

РЕШЕНИЕ

№ 5246

гр. София, 09.10.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 3 състав,
в публично заседание на 14.09.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ива Кечева

при участието на секретаря Мариана Велева, като разгледа дело номер **3282** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба, подадена от В. А. Г., ЕГН [ЕГН], чрез адв. А. М., срещу заповед рег. № РД 10-390/05.03.2020 г., издадена от министъра на образованието и науката, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателката.

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорената заповед, като издадена в противоречие с приложимите материалноправни разпоредби и с целта на закона. Подробно са описани длъжностите, заемани от жалбоподателката в Министерство на образованието и науката от назначаването ѝ през 2006 г. до 2019 г. Посочва се, че през целия период на изпълнение на държавна служба, при атестиране, тя е оценявана с най-високите оценки и е изпълнявала възложените ѝ задачи компетентно и в срок. При изпълнение на длъжността директор на дирекция ККР през 2018 г. жалбоподателката положила големи усилия и организираща извършването на огромен обем дейности в дирекцията. Общата оценка на ККР била повишена, а служителите получили допълнително трудово възнаграждение. Посочва се, че на служителката през 2019 г. е наложено дисциплинарно наказание „отлагане на повишението в ранг с една година“, като се твърдят допуснати нарушения в дисциплинарното производство. Изложени са подробни доводи за допуснати нарушения при атестирането на жалбоподателката за 2018 г. и 2019 г. Във връзка с

промяната на числеността на персонала в МОН с Постановление на МС № 18/06.02.2020 г. се твърди, че след изменението на длъжностното разписание общата численост на експертния състав в ККР е със същата бройка, но с друго поименно разпределение. Сочи се, че е налице несъответствие с целта на закона, тъй като след издаване на оспорената заповед в отдел КРР е назначено лице на граждански договор. Същевременно на новосъздадената дирекция не са възложени нови функции и не са изготвени нови длъжностни характеристики. Изложени са доводи за нарушаване на принципите за съразмерност и безпристрастност в административното производство. Иска се отмяна на оспорената заповед и се претендира присъждане на направените по делото разноски. В съдебното производство оспорващата се представлява от адв. М., който излага подробни доводи за незаконосъобразност на заповедта в писмени бележки и претендира присъждане на разноските в полза на доверителката му съгласно представен списък.

Ответникът – Министъра на образованието и науката, чрез процесуален представител юрк. К., изразява становище за неоснователност на жалбата. Прави възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение. Подробни доводи развива в писмени бележки.

Административен съд София - град, в решаващия състав, след като се запозна с жалбата, приетите по делото доказателства и становищата на страните, намира за установено следното, от фактическа страна:

Установява се, че към датата на издаване на обжалваната заповед, В. А. Г. е заемала длъжност „държавен експерт” в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” при МОН.

С Постановление на МС № 18/06.02.2020 г. (обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2020 г.) е изменен и допълнен Устройственият правилник на МОН, като общата численост на персонала е намалена от 383 щ.бр. на 381 щ.бр. В специализираната администрация е предвидено преструктуриране на две дирекции, като е обособена нова Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” (чл. 39, ал. 2, т. 1 от Устройствения правилник), с обща численост от 16 щ.бр., която обединява функциите на Дирекция „Политики за стратегическо развитие” /11 щ.бр./ и Дирекция „Квалификация и кариерно развитие” /11 щ.бр./.

В изпълнение на Постановление на МС № 18/06.02.2020 г. е изготвен доклад рег. № 802-64/05.03.2020 г. от главния секретар на МОН, с който на министъра на образованието и науката е предложено считано от 06.03.2020 г. да се извършат промени в организационно-управленската структура на МОН, съгласно таблица.

Със Заповед № РД-09-578/05.03.2020 г. на министъра на образованието и науката, издадена на основание Постановление на МС № 18/06.02.2020 г. за изменение и допълнение на нормативни актове, е утвърдено длъжностното разписание на МОН в сила от 06.03.2020 г. Съгласно длъжностното разписание Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”, с обща численост от 16 щатни бройки, е структурирана в два отдела: „Политики за стратегическо развитие” /8 щ.бр./ и „Квалификация и кариерно развитие” /7щ.бр./. Структурата на отдел „Квалификация и кариерно развитие” се състои от „началник на отдел” – 1 щ.бр. – вакантна, „главен експерт” – 5 щ.бр. и „младши експерт” – 1 щ.бр. Отдел „Политики за стратегическо развитие” се състои от „началник на отдел” – 1 щ.бр. – вакантна, „държавен експерт” – 2 щ.бр., едната вакантна, „главен експерт“ – 4 щ.бр. и „младши експерт” – 1 щ.бр.

С оспорената в настоящото производство заповед № РД 10-390/12.12.2014 г., издадена от министъра на образованието и науката, е прекратено служебното правоотношение с В. А. Г., на длъжност „държавен експерт“ в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“, считано от 06.03.2020 г., на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител във вр. § 1 от ПМС № 18/06.02.2020 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерски съвет и съгласно утвърдено със Заповед № РД-09-578/05.03.2020 г. на министъра на образованието и науката длъжностно разписание на МОН. Заповедта е връчена на оспорващата на 06.03.2020 г. Представени са длъжностните характеристики на длъжностите „държавен експерт“ и „главен експерт“ в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“, както и длъжностните характеристики на длъжността „главен експерт“ и „началник на отдел“ в отдел „Квалификация и кариерно развитие“ към Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“. Представена е и длъжностна характеристика за длъжността „държавен експерт“ в отдел „Политики за стратегическо развитие“ към Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“.

Установява се, че на държавния експерт в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“ е било вменено изпълнението на дейности, свързани с реализирането на националната политика в областта на предучилищното и училищното образование, свързана с квалификацията и кариерното развитие на педагогическите специалисти в Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“. Основна цел на длъжността „началник отдел“ в отдел „Квалификация и кариерно развитие“ към Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“ е планиране, организиране, координиране и контролиране изпълнението на отдела за осъществяване на държавна политика в областта на квалификацията и кариерното развитие на педагогическите специалисти в системата на предучилищното и училищното образование.

Съгласно длъжностната характеристика на държавен експерт в отдел „Политики за стратегическо развитие“ при дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“ основна цел на длъжността е свързана с провеждането на държавната политика в областта на образованието и науката, при разработване на концепции, стратегии, програми и планове, при извършване на оценки на въздействие на нормативни и стратегически документи.

Приетите по делото писмени доказателства, извън обсъдените по-горе в решението, не следва да бъдат анализирани от съда, поради неотноситимостта им към предмета на спора.

При така установеното от фактическа страна Административен съд София - град, в решаващия състав, формира следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима – подадена е в рамките на преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК и от надлежна страна, а разгледана по същество е основателна.

Оспорената заповед е издадена от Министъра на образованието и науката, в качеството му на орган по назначаването и компетентен орган по смисъла на чл. 106, ал. 1 от ЗДСл.

Спазена е установената в чл. 108, ал. 1 от ЗДСл писмена форма на акта за прекратяване на служебното правоотношение, като в него е посочено правното основание за прекратяване – чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, придобитият ранг на държавна служба – I младши, отразен е размерът и основанията на дължимите

обезщетения. Не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които да обосновават отмяната му.

Оспорената заповед е издадена в нарушение на материалния закон.

Според легалната дефиниция на понятието "длъжност в администрацията", съдържаща се в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, това 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, на Закона за митниците 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 това следва, че основните белези на понятието "длъжност в администрацията" са два: 1. нормативно определена позиция 2. изразяваща се в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. С оглед на така определените белези, когато органът по назначаването твърди, че една длъжност е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл, трябва да бъде установено, че тази длъжност вече не фигурира и като наименование (нормативно определена позиция) в длъжностното разписание на съответната администрация, и като система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностната характеристика или тези функции и задължения да са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изисквания за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Двете изисквания следва да бъдат установени кумулативно.

Служебното правоотношение с оспорващата е прекратено на основание Постановление № 18 от 06.02.2020 г. на Министерския съвет (обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2020 г.) и съгласно утвърдено със заповед № РД-09-578/05.03.2020 г. на министъра на образованието и науката длъжностно разписание на МОН, в сила от 06.03.2020 г.

Въз основа на чл. 40 от Устройствения правилник на МОН (в редакцията обн. ДВ, бр. 12 от 11.02.2020 г.) и длъжностното разписание, в сила от 06.03.2020 г., следва да се приеме, че новата Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“ е сформирана в резултат на преобразуване, чрез обединяване на Дирекция „Политики за стратегическо развитие“ и Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“, при запазване на основните функции и цели на двете дирекции. Запазени са функциите и задачите на Дирекция „Квалификация и кариерно развитие“, които след изменението на УС на МОН се изпълняват от отдел „Квалификация и кариерно развитие“ към Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие“. Следователно в случая не е налице закриване на структурата, в която е работила оспорващата, а преобразуване чрез обединяването ѝ с друга дирекция при запазване на възложените функции.

Съгласно длъжностното разписание на МОН, утвърдено от министъра на образованието и науката, в сила от 06.03.2020 г., в отдел „Квалификация и кариерно развитие“ не съществува длъжност държавен експерт, но в отдел „Политики за стратегическо развитие“ са предвидени 2 щ.бр. за държавен експерт, едната от които е вакантна. В тази връзка следва да се посочи, че с Устройствения правилник на МОН,

приложение към чл. 27, ал. 3, е предвидена числеността на персонала в организационните структури и административните звена на МОН, но видът и броят на длъжностите са определени с длъжностното разписание, утвърдено от министъра, съобразно правомощията му по чл. 2, ал. 3 от ЗДСл и чл. 6, т. 1 от Устройствения правилник на МОН. В рамките на компетентността на органа по назначаване е извършването на промени и реорганизации в управляваната администрация с оглед оптимизиране на дейността при съобразяване с приетата структура и нормативно определената численост на персонала на служителите. Когато действа при условията на оперативна самостоятелност органът следва да се съобразява с целта на закона и с обективната нужда от намаление на броя на служителите, заемащи съответна длъжност, респ. от необходимостта от разкриване на нови длъжности. В противен случай е налице превратно упражняване на власт. От представените по делото доказателства, включително и от доклад рег. № 802-64/05.03.2020 г., не се установява въз основа на какви обстоятелства е възникнала необходимостта от премахване на длъжността държавен експерт в отдел „Квалификация и кариерно развитие”, съответно за увеличението на щатните бройки за същата длъжност в другия отдел на Дирекция „Политики за стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”. Не са представени документи, в които е обективизирана волята на органа за извършените промени по отношение на длъжностите в Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”.

От длъжностното разписание в сила от 01.01.2020 г. се установява, че в Дирекция „Политики за стратегическо развитие“ е била предвидена 1 щ. бр. за длъжността държавен експерт, а в последствие считано от 06.03.2020 г. в отдел „Политики за стратегическо развитие“ към новосъздадената дирекция са предвидени 2 щ. бр. за държавен експерт. Този факт обуславя извода, че заеманата от жалбоподателката длъжност не е съкратена, а е преместена в преобразувания от дирекция отдел „Политики за стратегическо развитие“ към Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие”. Следователно длъжността, заемана от Г., е продължила да съществува като нормативно определена позиция в новосъздадената дирекция, част от която е и преобразуваната в отдел дирекция „Квалификация и кариерно развитие”, поради което в случая не е налице една от двете кумулативно предвидени от закона предпоставки, за да се приеме, че длъжността е съкратена по смисъла на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

От анализа и съпоставката на длъжностната характеристика за длъжността държавен експерт, заемана от жалбоподателката и характеристиката за длъжността държавен експерт в отдел „Политики за стратегическо развитие“, се установява, че не е налице пълно сходство между системата от функции, задължения и изисквания, утвърдени с двете длъжностни характеристики. Независимо от това, касае се до една нормативно определена позиция, която е закрыта в единия отдел, за да бъде открита в другия отдел, със сходни основни цели – изготвяне на анализи, становища и предложения във връзка с прилагането и разработването на законови и подзаконови нормативни актове в системата на МОН. Действително, налице са различия в областите на действие на длъжността според новата длъжностна характеристика, които са обусловени от дейността на структурата, в която е преместена длъжността. Тези функции и задължения обаче не са толкова значително изменени, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност. Напротив, възложени са сходни задачи, дейности и цели в областта на

училищното и предучилищното образование, което обуславя извод, че в случая не е налице и втората кумулативно предвидена предпоставка за законосъобразно съкращаване на длъжността.

На следващо място бе безспорно установено, че в отдел „Квалификация и кариерно развитие” към новосъздадената дирекция, длъжността началник отдел е вакантна и се изпълнява на основание чл. 16 от ЗДСл от служител, заемащ длъжност „главен експерт”. От представената по делото длъжностна характеристика за длъжността началник отдел „Квалификация и кариерно развитие” е видно, че основните функции, цели и дейности на тази длъжност са до голяма степен идентични с тези на длъжността държавен експерт, заемана от жалбоподателката. В тази връзка не се доказва основания, поради които В. Г. не е преназначена на длъжността началник отдел, след като несъмнено отговаря на изискванията за заемането ѝ. Вместо това, при идентичност между основните функции и дейности на длъжностите началник отдел и държавен експерт в преобразуваната дирекция „Квалификация и кариерно развитие”, служебното правоотношение с жалбоподателката е прекратено, а длъжността началник отдел е вакантна.

По гореизложените съображения настоящият съдебен състав приема, че прекратяването на служебното правоотношение с жалбоподателката противоречи на материалния закон, тъй като в случая не са налице предпоставките по чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл.

В допълнение на гореизложеното настоящият съдебен състав приема, че оспорената заповед е издадена в противоречие с целта на закона. Наличието на две вакантни щатни бройки в Дирекция „Политики и стратегическо развитие, квалификация и кариерно развитие” – за държавен експерт и за началник отдел „Квалификация и кариерно развитие”, на условията за заемането на които жалбоподателката отговаря, сочи че не е била налице обективна необходимост от прекратяване на служебното ѝ правоотношение. Несъмнено Законът за държавния служител не съдържа изисквания за подбор, както и за излагане на мотиви за прекратяване на служебното правоотношение, но от доклад рег. № 802-64/05.03.2020 г. на главния секретар на МОН се установява, че на всички служители, чийто длъжности са съкратени или е променено мястото в структурата на МОН, е предложено преназначаване на друга или на същата длъжност, с изключение на В. Г., независимо от наличието на вакантни длъжности, с идентични или сходни функции и задължения спрямо тези, вменени на заеманата от нея длъжност, което сочи на превратно упражняване на власт от ответния орган.

По искането за присъждане на обезщетение за времето, през което жалбоподателката не е била на служба, поради незаконното прекратяване на служебното ѝ правоотношение, съдът приема следното:

Съгласно чл. 104, ал. 1 ЗДСл, когато заповедта за прекратяване на служебното правоотношение бъде отменена от органа по назначаването или от съда, държавният служител има право на обезщетение в размер на основната си заплата, определена към момента на признаването на уволнението за незаконно или на невявяването му да заеме службата, за цялото време, през което не заема държавна служба, но не за повече от 6 месеца. Когато е бил назначен на друга държавна служба с по-ниска заплата или е получавал възнаграждение за друга работа в по-нисък размер, той има

право на разликата в заплатите или на разликата между заплатата и възнаграждението, изчислени въз основа на основната заплата, съответно основното възнаграждение. Съобразно цитираната правна норма моментът на признаване на уволнението за незаконно е датата на влизане в сила на съдебното решение, с което заповедта е отменена. Следователно с постановяване на решение по оспорването на уволнението не е възможно да се определи размерът на основната заплата към последващ момент – датата на влизането му в сила. Поради това и на основание чл. 206, ал. 1 АПК, предявеният от жалбоподателката иск за обезщетение по чл. 104, ал. 1 ЗДСл следва да се отдели за разглеждане в самостоятелно съдебно производство.

По претенцията за присъждане на разноски:

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 АПК в полза на жалбоподателката следва да бъдат присъдени разноски. Представени са доказателства за платена държавна такса в размер на 10 лв. и платено адвокатско възнаграждение в размер на 1200 лв., съгласно Договор за правна защита и съдействие от 19.03.2020 г. Възражението на ответника за прекомерност на платения адвокатски хонорар е основателно. Като съобрази разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/09.07.2004г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, съгласно която за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 500 лв., както и фактическата и правна сложност на делото, и обема на извършената правна защита и съдействие от процесуалния представител на жалбоподателката, съдът приема че в полза на страната следва да се присъдят разноски за адвокатски хонорар в размер на 800 лв. Искането за присъждане на 10 лв. – платена държавна такса, е неоснователно с оглед разпоредбата на чл. 126 ЗДСл, според която в производствата по Глава девета от ЗДСл държавни такси не се събират. При поискване от страната платената държавна такса ще бъде възстановена от съда.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София град, I отделение, 3 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на В. А. Г., ЕГН [ЕГН], Заповед № РД 10-390/05.03.2020 г., издадена от министъра на образованието и науката.

ОСЪЖДА Министерство на образованието и науката да заплати на В. А. Г., ЕГН [ЕГН], сума в размер на 800 (осемстотин) лева, представляваща разноски по делото.

РАЗДЕЛЯ производство по делото, като съединеният с оспорването иск за присъждане на обезщетение за времето, през което В. А. Г. не е заемала държавна служба, поради незаконното уволнение, следва да се докладва на председателя на АССГ за образуване на отделно съдебно производство.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

СЪДИЯ:

