

# РЕШЕНИЕ

№ 1097

гр. София, 22.02.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 20 състав**, в публично заседание на 03.02.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Светлана Димитрова**

при участието на секретаря Кристина Петрова, като разгледа дело номер **5877** 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 на М. Г. П. със съдебен адрес: [населено място], [улица], ет.2, ап.8, срещу заповед № ЧР-П-13/28.02.2018 г., издадена от министъра на икономиката, с която е прекратено служебното правоотношение с оспорващия, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

Производството е образувано във връзка с постановено решение № 2739 от 20.02.2020 г. по адм.дело № 12338/2019г. по описа на ВАС – Петчленен състав, Втора колегия, с което е отменено решение № 8405/05.06.2019 г., постановено по адм.дело № 3957/2018 г. по описа на ВАС, Тричленен състав на Пето отделение и делото е върнато за ново разглеждане от състав на Административен съд София-град на основание чл. 124, ал. 1 от ЗДСл във вр. с параграф 149, ал. 1 от ЗИД на АПК, като са дадени указания по реда на чл. 224 от АПК.

С жалбата се иска отмяна на оспорената заповед, поради допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и противоречие с материалния закон. Твърди се, че няма реално съкращаване на длъжността, тъй като тя нито е премахната, нито е преустановена дейността ѝ. Сочи се, че предвид недостига на експертен потенциал в Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ има практика със заповеди да се възлагат функции, присъщи за отдела, в който жалбоподателят е работил, на служители от други отдели. Релевира се довод, че към

датата на издаване на процесната заповед липсва промяна в устройствения правилник на главната дирекция, поради което е налице разминаване между правното и фактическото основание за прекратяване на служебното правоотношение. В хода на съдебното производство жалбоподателят се представлява от адв. Р., която моли заповедта да бъде отменена, тъй като не са налице предпоставките по чл. 106, ал.1, т.2 от ЗДСл и длъжността съществува като нормативно определена позиция, така и като система от функции и задачи. Претендират се разноските по делото съгласно представен списък по чл.80 ГПК.

Ответникът – Министър на икономиката, чрез процесуалния представител юрк. К., изразява становище за неоснователност на жалбата. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение. Не претендира юрисконсултско възнаграждение.

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:

От приетото по делото служебно досие на жалбоподателя се установява, че М. Г. П. е назначен със заповед № ЧР-Н-17 от 22.02.2013 г., на основание чл. 15 от ЗДСл и във вр. с докладна записка от К. Г. – Главен директор на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност” с вх. № 93-00-159/30.01.2013 г., на длъжността „главен експерт“ с ранг III младши в отдел „П. на проекти и договаряне“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-727 от 15.08.2013 г., на основание чл. 87а от ЗДСл на същата длъжност с ранг III младши в отдел „П. на проекти и договаряне“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката и енергетиката.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-112 от 26.05.2014 г., на основание чл. 82 във вр. с чл. 15 от ЗДСл на същата длъжност с ранг III младши в отдел „Координация, организационно развитие и публичност“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката и енергетиката.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-344 от 08.01.2015 г., на основание чл. 87а от ЗДСл на същата длъжност с ранг III младши в отдел „Координация, организационно развитие и публичност“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-641 от 30.01.2015 г., на основание чл. 82 от ЗДСл на същата длъжност с ранг III младши в отдел „Координация, публичност и техническа помощ“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-939 от 24.07.2015 г., на основание чл. 82 от ЗДСл на същата длъжност с ранг II младши в отдел „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката.

Преназначен е със заповед № ЧР-И-82 от 01.03.2016 г., на основание чл. 82 от ЗДСл на длъжност „държавен експерт” с ранг II младши в отдел „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ при Министерство на икономиката.

Повишен е на основание чл. 75, ал. 2 от ЗДСл в ранг I младши със заповед №

КР-77/01.04.2016 г. на Главния секретар на Министерство на икономиката.

Съгласно представената длъжностна характеристика, основната цел на длъжността „държавен експерт“ в отдел „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне“ към Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ е планирането, организацията, подготовката и провеждането на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013 и по ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 – 2020 (ОПИК). Преките задължения на длъжността се изразяват в участие в комисии за разглеждане, оценка и класиране на проектните предложения, постъпили по процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ; извършване на документална проверка на одобрените за финансиране кандидати; въвеждане и актуализиране на информация, свързана с процеса по приемане на проектни предложения и др.

С доклад № 93-00-378/09.02.2018 г. на главния секретар на министерството, е предложена промяна в организационно-управленската структура на част от административните звена в Министерство на икономиката, в т. ч. и в Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ /ГД ЕФК/, като се закриват отдел "Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне" с 33 щатни бройки, където е работел П. и отдел "Програмиране, наблюдение и оценка на Оперативната програма" с 14 щатни бройки. Считано от 01.03.2018 г. в организационно-управленската структура на ГД ЕФК се създава нов отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ" с 48 щатни бройки. Този отдел е организиран в два сектора, както следва: Сектор "Оценка на проекти и договаряне" - 33 щатни бройки, от които 4щ.бр. държавни експерти) и Сектор "Програмиране и наблюдение на оперативните програми" - 14 щатни бройки, от които 5щ.бр. държавни експерти.

Със заповед № РД-16-161/09.02.2018г. на министъра на икономиката въз основа на доклад № 93-00-378/09.02.2018 г. на главния секретар на министерството, е наредено изменение на длъжностното разписание на министерство на икономиката считано от 01.03.2018 г., като са закрити отдел "Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне" и отдел "Програмиране, наблюдение и оценка на Оперативната програма" и е създаден нов отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ" с 48 щатни бройки, организиран в два сектора: Сектор "Оценка на проекти и договаряне" - 33 щатни бройки (4 държавни експерти) и сектор "Програмиране и наблюдение на оперативните програми" - 14 щатни бройки(5 държавни експерти).

Със заповед № РД-16-232/28.02.2018 г. на министъра на икономиката, издадена във връзка с доклад № 93-00-573/28.02.2018 г. на главния секретар отново е извършена промяна в организационно-управленската структура на част от административните звена в ГД ЕФК, като считано от 01.03.2018 г., в рамките на нормативно определената численост на дирекцията (222 щ. бр.) числеността на новосъздадения отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ" е намалена от 48 на 45 щатни бройки, като в първия сектор има намаление с една щатна бройка държавен експерт и една щатна бройка старши експерт, а във втория сектор намаление с една щатна бройка старши експерт. Съкратените три щатни бройки са прехвърлени съгласно предложението на главния секретар в отдел "Законосъобразност на процедури и процесуално представителство" чрез създаване на

нова длъжност "държавен експерт" с 2 щатни бройки и увеличаване на числеността за длъжността "старши експерт" с една щатна бройка.

Съгласно представената функционална характеристика на ГД ЕФК, служителите в отдел "Законосъобразност на процедури и процесуално представителство" имат функциите по предварителен, текущ и последващ контрол за законосъобразност на процедурите за определяне на изпълнители на обществени поръчки, както и осъществяват процесуално представителство по дела, по които ГД ЕФК е страна.

Функциите на служителите в Сектор "Оценка на проекти и договаряне" към новосъздадения отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ" се изразяват в координиране и организиране на всички дейности, свързани със сформирването на комисии за разглеждане, оценка и класиране на проектните предложения и на дейности свързани с документална проверка на одобрените за финансиране кандидати.

В съответствие с цитираната министерска заповед е утвърдено ново длъжностно разписание на администрацията на Министерство на икономиката и поименно разписание на длъжностите в сила 01.03.2018 г. /л.70 и следващите от а.д.3957/2018/, видно от което длъжността на М. Г. П. вече не фигурира, поради съкращаването на щатната бройка.

Във връзка с горесцитирания доклад на главния секретар на министерството № 93-00-378/09.02.2018 г. и заповед № РД-16-161/09.02.2018г. на министъра на икономиката за изменение на длъжностното разписание на Министерство на икономиката, изменени и допълнени със заповед № РД-16-232/28.02.2018 г. на министъра на икономиката, издадена във връзка с доклад № 93-00-573/28.02.2018 г. на главния секретар, в сила от 01.03.2018 г., е издадена оспорената в настоящото производство заповед № ЧР-П-13 от 28.02.2018 г., с която на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на М. Г. П. за длъжността „държавен експерт" с ранг I - ви младши в отдел „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и договаряне", Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентноспособност", считано от 1 март 2018 г. Заповедта е връчена на 28.02.2018 г. на служителя.

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

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.

Оспорената заповед е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал.1 АПК, вр. с чл. 154, ал.2, т.1 АПК и като такъв подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. При проверката съдът следва да прецени актът издаден ли е от орган по назначаването в предвидената от закона форма, съдържа ли правното основание за прекратяване на служебното правоотношение, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба (арг. от чл. 108, ал.1 ЗДСл.) Доказателствата по делото сочат, че оспорената заповед е издадена от орган по назначаването – министъра на икономиката и при спазването на изискването за писмена форма. В заповедта е посоченото правното основание – чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл, което инкорпорира и фактическото основание – съкращаване на длъжността, заемана от жалбоподателя, както и са цитирани заповедите на министъра и докладите на главния

секретар, с които е променена организационната структура на отдела. Посочени са придобития от служителя на държавна служба ранг, както и длъжимите обезщетения, които в случая следва да се изплатят на основание чл. 61 и чл. 106, ал. 4 от ЗДСл. Следователно оспорената заповед покрива изискването за съдържание, предвидено в чл. 108 ЗДСл. При издаване на обжалвания административен акт не са допуснати съществени нарушения на административно производствените правила, които да обосновават отмяната му.

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 Министерство на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, <apis://norm|40850|0|/>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. 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 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.

Съгласно чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение с едномесечно предизвестие при съкращаване на длъжността. ЗДСл не съдържа разпоредба, аналогична на чл. 329 КТ, според която при закриване на част от предприятието, както и при съкращаване в щата или намаляване на обема на работата работодателят има право на подбор и може в интерес на производството или службата да уволни работници и служители, длъжностите на които не се съкращават, за да останат на работа тези, които имат по-висока квалификация и работят по-добре. В този смисъл в съдебната практика, в това число и на ВАС, се приема безпротиворечиво, че при прекратяване на служебното правоотношение при условията на чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл. за органа по назначаването не съществува задължение за подбор, а преценката му за прекратяване на конкретното служебно правоотношение е въпрос на оперативна самостоятелност и не подлежи на съдебен контрол. В този смисъл неоснователни са наведените от жалбоподателя доводи, че административният орган е упражнил превратно властта си, като в интерес на администрацията е следвало да останат на работа лицата с по-дълъг професионален опит.

Наличието на два режима за назначаване на служители в администрацията - по трудово и по служебно правоотношение подчертава разликата между двете

правоотношения, както и необходимостта всяко от тях да е подчинено на специален материално правен режим, който не следва да се прилага по аналогия. След като служебното правоотношение възниква от едностранен властнически акт за назначаване, то органът по назначаването разполага с оперативна самостоятелност да прецени, как и с кои служители да прекрати служебното правоотношение отново с едностранен властнически акт.

Преценката относно необходимостта да се съкрати заеманата от служителя длъжност е такава по целесъобразност. В случая основанията, послужили за нея са изложени в цитирания по-горе доклад на главния секретар на министерството. Конкретните съображения за предприетата реорганизация на дирекцията не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Преценката, коя длъжност или бройка на длъжността да бъде съкратена е свързана именно с оперативната самостоятелност на управляващия дейността и негово право е да я организира по най-ефикасен начин. За да е налице посоченото в заповедта за прекратяване на служебното правоотношение правно основание, следва да е налице намаляване, премахване, заличаване на определени бройки длъжности от щатното разписание на съответната администрация.

В случая съкращаването е резултат от промяна в организационно-управленската структура на част от административните звена в ГД ЕФК, според която са закрити 3 щ.бр. в т.ч. тази за държавен служител, заемана от жалбоподателя в новосъздадения отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ", на който е намалена числеността от 48 на 45 щатни бройки. Съкратените три щатни бройки са прехвърлени съгласно предложението на главния секретар в отдел "Законосъобразност на процедури и процесуално представителство" чрез създаване на нова длъжност "държавен експерт" с 2 щатни бройки и увеличаване на числеността за длъжността "старши експерт" с една щатна бройка. Съгласно горещитираните в решението длъжностни и функционални характеристики, макар новоразкритите 2 щ.бр. за длъжността „държавен служител” в отдел "Законосъобразност на процедури и процесуално представителство" да са запазили наименованието си, тяхната система от функции, задължения и изисквания са коренно променени в сравнение с функциите за длъжността „държавен служител” в Сектор "Оценка на проекти и договаряне" към новосъздадения отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ". Следователно в процесния случай се касае за реално съкращаване на длъжността "държавен експерт", заемана от жалбоподателя, което е извършено чрез намаляване на една щатна бройка за изпълнението на тази длъжност в новосъздадения отдел "Програмиране, оценка и договаряне на безвъзмездна финансова помощ", сектор "Оценка на проекти и договаряне" и разкриването на 2 щатни бройки за "държавен експерт", които са с различни функционални задължения в отдел "Законосъобразност на процедури и процесуално представителство". Предвид изложеното следва да се приеме, че съкращаването е реално и е осъществен фактическият състав на чл. 10б, ал. 1, т.2 от ЗДСл за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя.

В тази връзка всички събрани в хода на проведените съдебни производства доказателства, от които е видно, че е налице възлагане със заповеди на функции присъщи за отдела на служители от други отдели, са ирелевантни към предмета по делото, тъй като правния спор касае, налице ли е реално съкращаване на щатната бройка на жалбоподателя, което обуславя законосъобразността на издадената заповед. Независимо, че длъжността продължава да съществува като нормативно определена позиция и система от функции, задължения и изисквания, съкращението е реално, тъй като е намален броят на служителите, на които е възложено нейното изпълнение. При липсата на нормативно установени критерии за подбор между служителите, назначени на една и съща длъжност, преценката за това, кои да останат и кои да бъдат съкратени е изцяло предоставена на органа по назначаването и не може да бъде контролирана от съда. Ето защо са неоснователни доводите на жалбоподателя, че е следвало на работа да останат лицата с по-дълъг професионален опит в тази администрация, след като такива критерии за подбор между служителите не са законодателно уредени.

Неоснователен е изложеният в жалбата довод, че към момента на издаване на обжалваната заповед липсва промяна в устройствения правилник на главната дирекция, поради което е налице разминаване между правното и фактическото основание за прекратяване на служебното правоотношение. Оспорената заповед е издадена на 28.02.2018 г., за това че считано от 01.03.2018 г. се прекратява служебното правоотношение с жалбоподателя поради извършени промени в организационната структура на Главната дирекция, отразени в доклад на главния секретар на министерството № 93-00-378/09.02.2018 г. и заповед № РД-16-161/09.02.2018г. на министъра на икономиката за изменение на длъжностното разписание на Министерство на икономиката, изменени и допълнени със заповед № РД-16-232/28.02.2018 г. на министъра на икономиката, издадена във връзка с доклад № 93-00-573/28.02.2018 г. на главния секретар, които са в сила от 01.03.2018 г. и са послужили за основание да бъде издадена оспорената заповед. Следователно твърдяното от жалбоподателя разминаване между правното и фактическото основание за прекратяване на служебното правоотношение не са налице.

Предвид гореизложеното заповедта за прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя е законосъобразна и жалбата срещу нея следва да бъде отхвърлена. Заповедта съответства на относимите материалноправни разпоредби, на изискванията за форма на индивидуалните административни актове и на целта на закона. Не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и не са налице основания, по смисъла на чл. 146 АПК, които да обуславят отмяна на оспорената заповед.

В този смисъл е и трайната съдебната практика на ВАС по аналогични случаи, свързани с прекратени служебни правоотношения на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 от ЗДСл в Министерство на икономиката поради структурни промени /Решение № 5841/17.04.2019 г. постановено по а.д.2334/2018 г. по описа на

ВАС и Решение № 17288/17.12.2019 г., постановено по а.д. № 5669/2019 г. по описа на ВАС; Решение № 8324/04.06.2019 г., постановено по а.д. № 3641/2018 г. по описа на ВАС /.

На основание чл. 81 ГПК съдът следва да се произнесе по претенциите на жалбоподателя за присъждане на разноски.

С оглед изхода на спора и по аргумент от противното на чл. 143, ал. 1 АПК на жалбоподателя не се дължат разноски, като при отхвърляне на претенцията за разноски, съобразно константната практика на ВКС, не се постановява нарочен диспозитив.

Ответникът не претендира присъждане на разноски, поради което, по аргумент от нормата на чл. 81 ГПК във вр. с чл.144 АПК , въпросът с евентуалната тяхна дължимост съдът не обсъжда.

Така мотивиран и на основание чл. 172 ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, първо отделение, 20 състав

### **Р Е Ш И:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалба на М. Г. П. със съдебен адрес: [населено място], [улица], ет.2, ап.8, срещу заповед № ЧР-П-13/28.02.2018 г., на министъра на икономиката, с която е прекратено служебното правоотношение с оспорващия, на основание чл. 106, ал. 1, т. 2 ЗДСл.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховен административен съд на РБ в 14-дневен срок от съобщаването му.

### **СЪДИЯ:**