеристика на л. 22. Както жалбоподателят не спори и не следва от доказателствата по делото, към датата на издаване на заповедта за прекратяване на правоотношението, длъжностна характеристика след преназначаването му в новата структура не е връчвана на жалбоподателя.

От изложеното следва извод по фактите, че към датата на издаване на обжалваната заповед, жалбоподателят съгласно длъжностната си характеристика е изпълнявал контролни функции - здравен контрол на всички хранителни обекти в определения му район или сектор.

След издаването на обжалваната заповед през месец май 2011г. са утвърдени и връчени длъжностни характеристики на служители от отдел „Контрол на храните” към ОДБХ – П., в това число и за длъжността „младши инспектор” (л. 94), която включва осъществяването на контрол под ръководството на инспектори от по-високо длъжностно ниво в обектите за производство, търговия и пускане на пазара на сурови храни от неживотински произход, на условията на транспортиране и превозните средства на същите храни, както и на местата за провеждане на изложби на суровини и храни от неживотински произход, изискванията за заемане на длъжността включват образователна степен „бакалавър”, професионална област „хуманна медицина или хранителни технологии.

Същевременно видно от утвърдените длъжностни характеристики за длъжностите главен инспектор, старши инспектор и младши инспектор през май 2011г., различие се установява по отношение на функцията извършване на одити - точка 7 от раздел V „Основни задължения” от длъжностните характеристики за първите две длъжности – л.90 и л.86. Заемащият длъжността „младши инспектор” не може да извършва такива одити, тъй като такава функция не е предвидена по неговата длъжностна характеристика.

Съгласно заключението на вещото лице, за периода от 01.04.2011г. до 30.04.2011г. в отдел „Контрол на храните” към ОДБХ – П. са прекратени служебните правоотношения на 16 държавни служители, заемащи длъжност „младши инспектор” с образователна степен „бакалавър”, през същия период са назначени общо 13 нови служители, от които 11 с образователна степен „магистър”, от които един със специалност „ветеринарна медицина”, двама служители специалност „лекар” и осем служители завършили Университет за хранителни технологии,. От новоназначените длъжност главен инспектор двама са с образователна степен „бакалавър”,

единият от които има специалност „технология на храните” от посочения университет и семестриално завършена магистратура специалност „безопасност на храните” л.164 от делото , стр. 4 от заключението на вещото лице, а другият служител е преназначен от отдел „Финансово стопанска дейност” в отдел „Контрол на храните” със специалност „стопанско управление”. Във връзка с новите назначения на държавни служители, пред съда е представена заповед № РД – 11-9-90 /23.08.2011г. за обявяване на конкурс за държавни служители. На вещото лице е предоставена информация, че за периода до 30.06.2011г. не са провеждани конкурси за назначаване на държавни служители.

Предвид датата на издаване на заповедта – 14.04.2011г. и датата на жалбата пред съда - 18.04.2011г., то е спазен срока за оспорване – 14-дневен от връчването, съгласно чл.149, ал.1 АПК.

Правни изводи на съда

По допустимостта на жалбата:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена в рамките на законоустановения срок за оспорване, съгласно чл. 149, ал. 1 от АПК и от надлежна страна, по смисъла на чл. 147, ал. 1 от АПК.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

По спазване на изискванията за законосъобразност на заповедта по чл.146 АПК съдът намира следното:

Обжалваната заповед е издадена от компетентен орган, предвид изрично предоставените правомощия на изпълнителния директор на БАБХ по чл. 5, ал. 1, т. 10 от Устройствения правилник на Българската агенция по безопасност на храните – на орган по назначаването на държавните служители.

Спазена е и установената в чл. 108, ал. 1 от ЗДСл писмена форма на акта за прекратяване на служебното правоотношение, като в него изрично е посочено правното основание за прекратяване – чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, придобитият ранг на държавна служба – IV младши, като е отразено, че на служителя се дължи изплащане на обезщетение за неизползван платен годишен отпуск и обезщетение в размер на brutната заплата за неспазения срок на предизвестие.

При издаване на обжалвания административен акт не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Оспорената заповед е издадена при наличие на материалноправните предпоставки на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, посочен като правно основание за издаването ѝ.

Дефиницията на понятието длъжност в администрацията е дадено в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията /ДВ, бр. 18 от 5.03.2004 г./ и според тази дефиниция длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика.

Следователно бележите на понятието длъжност в администрацията са два: 1. нормативно определена позиция, 2. система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика. Двете изисквания за съществуването на длъжност следва да бъдат установени кумулативно.

От това следва, че длъжността е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, когато не фигурира и като нормативно определена позиция с конкретно наименование по щатното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика, или ако длъжността е запазена, е намален броят на служителите, ангажирани с нейното изпълнение.

По отношение на заеманата от жалбоподателя длъжност съдът приема за установено, че е налице първото кумулативно изискване – заеманата длъжност „младши инспектор” в отдел „Контрол на храните” в ОДБХ - П., продължава да съществува и по новото длъжностно щатно разписание, като се намалява общата численост от 30 на 14 щатни длъжности. Същевременно е запазена общата щатна численост на длъжностите в същия отдел.

При съкращаването е спазен чл.21 от Закона за защита от дискриминация, съгласно който се изисква и при осъществяване на правото си за едностранно прекратяване на служебното правоотношение по чл. 106, ал.1 т.2 ЗДСл, са приложени еднакви критерии. Тези критерии са обявени в докладната записка от 31.03.2011г., която с одобряването ѝ от изпълнителния директор на БАБХ, стават мотиви на този орган за последвалите съкращения на длъжности „младши инспектор” в процесния отдел. Мотивите за съкращението по доклада изцяло съответстват на целта по чл.2, ал.1 ЗДСл - съответната длъжност и всички в съвкупност да подпомагат органа на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия - в случая осъществяването на около 900 одити и 35 000 инспекции в 30 района от 65 служители в обекти за храни. Обосновано се твърди невъзможността за осъществяване на самостоятелни контролни функции от заемащите длъжността „младши инспектор”, предвид изискването за осъществяване на тези функции под прякото ръководство на инспектори от по-високи длъжностни нива, както изрично е предвидено в чл. 6, ал.3, т. 8 от Наредбата за прилагане на единния класификатор на длъжностите в администрацията, приета с ПМС 47/2004г. , в сила към датата на издаване на обжалваната заповед.

Тъй като последната разпоредба изрично изисква жалбоподателят да осъществява контролните си функции по длъжностна характеристика под прякото ръководство на инспектори от по-високи длъжностни нива, то е без значение дали преди преназначаването му в отдел „Контрол на храните” към ОДБХ – П. е осъществявал същите самостоятелно. Твърдяното фактическо положение за нарушаване на посоченото изискване не обвързва ответника при преценката за извършените структурни промени чрез увеличаването на броя на длъжностите, които самостоятелно могат да извършват инспекции и одити.

Заявената политика и критерии в докладната записка от 31.03.2011г. за съкращаване на длъжности „младши инспектор” с контролни функции и трансформирането им в длъжности от по-високи нива, които могат да

осъществяват самостоятелно контролни функции, при това с конкретна квалификация – ветеринарен лекар, хуманен лекар и хранителни технологии, каквито жалбоподателят не притежава, съдът намира за изцяло спазена и доказана от установеното от вещото лице за назначените нови служители след съкращаването, представените доказателства за назначаването им и действителното увеличаване на щатната численост на длъжностите главен и старши инспектор. Без значение е и непровеждането на конкурси за назначаването на новите държавни служители, тъй 3ДСл допуска временно такова назначение - съгласно чл. 10, ал. 4 3ДСл до провеждането на конкурс. Тези критерии не са нарушени и с преназначаването на държавен служител от друг отдел – Финансово-стопански дейности” на идентична длъжност както жалбоподателя, тъй като не е осъществявал контролни функции, в това число и поради принципната допустимост на преназначаването, съгласно чл. 82 3ДСл.

Действително длъжността на жалбоподателя продължава да съществува като нормативно определена позиция и система от функции, но е намален броят на служителите, ангажирани с нейното изпълнение. При липсата на законово установени критерии за подбор между служителите, изпълнявали длъжността, преценката за това кои от тях ще останат и кои ще бъдат освободени е изцяло в правомощията на органа по назначаването, който е осъществил тази преценка изцяло при спазване на чл. 21 от Закона за защита от дискриминация, без да приложи каквото и да е неравно третиране по отношение на жалбоподателя. Приложени са общи и обективни критерии, в това число и предвид установеното по делото, че действително са прекратени през месец април 2011г. служебните правоотношения общо с 16 държавни служители, заемали същата длъжност и в същия отдел.

Различието между закритите длъжности „младши инспектор” и новите длъжности произтича от различията в длъжностното ниво и функционалните задължения:

- Съкратените длъжности „младши инспектор” са с ниво Б6 по Единния класификатор на длъжностите в администрацията, приет също с ПМС 47/2004г., в сила към датата на издаване на обжалваната заповед, а длъжностите старши и главен инспектор - съответно с ниво Б5 и Б4 съгласно същия класификатор.

- Разкритите нови бройки за длъжностите „старши инспектор” и „главен инспектор” в отдел „Контрол на храните” в ОДКХ – П. не водят до извод, че длъжността на жалбоподателя не е съкратена, предвид изпълняваните и от тези длъжности контролни функции. Както следва от чл. 6, ал. 3, т. 5 и 6 от Наредбата за прилагането на Единния класификатор за длъжностите в администрацията, приета с ПМС 47/2004г. заемащите длъжности „старши инспектор” и „главен инспектор” самостоятелно осъществяват контролни правомощия, за разлика от „младшите инспектори”, а освен това първите две длъжности осъществяват и одити по длъжностните си характеристики.

От различното ниво на новите длъжности старши и главен инспектор, предвид и обстоятелството, че могат самостоятелно извършват одити и инспекции, за разлика от длъжността „младши инспектор”, както и приложените обективни критерии за промяната в структурата на

длъжностите в отдел „Контрол на храните“ в ОДКХ - П., следва според настоящия състав на съда безспорен извод, че новите длъжности не са идентични като длъжностно ниво и функционални задължения с длъжността, изпълнявана от жалбоподателя преди издаването на процесната заповед.

Съкращението на длъжността, заемана от жалбоподателя съдът приема за доказано, с оглед на което е налице посоченото в обжалваната заповед основание по чл. 106, ал.1, т. 2 от ЗДСл за прекратяване на служебното му правоотношение.

От изложеното следва извод, че обжалваната заповед е и материално законосъобразна, същата е издадена и в съответствие с целта на закона - за оптимална структура на длъжностите по нива съобразно нормативно установените възможности за осъществяване на самостоятелни контролни функции.

Следователно, не се установиха основания по чл.146 АПК за отмяната на обжалваната заповед, жалбата като неоснователна следва да бъде отхвърлена с решението на съда.

Водим от изложеното, и на основание чл.172, ал.2, предложение второ АПК, Административен съд София –град, Първо отделение, 12 състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалба вх. № 2097 от 18.04.2011 г. по описа на Административен съд София-град (АССГ), подадена от Г. С. Н. с ЕГН [ЕГН] с постоянен адрес, [населено място], [улица] срещу Заповед №ОСОС-28/04.04.2011г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховен административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

Административен съдия: