

РЕШЕНИЕ

№ 1973

гр. София, 27.03.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 69 състав, в публично заседание на 15.03.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Милена Славейкова

при участието на секретаря Грета Грозданова, като разгледа дело номер **1056** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба на М. П. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [населено място], [улица], и със съдебен адрес [населено място], [улица], [жилищен адрес]А, чрез адв. А. М., срещу Заповед № СОС-Н002 от 12.01.2023 г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ), с която е прекратено служебното му правоотношение на основание чл.12, ал.1 ЗДСл.

В жалбата се излагат съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед поради неправилно приложение на материалния закон. Жалбоподателят счита, че не са налице материалноправните предпоставки на чл.12, ал.1 от ЗДСл, тъй като е назначен на държавна служба за първи път на 01.12.2021 г., поради което към 12.01.2023 г. е изтекъл едногодишният срок по чл.12, ал.1 ЗДСл. Твърди, че на 10.10.2022 г. служебното му правоотношение не е прекратено, а е преназначен на друга длъжност в БАБХ, поради което в периода от 01.12.2021 г. до 12.01.2023 г. е изпълнявал една и съща длъжност без прекъсване, но със съответни изменения – „главен експерт“ в БАБХ. По тези съображения оспорва приложението на чл.12, ал.2 от ЗДСл и счита, че едногодишният срок на изпитване е изтекъл към 12.01.2023 г. Претендира съда да постанови решение, с което да отмени оспорената заповед, като се присъдят направените по делото разноски.

Ответникът изпълнителен директор на Българска агенция по безопасност на храните,

оспорва жалбата чрез юрк. К.. Подробни съображения излага в писмени бележки от 15.03.2023 г. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, като прецени доводите на страните във връзка със събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа страна:

Не е спорно по делото, че жалбоподателят М. П. С. е постъпил за първи път на държавна служба на 01.12.2021 г., когато със Заповед № СН-36 от 30.11.2021 г. на изпълнителния директор на БАБХ е назначен на длъжност „главен експерт“ в отдел „Организация и управление на граничния контрол“, дирекция „Граничен контрол“ при ЦУ на БАБХ. Правоотношението е възникнало при условието „до завръщане на титуляра Д. Д.“ и съгласно чл.12 от ЗДСл.

Със Заповед № С.-176 от 16.05.2021 г. на изпълнителния директор на БАБХ на С. е възложено да изпълнява и функциите на „главен експерт“ в отдел „Здравеопазване на животните“, дирекция „Здравеопазване и хуманно отношение към животните“ при ЦУ на БАБХ за срок „до назначаване на служител на незаетата длъжност“.

Със Заповед № СОС-Н002 от 07.10.2022 г. на изпълнителния директор на БАБХ на основание чл.103, ал.1, т.7 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение на С. за длъжността „главен експерт“ в отдел „Организация и управление на граничния контрол“, дирекция „Граничен контрол“ при ЦУ на БАБХ, считано от 10.10.2022 г. – поради завръщане на замествания служител.

Със Заповед № СН-Н002 от 07.10.2022 г. на изпълнителния директор на БАБХ, считано от 10.10.2022 г., жалбоподателят е назначен на длъжност „главен експерт“ в отдел „Контрол на хранителните добавки, материали и предмети, предназначени за контакт с храни, търговия от разстояние и измама с храни“, дирекция „Контрол на храните“ при ЦУ на БАБХ. Правоотношението е възникнало при условието „до завръщане на титуляра, назначен в друга администрация по чл.81б ЗДСл“ и съгласно чл.12 от ЗДСл.

Със Заповед № С.-Н-292 от 14.10.2022 г. на изпълнителния директор на БАБХ на С. е възложено да изпълнява и функциите на „главен експерт“ в отдел „Здравеопазване на животните“, дирекция „Здравеопазване и хуманно отношение към животните“ при ЦУ на БАБХ за срок „до назначаване на служител на незаетата длъжност“, считано от 14.10.2022 г, а със Заповед № С.-Н-307 от 07.11.2022 г., считано от същата дата са му възложени и функциите на „младши експерт“ в отдел „Хуманно отношение към животните“, дирекция „Здравеопазване и хуманно отношение към животните“ при ЦУ на БАБХ „до назначаване на служител на незаетата длъжност.

Издадена е оспорената Заповед № СОС-Н002 от 12.01.2023 г. на изпълнителния директор на БАБХ, с която служебното правоотношение на С. е прекратено на основание чл.12, ал.1 ЗДСл – в срока на изпитване.

Видно от ръкописното отбелязване в заповедта, същата е връчена на жалбоподателя на 12.01.2023 г. Жалбата, по която е образувано настоящето съдебно производство, е подадена на 24.01.2023 г. – в срока по чл.149, ал.1 АПК, от легитимирано лице съгласно чл.147 АПК и срещу подлежащ на оспорване индивидуален административен акт съгласно чл.124, ал.1 ЗДСЛ, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество жалбата е основателна по следните правни съображения:

При служебната проверка по чл.168, ал.1 вр. чл.146 АПК съдът констатира, че

оспорената заповед е издадена от компетентен административен орган съобразно основанието по чл.146, т.1 ЗДСл – органа по назначаване съгласно чл.5, ал.1, т.10 от УП на БАБХ. Спазена е установената форма по чл.108, ал.1 ЗДСл, с оглед на което актът отговаря на изискуемото законово съдържание, вкл. с отбелязване на правното и фактическо основание за издаването му: чл.12, ал.1 ЗДСл – в срока на изпитване. По делото липсват данни за допуснати в хода на административното производство съществени процесуални нарушения – такива, които съществено са ограничили правото на защита на засегнатото лице или ако не бяха допуснати органът по назначаването би постановил акт в противен смисъл. Спорът е изцяло материално-правен относно приложението на чл.12, ал.1 от ЗДСл, според който когато кандидатът се назначава за първи път на държавна служба, в едногодишен срок, считано от датата на встъпване в длъжност, органът по назначаването може да прекрати служебното правоотношение без предизвестие.

Спорно е приложението на чл.12, ал.1, изр.2 от ЗДСл - в случай че правоотношението се измени преди изтичането на срока, срокът за изпитване продължава да тече при следващото служебно правоотношение, както и наличието на хипотеза по чл.12, ал.2 от ЗДСл -ако в срока по ал. 1 служебното правоотношение бъде прекратено, при последващо постъпване на държавна служба започва да тече нов срок за изпитване.

Разпоредбата на чл. 12, ал. 1 ЗДСл урежда самостоятелно основание за прекратяване на служебното правоотношение с държавен служител, като предоставя на органа по назначаване право да прекрати служебното правоотношение с държавен служител в едногодишен срок от неговото първо назначаване на държавна служба. Касае се за изпитателен срок, установен в полза на органа по назначаването, в който същият да прецени качествата на служителя да изпълнява служебните функции и задачи. Целта на нормата е да се предостави възможност за преценка относно наличието на необходимите професионални и служебни качества у служителя, във връзка с характера и изискванията на заеманата длъжност. Срокът по чл. 12, ал. 1 от ЗДСл не е давностен срок, поради което и той не спира и не се прекъсва, подновява или удължава, освен в предвиденото в закона изключение при ползване на законоустановен отпуск. Този срок е преклузивен и с изтичането на една година се преклудира упражняването на това право на органа по назначаване.

В случая няма спор, че служителят е назначен за първи път на държавна служба, считано от 01.12.2021 г. Спорно е, налице ли е хипотеза на изменение на така възникналото правоотношение съгласно чл.12, ал.1, изр.2 от ЗДСл или то е прекратено по смисъла чл.12, ал.2 от ЗДСл. Съдът приема, че на 10.10.2022 г. служебното правоотношение на жалбоподателя със същата администрация е изменено по смисъла на чл.12, ал.1 от ЗДСл, поради което към 12.01.2023 г. преклузивният срок за прекратяването му е изтекъл.

Със Заповед № СОС-Н002 от 07.10.2022 г. на изпълнителния директор на БАБХ служебното правоотношение на С. е прекратено на основание чл.103, ал.1, т.7 от ЗДСл - поради завръщане на заместения служител. Считано от същата дата, служителят е назначен в същата администрация, но на друга длъжност. Това обстоятелство навежда съда на извод, че в действителност служебното правоотношение на С. в същата администрация не е прекъсвано по смисъла на чл.12, ал.2 от ЗДСл, нито се касае за „последващо постъпване на държавна служба“, а служителят е назначен на друга, свободна длъжност в БАБХ.

Неоснователно е становището на ответника, че със Заповед № СН-Н002 от 07.10.2022

г. на изпълнителния директор на БАБХ и считано от 10.10.2022 г. служителът е назначен повторно в същата администрация, поради което е приложим чл.12, ал.2 от ЗДСл. Това е така, тъй като реално и фактически служителът изпълнява функции по служебно правоотношение в една и съща администрация, считано от 01.12.2021 г. без прекъсване. Завръщането на заместения служител не осъществява такова прекъсване, след като служителът е назначен на друга длъжност в същата администрация, без прекъсване на изпълнението на служебни функции и задължения. Многократното възлагане на допълнителни задължения за други длъжности, които С. да изпълнява съвместно с първоначалното или последващото му назначаване в същата администрация също е в подкрепа на тезата, че в срока от 01.12.2021 г. служебното му правоотношение с БАБХ само е изменяно. Формалното му прекратяване от една длъжност, считано от 10.10.2022 г., не навежда на хипотеза по чл.12, ал.2 от ЗДСл, след като за целия период след 01.12.2021 г. служителът е бил на разположение на един и същи орган по назначаване и за целия този период без прекъсване същият е могъл да прецени изпълняваните от него функции и задачи, респ. професионалните му и служебни качества. Дължим е извод, че на 10.10.2022 г. липсва прекъсване на изпълнението на държавна служба на С. в БАБХ, поради което не може да се възприеме тезата на ответника за приложение на чл.12, ал.2 от ЗДСл. Допълнителен довод в тази връзка е, че считано от 01.12.2021 г. С. изпълнява служба в една и съща администрация, т.е. не е налице „последващо постъпване на държавна служба“ в друга държавна администрация по смисъла на чл.12, ал.2 от ЗДСл.

Наведените от ответника в писмената му защита аргументи от чл.15, ал.3 от ЗДСл са относими единствено към законосъобразното възникване на служебно правоотношение въз основа на Заповед № СН-Н002 от 07.10.2022 г. на изпълнителния директор на БАБХ. В подкрепа на това становище е буквалното тълкуване на чл.12, ал.1, изр.2 от ЗДСл, който изисква „изменение“ на правоотношението, а не „преназначаване“ по смисъла на чл.82 ЗДСл. Както вече се посочи, в периода след 01.12.2021 г. на служителя многократно са възлагани и други функции и задължения в ответната администрация, което също е указание, че за целия период от 01.12.2021 г. и без прекъсване органът по назначаване е имал възможност да се убеди в служебните качества на С., какъвто е смисълът на установения в чл.12, ал.1 от ЗДСл изпитателен срок. Противното тълкуване е формализиране върху буквата на закона, без да се държи сметка на неговия дух, смисъл и цел, а именно – в преклузивния 1-годишен срок за упражняване на държавна служба за първи път, макар и при изменение на служебното правоотношение, органът по назначаване да успее да се убеди в професионалните качества на служителя. Касае се за хипотеза, установена в полза на органа по назначаване и в тежест на служителя, при неравнопоставеност на служебното правоотношение, поради което тълкуването ѝ във връзка с чл.15, ал.3 от ЗДСл не отговаря на нейния дух и смисъл. Органът по назначаване следва да има непосредствени наблюдения и преценка за изпълнението на служебното правоотношение, което може да стане само през време на реалното упражняване на служебните функции от държавния служител, което налага изключването на законоустановения отпуск и постъпването на работа в друга администрация. В този смисъл, чл. 12, ал. 2 и, ал. 3 ЗДСл са необходими, но с оглед посочения преклузивен характер на срока са уредени именно като изключения, поради което не могат да бъдат тълкувани разширително.

След като е прекратил служебното правоотношение извън преклузивния срок по

чл.12, ал.1 от ЗДСл, органът по назначаване е допуснал неправилно приложение на закона – отменително основание по чл.146, т.4 от АПК. Както се сочи в писмената защита на ответника, общият стаж на служителя към 12.01.2023 г. надвишава 12 месеца, включително при съобразяване на ползания законоустановен отпуск (9 месеца и 8 дни до 10.10.2022 г. и 2 месеца и 26 дни до 12.01.2023г.).

Съдът е наясно с практиката на Върховния административен съд по приложението на чл.12, ал.2 от ЗДСл, изразена в Решение № 4056 от 24.03.2014 г. по адм. д. № 1786/2014 г., 5 чл. с-в на ВАС, Решение № 12041 от 13.10.2014 г. по адм. д. № 7036/2014 Г., V отд. на ВАС, Решение № 6960 от 05.06.2017 г. по адм. д. № 1719/2016 г., V отд. на ВАС, Решение № 14923 от 06.12.2017 г. по адм. д. № 14387/2016 г., V отд. на ВАС и др.

В настоящия случай обаче, се установяват спецификите, характерни за случаите, при които са постановени Решение № 15723 от 27.11.2013 г. по адм. д. № 8065/2013 г., V отд. на ВАС и Решение № 3100 от 20.03.2015 г. по адм. д. № 6734/2014 г., V отд. на ВАС: „Един от основните принципи на функционирането на държавната служба е изведеният от разпоредбата на [чл. 9, ал. 2 от ЗДСл](#) принцип за стабилност на служебното правоотношение като гаранция за непрекъсваемост и постоянство на държавната служба. Изрично посочените в закона изключения, включително по [чл. 12 от ЗДСл](#) се прилагат при спазване на строго регламентирания изисквания и предпоставки за това, които не позволяват злоупотреби от страна на органа по назначаване при прекратяване на служебното правоотношение. По изложените съображения настоящият състав на ВАС намира, че доказателствата по делото безспорно установяват изпълнение на служебните задължения от страна на К. в една и съща администрация, при един и същ орган по назначаване за период по-дълъг от една година, независимо от преназначаванията, поради което прекратяването на служебното правоотношение на посоченото в заповедта правно основание е в нарушение на материалния закон“.

Многократното назначаване на С. в една и същата администрация, при един и същи орган по назначаване, макар и при условията на чл.15 от ЗДСл., вкл. чрез допълнително възлагане на функции на други незаети длъжности в същата администрация, при непрекъснато упражняване на държавната служба повече от една година, сочи в конкретния случай на доверие и желание от страна на органа да запази конкретния служител с оглед професионалните му качества и способности. Изложеното е допълнително основание по чл.146, т.5 от АПК за отмяна на оспорената заповед като несъответна на целта на закона.

По изложените съображения и на основание чл.172, ал.2 АПК е дължима отмяна на заповедта.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя следва да се присъдят сторените разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 1000 лв. Възражението на ответника по чл.78, ал.5 от ЗДСл е неоснователно. Размерът на договореното и заплатено възнаграждение съответства на минимума по чл.8, ал.3 от Наредба № 1/2004 г. за менемалните размери на адвокатските възнаграждения, редакция към момента на сключване на договора за правна помощ от 20.01.2023 г., и напълно съответства на действителната фактическа и правна сложност на спора.

Водим от горното АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - С. град, I-во отделение, 69-и състав,

Р Е Ш Е Н И Е :

ОТМЕНЯ по жалба на М. П. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [населено място], [улица], и със съдебен адрес [населено място], [улица], [жилищен адрес]А, чрез адв. А. М., Заповед № СОС-Н002 от 12.01.2023 г. на изпълнителния директор на Българска агенция по безопасност на храните, с която е прекратено служебното му правоотношение на основание чл.12, ал.1 ЗДСл.

ОСЪЖДА Българска агенция по безопасност на храните, [населено място] 1606, [улица], да заплати на М. П. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [населено място], [улица], на основание чл.143, ал.1 от АПК сторените в производството разноски в размер на 1000 лв. за адвокатско възнаграждение.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14 дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

СЪДИЯ: