

# РЕШЕНИЕ

№ 3466

гр. София, 29.05.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 45 състав**, в публично заседание на 25.04.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Евгени Стоянов**

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **544** по описа за **2023** 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 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на Л. С. С., [населено място], [улица], ап. 1, чрез адвокат В. П., против Заповед № 859/23.12.2022 г., издадена от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от Закона за държавния служител (ЗДСл) е прекратено служебното правоотношение с оспорвания, считано от 01.01.2023 г.

Жалбоподателят счита, че оспорваната заповед е незаконосъобразна, тъй като е постановена в противоречие с материалния закон, в съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е в несъответствие с целта и духа на закона. Твърди, че последната е повторна за прекратяване на служебното правоотношение, поради съкращаване на длъжността, както и че изложените мотиви за прекратяване на служебното правоотношение, свързани с изменението на УП наДФЗ, приет с ПМС № 418 от 14.12.2022 г., са несъстоятелни и неоснователни, защото съгласно параграф 16 от него, същото влиза в сила от първо число на месеца, следващ обнародването му в „Държавен вестник“. Тоест ПМС влиза в сила от 01.01.2023 г., а оспорваната заповед № 859 на ИД наДФЗ е била издадена на 23.12.2022 г. Излага подробни доводи, че не е било налице реално съкращаване на длъжността „Главен експерт“ с ранг II младши в дирекция „Противодействие на измамите“ при Държавен фонд „Земеделие“, каквато длъжност е заемала държавния

служител Л. С.. Посочва, че издаването на заповедта е в разрез с разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, тъй като извършените промени в длъжностното разписание не са предложени с писмен мотивиран доклад. Искането до съда е за отмяна на оспорваната заповед за повторно прекратяване на служебното й правоотношение. Претендира присъждане на разносните по делото.

В съдебно заседание жалбоподателят, лично и чрез адвокат П. поддържа жалбата. Излага подробни съображения относно незаконосъобразност на оспорваната жалба. Представя писмени бележки.

Ответната страна – Държавен фонд „Земеделие“, не се явява и не се представлява. По делото е постъпила молба на 18.04.2023 г., с която са представени писмени доказателства по опис.

Административен съд София град, като обсъди доказателствата по делото, взе предвид доводите и възраженията на страните, извърши дължимата проверка по реда на чл. 168 АПК на оспорената заповед, от фактическа и правна страна прие за установено по делото следното:

По делото не е спорно, че със заповед № 1758/26.08.2021 г. служебното правоотношение на Л. С. е било прекратено, считано от 26.08.2021 г. Със заповед № 840/19.12.2022 г. С. е била назначена на длъжност „главен експерт“ в дирекция „Противодействие на измамите“, ДФЗ, считано от 20.12.2022 г., т. е. към датата на издаване на обжалваната Заповед № 859/23.12.2022 г., жалбоподателят е заемал длъжност по служебно правоотношение „Главен експерт“ с ранг II младши в Дирекция „Противодействие на измамите“ при Държавен фонд „Земеделие“. Като причини за прекратяване на служебното й правоотношение са посочени „съкращаване на длъжността. Мотиви: поради закриване на дирекция „Противодействие на измамите“ в изпълнение на предвидените промени, приети с изменение на УП на ДФЗ, приет с ПМС № 151 от 16.07.2012 г., обн. - ДВ, бр. 55 от 20.07.2012 г., изменен с Постановление № 418 от 14 декември, обн. – ДВ, бр. 100 от 16.12.2022 г., в сила от 01.01.2023 г.

На същата дата на жалбоподателя е издадено предизвестие № 28/23.12.22 г., връчено на 29.12.2022 г.

Видно от предоставеното извлечение от Длъжностно разписание от 23.12.2022 г., утвърдено със заповед № 03 – РД/5889 от 23.12.2022 г. на изпълнителния директор на ДФЗ в сила от 01.01.2023 г. е предвидено в новооткритата Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ да има 10 бройки за длъжността „главен експерт“. От представената извадка от поименно разписание на длъжностите към 20.12.2022 г. е видно, че длъжността „главен експерт“ в тази дирекция е заета от 9 броя лица. Също така при сравнение на длъжностните разписания към момента на освобождаването от длъжност е видно, че действително броят на длъжностите „главен експерт“ са били увеличени от девет на десет. Съгласно длъжностното разписание на ДФЗ, което е било в сила до 31.12.2022 г., за длъжността „Главен експерт“ в дирекция „Противодействие на измамите“ са били предвидени 9 (девет) бройки численост на персонала.

В Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в Държавен фонд „Земеделие“ са утвърдени правилата за прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване, както и за изготвяне, съгласуване и връчване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение (глава XV и глава X. респективно).

Органът по назначаването е издал Заповед № 859/23.12.2022 г., с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 108 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с оспорващия, считано от 01.01.2023 г. Недоволна от така издадения административен акт, Л. С. го оспорва пред състав на АССГ.

При така установената фактическа обстановка Административен съд София град направи следните правни изводи:

Видно от доказателствата по делото оспорената заповед е връчена на жалбоподателя на 29.12.2022 г., като жалбата срещу административния акт е подадена на 05.01.2023 г.. Жалбата е подадена в рамките на 14-дневния преклузивен срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, от надлежна страна и същата е процесуално допустима. Разгледана по същество е основателна.

Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК, съдът преценява законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, а именно: дали актът е издаден от компетентен административен орган и в установената форма, спазени ли са административнопроизводствените правила и материалноправните разпоредби по издаването му, съобразен ли е актът с целта на закона.

Обжалваната заповед за прекратяване на служебно правоотношение с оспорващия е издадена от компетентен административен орган – изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“. Съгласно чл. 106 от ЗДСл органът по назначаване прекратява служебните правоотношения със служителите на посочените в нормата материалноправни основания.

Разпоредбите на чл. 20 и чл. 20а от ЗПЗП и чл. 11, ал. 3, във връзка с чл. 10, т. 1 от Устройствения правилник на ДФ „Земеделие“ предоставят правомощия на изпълнителния директор на фонда да упражнява функциите на орган по назначаването по отношение на държавните служители и на работодател по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение в администрацията на фонда. Жалбоподателят е бил назначен по служебно правоотношение на длъжността „главен експерт“ в дирекция „Противодействие на измамите“ при Държавен фонд „Земеделие“. Следователно, съобразно горесцитираните разпоредби изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ се явява орган по назначаването на служителя и същият се явява материалнокомпетентен да издаде оспорения административен акт.

Предвид това, обжалваната по делото заповед е издадена от компетентен орган по смисъла на чл. 108, ал. 1 ЗДСл. Спазено е изискването заповедта за прекратяване на служебно правоотношение да се издава от органа по назначаването.

Формално обжалваната заповед съответства и на останалите изисквания по същата разпоредба – издадена е в писмена форма и съдържа правното основание за прекратяване на правоотношението – чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл., както и длъжимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба.

Както следва от нормата и е утвърдила безпротиворечиво съдебната практика, за да се приеме че са изпълнени условията на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, посочен като правно основание за издаване на обжалваната заповед, трябва да се установи, че длъжността, заемана от жалбоподателя, е премахната като нормативноустановена позиция и система от функции (чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията) или е намален броят на служителите, които са ангажирани с нейното изпълнение. Кумулативно трябва да са налице двете предпоставки: длъжността да е отпаднала като нормативно определена позиция, с

премахване на функциите, задълженията, и изискванията за заемането; или тяхното изменение да е толкова значително, че новата им съвкупност и критериите за тяхното осъществяване да налагат извод за наличие на качествено нова длъжност.

Съгласно разпоредбата на чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл органът по назначаване може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие при съкращаване на длъжността. Дефиницията на понятието "длъжност в администрацията" се съдържа 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".

В действителност е налице увеличаване на щатните бройки за длъжността „главен експерт“ в новосъздадената дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ при Държавен фонд „Земеделие“. Това обстоятелство се установи след сравнение между длъжностно разписание на ДФЗ от 06.12.2022 г., приложение № 1 към Заповед № 03-РД/5459 от 03.12.2022 г., където е отразено, че в Дирекция „Противодействие на измамите“ има 9 длъжности за „главен експерт“. Видно от поименното щатно разписание на длъжностите в Дирекция „Противодействие на измамите“ при ДФЗ към 07.12.2022 г. има 10 щатни бройки за длъжността „главен експерт“, като 9 от тях са били заети с поименно посочени служители, а една от тях е била вакантна. В поименно разписание на длъжностите в Дирекция „Противодействие на измамите“ при ДФЗ към 20.12.2022 г. има 9 щатни бройки с длъжността „главен експерт“, поименно посочени, като под № 13 е изписано името на лицето Л. С.. Със Заповед № 03 – РД/5889 от 23.12.2022 г. на Изпълнителния директор на ДФЗ е утвърдено ново длъжностно разписание на администрацията на ДФЗ, в сила от 01.01.23 г. (л. 54 – 57 от делото). Видно от това разписание в него фигурира Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“, която се явява и правоприемник на закритата Дирекция „Противодействие на измамите“, където за длъжността „главен експерт“ са налични 10 щатни бройки. От извадка на поименното щатно разписание на длъжностите в ДФЗ към 01.01.2023 г. е посочено, че в Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ има поименно заети 10 щатни бройки за длъжността „главен експерт“, но това увеличаване на конкретната длъжност е в нарушение на закона поради следното:

В конкретния случай е увеличен броят на служителите (в новосъздадената дирекция). Законът за държавния служител дава право на органа по назначаването за служители изпълняващи една и съща длъжност да прекрати служебното правоотношение с избран от него служител. ЗДСл не предвижда задължителен подбор измежду държавните служители, но това не означава, че решението му не подлежи на контрол и не е подчинено на никакви правила. В тежест на органа по назначаване, в случаите, когато съкращава определен държавен служител, е да обезпечи решението си за съкращаване, така че да е ясно защо е съкратил именно този служител и този му избор да може да бъде проверен при евентуално съдебно оспорване с оглед преценка дали органът извършил съкращаването е упражнил правата си добросъвестно. В този смисъл е Решение № 1360 от 01.02.2019 г. по адм. д. № 3249/2018 на Върховния административен съд. При наличието на приети от самия административен орган

правила за подбор при съкращаване на служители, за органа възниква задължение да се съобрази с тях, а съдът при проверка законосъобразността на съкращението - да провери дали същите са били спазени. В този смисъл е и Решение № 625 от 15.01.2020 г. по адм. д. № 8800/2019 на Върховния административен съд.

В конкретния казус съдът установи наличието на такива правила, а именно Процедура за назначаване, преназначаване и освобождаване на служителите в Държавен фонд „Земеделие“, с които са утвърдени правилата за прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване, както и за изготвяне, съгласуване и връчване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение, а именно:

1. В правилата се съдържа глава 3 „Прекратяване на служебните или трудовите правоотношения със служителите в ДФЗ. В тази глава е установена точка XV „Прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване“, в която по т. 1 е предвидено че: „Прекратяване на служебното правоотношение по инициатива на органа по назначаване се извършва въз основа на докладна записка от директора/ръководителя на съответната дирекция/структурно звено, адресирана до изпълнителния директор“. По т. 2 е предвидено, че докладната записка се внася за одобрение от изпълнителния директор, а по т. 3 – след одобрението, докладната записка се предава на ДЧР (Дирекция „Човешки ресурси“) за изготвяне на проект на заповед.

2. В правилата (отново в глава 3) се съдържа и точка X., озаглавена „Изготвяне, съгласуване и връчване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение“, по т. 1 от която „Въз основа на одобрено заявление или одобрена докладна записка ДЧР изготвя проект на заповед за прекратяване на служебното правоотношение.“

От заглавието и текста на точка XV. 1 с посоченото съдържание, и тъй като се касае за прекратяването на служебно правоотношение по инициатива на органа по назначаване, то следва, че докладната записка трябва да съдържа конкретни данни за прекратяването на правоотношението с конкретен служител. Идентичен извод следва и от т. 3 от разпоредбата - от изискването за одобрение на докладната и предаването ѝ на ДЧР за изготвяне на проект на заповед. Проектът на заповед касае винаги конкретен служител.

В казуса по делото липсва докладна записка от директора/ръководителя на съответната дирекция/структурно звено, за прекратяването на служебното правоотношение точно със Л. С. С.. Съответно няма одобрена докладна записка въз основа на която да бъде изготвен проект на заповед конкретно за С.. Това обстоятелство се потвърждава изрично и от постъпилата на 18.04.2023 г. молба от ответника, в която се уточнява, че исканите проект на доклад за промяна на длъжностното разписание и проект на заповед за прекратяване служебното правоотношение не са съставяни, като посочената причина е, че промяната е извършена с приемане на новия Устройствен правилник на ДФЗ, а ПМС представлява нормативен акт.

Във връзка с това съдът намира че след като като изискванията по XV, т. 1-3, съответно X., т. 1 от Процедурата не са спазени, то оспорената по делото заповед е издадена в нарушение на приети от самия административен орган правила за прекратяването на правоотношението по негова инициатива. Именно този пропуск от страна на органа води до законосъобразността на заповедта поради допуснатото съществено нарушение на процесуалните правила.

Това разбиране е застъпено и в задължителната практика на ВАС. В Тълкувателно решение № 2 от 25.06.2012 г. е прието, че ако са приети процедурни правила за прекратяване на служебните правоотношения, то те стават част от производството по издаване на заповедта по чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. В това решение е посочено още, че постановеният при игнориране на процедурните изисквания административен акт е издаден в нарушение на чл. 8, ал. 2, чл. 12 и чл. 13 АПК. Ако е издаден при такова нарушение, актът е в противоречие с целта на закона – след съкращение на работа да останат служителите с по-висока квалификация и професионални умения, което ще позволи възложената работа да се изпълнява с по-малко служители.

Липсват конкретни съображения защо точно длъжността на жалбоподателя трябва да бъде съкратена и съответно прекратено точно правоотношението с Л. С. С., такива съображения не могат да се изведат нито от обжалваната заповед, нито от друг акт на органа по назначаването. От тази гледна точка заповедта е издадена при липса на мотиви. При съкращаването на длъжността на жалбоподателя не е извършена преценка кои от заемащите същата длъжност „главен експерт“ служители трябва да продължат да заемат длъжността след съкращаването на една щатна длъжност. Още повече, че след сравнение на представените длъжностни характеристики за длъжността главен експерт в Дирекция „Противодействие на измамите“ и с тези на новосъздадената Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“, се установява, че и в двете структури са изброени 8 на брой правомощия. Единствената разлика е в т. 7 и т. 8, като към новосъздадената дирекция са добавени т. 7, съгласно която се извършва последващ контрол съгласно Регламент /ЕС/ № 1306/2013 г., съответно глава III от чл. 79 до чл. 88 вкл., на Регламент ЕС/2021/2116 на Европейския парламент и Съвета от 01.12.2021 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент /ЕС/ № 1306/2013 г. Относно т. 8 е посочено, че изготвя съответните годишни програми за проверки и на трансакции, финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието по смисъла на Регламент /ЕС/ № 1306/2013 г. Добавените правомощия в новосъздадената Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ са минимални и за тях не са установени никакви специални знания и опит, още повече че изискването за професионален опит е три години, докато за същата длъжност в Дирекция „Противодействие на измамите“ изискването за професионален опит е било 4 години. Освен това, видно от поименното разписание на длъжностите, съдът установява, че някои от служителите изпълняващи длъжността „главен експерт“ в Дирекция „Противодействие на измамите“ и новосъздадената Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“ се припокриват.

Установените от съда съвпадения между основните цели и преките задължения на заеманата от жалбоподателя длъжност и длъжностите в новосъздадената Дирекция „Специализирани проверки и последващ контрол“, водят до извод за липса на една от предоставките за законосъобразно приложение на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. За "съкращаване на длъжността" по смисъла на чл. 106, т. 2 ЗДСл е необходимо, или пълно премахване на функциите, задачите и задълженията на конкретната длъжност, или тяхното изменение да е толкова значително, че новата им съвкупност и изискванията за тяхното осъществяване да налагат извод за качествено нова длъжност - в този смисъл е Решение № 1983 от 07.02.2020 г. по адм. д. № 1529/2019 г. на V-то отделение на ВАС, каквото в случая не се установява. Заеманата от жалбоподателя преди съкращаването му длъжност продължава да съществува като съвкупност от

определени функции, задачи и задължения, утвърдени с длъжностна характеристика. Изложеното определя материална незаконосъобразност на оспорената заповед като самостоятелно основание по чл. 146, т. 4 АПК за нейната отмяна.

Освен това посоченото фактическо и правно положение е в противоречие с целта на закона, тъй като съкращението на длъжността на жалбоподателя не е довело до изпълнение на задълженията от по-малко на брой и по-квалифицирани служители, а напротив - щатната бройка е била увеличена от 9 на 10 бр, за длъжността „главен експерт“. Поради това правомощието на ответника да утвърди длъжностното щатно разписание към 01.01.2023 г. – лист 55 от делото, със Заповед № 03-РД/5889/23.12.2022 г., е упражнено в противоречие с принципа за съразмерност по чл. 6, ал. 1 АПК – посоченото правомощие да бъде упражнено по разумен начин, добросъвестно и справедливо, поради което обжалваната заповед е издадена в противоречие с чл. 6, ал. 2 АПК, тъй като е засегнала права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. В допълнение съдът приема, че при издаването на оспорената заповед органът по назначаване е упражнил превратно правомощията си по утвърждаване на структурни промени, които на общо основание подлежат на контрол за законосъобразност по чл. 146, т. 5, вр. чл. 6 АПК. Последната разпоредба задължава административните органи да упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, като се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. Начинът на осъществяване на тези правомощия е конкретизиран в 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 актът се издава (в случая структурни промени с цел оптимизация работата на администрацията).

Отделно от посоченото съдът намира, че са основателни аргументите на адв. П., че към датата на издаване на оспорваната заповед за прекратяване на правоотношението чл. 28 от Устройствения правилник на ДФ „Земеделие” не е бил влязъл в сила. В оспорената заповед е посочено, че тя се издава на основание длъжностно разписание, в сила от 01.01.2023 г. Като мотиви е посочено „поради закриване на дирекция „Противодействие на измамите” в изпълнение на предвидените промени, приети с ПМС, в сила от 1.01.2023 г. Тоест към момента на издаване на заповедта – 23.12.2022 г. – тя се е основавала на едно несъществуващо обстоятелство. Трябва да се държи сметка, че хипотетично е било възможно новият Устройствен правилник на ДФ „Земеделие” да не влезе в сила – било поради приемане на нов с ново ПМС, било поради отмяна на вече приетото ПМС, като решението е могло да бъде взето по управленска целесъобразност във всеки един момент до 1.01.2023 г.

Всичко изложено обосновава извод за незаконосъобразност на заповедта по смисъла на чл.146, т. 3, т. 4 и 5 АПК, поради което предявеното с жалбата искане за отмяна на Заповед № 859/23.12.2022 г., издадена от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с оспорвания, е основателно и съдът трябва с решението си да постанови отмяната на заповедта.

Предвид изхода на делото, съдът трябва да уважи направеното искане за присъждане на разноски на жалбоподателят, като трябва да се заплатят разноски на жалбоподателя в размер на 1210 лв – 10 лв. държавна такса и 1200 лв. по договора за правна защита и съдействие, на основание чл. 143, ал. 1 АПК.

Във връзка с изложеното и чл. 172, ал. 2 АПК, съдът

**РЕШИ:**

ОТМЕНЯ Заповед № 859/23.12.2022 г., издадена от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с Л. С. С..

ОСЪЖДА Изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“, със седалище и адрес на управление, [населено място], [улица], № 136 да заплати 1210 лв. разности на Л. С. С., ЕГН: [ЕГН], с адрес [населено място], [улица], ап. 1.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: