

РЕШЕНИЕ

№ 22512

гр. София, 30.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 69 състав, в
публично заседание на 20.06.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Милена Славейкова

при участието на секретаря Антонина Митева и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **4374** по описа за **2025** 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 Г. С. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [улица], ет.6, ап.9, и със съдебен адрес [населено място], [улица], чрез адв. Е. Г. от КАК, срещу Заповед № 262 от 04.04.2025 г. на министъра на околната среда и водите, с която е прекратено служебното й правоотношение на основание чл.107, ал.1, т.5 ЗДСл, считано от 04.04.2025 г.
В жалбата се излагат съображения за незаконосъобразност на оспорената заповед поради липса на мотиви, допуснати съществени процесуални нарушения, неправилно приложение на материалния закон и несъответствие с неговата цел. Жалбоподателката твърди, че към момента на издаване на оспорената заповед няма разработено и одобрено изменение на длъжностната характеристика за заеманата от нея длъжност „заместник директор“ в ГД „Оперативна програма „Околна среда“ в МОСВ, вкл. доклади, становища или други вътрешноведомствени документи, които обуславят необходимост от подобна промяна. Счита, че не са изпълнени предпоставките по чл.107, ал.1, т.5 ЗДСл, тъй като новата длъжностна характеристика (ДХ) за заеманата от нея длъжност е утвърдена по волята на органа по назначаване и при липса на обективна необходимост за изменението. Твърди, че не са изпълнени предпоставките на чл.8, ал. 1 от Наредбата за длъжностните характеристики на държавните служители (НДХДС, Наредбата). Визира неизпълнение на чл.5, чл.6 и чл.8 от НДХДС. Посочва, че винаги е получавала най-високите атестационни оценки за заеманата длъжност, както и, че без да притежава висше юридическо образование, притежава такова в сферите на стопанските, социални и инженерни науки, което напълно отговаря на изискванията за заеманата длъжност, докато нововъведеното

изискване за висше юридическо образование не стои извън волята на органа по назначаване и касае компетентността на служителите от Дирекция „Правна“ на МОСВ. Претендира съда да постанови решение, с което да отмени оспорената заповед, като се присъдят направените по делото разноски.

Ответникът министър на околната среда и водите оспорва жалбата чрез юрк. Ц.. В писмен отговор от 10.06.2025 г. поддържа наличие на основание по чл.8, ал.1, т.2 от Наредбата за длъжностните характеристики на държавните служители, във връзка с нормативно изменение с ПМС № 107 от 04.08.2023 г. на чл.33, ал.2 и ал.3 от УП на МОСВ. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

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

Със Заповед № 588 от 28.07.2022 г. на министъра на ОСВ Г. С. С. е назначена на длъжност Заместник главен директор в Главна дирекция (ГД) „Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС), считано от 28.07.2022 г. Посочено е в заповедта, че служителката има образователна степен „магистър“ по специалност „Технология на тютюна, захарта, растителните масла и козметични препарати“, диплома от ВИХПВ и друга квалификация – магистър по специалност „Международни икономически отношения“, диплома от УНСС, с общ трудов стаж от 16 години, 02 месеца и 26 дни към 28.07.2022 г.

Със Заповед № 589 от 28.07.2022 г. на министъра на ОСВ С. временно е назначена от длъжност „заместник главен директор“ на длъжност „главен директор“ на ГД ОПОС в МОСВ. Срокът на заемане на ръководната длъжност е удължен със Заповед № 445 от 25.07.2023 г. на министъра на ОСВ до 28.07.2025 г.

Жалбоподателката е представила Диплома, издадена на 07.04.2016 г. от УНСС-С., за придобито висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „Международни икономически отношения“, със специализация „Управление на международни проекти“.

Със Заповеди №№ РД-707 от 01.08.2022 г., РД-708 от 01.08.2022 г., РД-730 от 08.08.2022 г., РД-771 от 02.09.2024 г. и РД-773 от 02.09.2024 г. на министъра на ОСВ Г. С. е оправомощена за ръководител на Управляващия орган по Оперативна програма „Околна среда 2007-2013“ и по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“, както и за орган по установяване на публични държавни вземания по смисъла на чл.162, ал.2, т.8 и т.9 от ДОПК, формирани при изпълнение на същите програми.

Със Заповед № 261 от 03.04.2025 г. на министъра на ОСВ е прекратено действието на Заповед № 589 от 28.07.2022 г. и Г. С. е възстановена на длъжност заместник главен директор в ГД ОПОС. С оспорената Заповед № 262 от 04.04.2025 г. на министъра на ОСВ служебното правоотношение е прекратено на основание чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл.

Заповедта е връчена на 04.04.2025 г. Жалбата, по която е образувано настоящето съдебно производство, е подадена директно в АССГ на 16.04.2025 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 основанията по чл.146, т.1 ЗДСл – органа по назначаване съгласно чл.42, ал.5 от Закона за администрацията и чл.3, ал.1, т.5 и ал.3 от Устройствения правилник на МОСВ.

Съгласно чл.108, ал.1 от ЗДСл служебното правоотношение се прекратява от органа по назначаването с административен акт, който се издава в писмена форма и трябва да съдържа правното основание за прекратяване, дължимите обезщетения и придобития ранг на държавна служба. Разпоредбата урежда изискване в случаите по чл. 107, ал. 1, т. 5 да се посочат и фактическите обстоятелства, обуславящи обективната невъзможност за изпълнение на служебните задължения.

Оспорената заповед е мотивирана със следните фактически обстоятелства: „Служителят не отговаря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностна характеристика за длъжността, като е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения. Като водеща ресорна дейност на заемащия длъжността заместник главен директор, съгласно определената му длъжностна характеристика, се откроява способността му да проследява осъществяването на оценката на проекти за съответствие с методиката и критериите за оценка, за подготовката и сключването на административни договори и издаването на заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, техните изменения и допълнения, както и прекратяване при необходимост, което предполага, че лицето заемащо длъжността заместник главен директор следва да притежава образование в областта на „Правните науки“. В тази връзка е обусловена необходимост от изменение на длъжностната характеристика на Г. С., заместник главен директор на Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“.

Съдът приема, че съдържанието на заповедта съответства на императивните изисквания за форма по смисъла на чл.108, ал.1 от ЗДСл, вр. чл. 59, ал.2, т.4 от АПК. Посоченото в акта „служителят не отговаря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностна характеристика за длъжността“ предоставя възможност както на служителката да организира правото си на защита, така и на съда да осъществи контрол за законосъобразност. Указание в тази насока е вписаното на стр.2 от оспорената заповед ръкописно възражение от С. срещу мотивите за прекратяване на служебното ѝ правоотношение. Липсват данни за допуснати в хода на административното производство съществени процесуални нарушения – такива, които съществено са накърнили правото на защита на засегнатото лице или ако не бяха допуснати, органът би постановил акт в противен смисъл. Спорът е изцяло материалноправен – по приложението на чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл, който предоставя възможност на органа по назначаване едностранно да прекрати служебното правоотношение, когато е налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения извън случаите по чл. 103, ал. 1, т. 3.

Приема се трайно и безпротиворечиво в съдебната практика на Върховния административен съд, че обективна невъзможност за изпълнение на служебните задължения е налице (извън случаите на здравословни причини) само когато тази невъзможност е възникнала по време на правоотношението и същата е обективна - не зависи от волята на страните по правоотношението. Необходимо е да са налице три кумулативни условия:

1. Да е създадена нова фактическа обстановка.
2. Същата да води до невъзможност служителът да изпълнява задълженията си по длъжностна характеристика и
3. Причините за тази невъзможност да не зависят от волята на страните в правоотношението.

Ответникът обосновава основанието по чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл с нормативно изменение на чл.33, ал.2 и ал.3 от УП на МОСВ, извършено с ПМС № 107 от 04.08.2023 г. Сравнението между редакциите на чл.33, ал.2 и ал.3 от УП на МОСВ, преди и след измененията от ДВ, бр. 68 от 2023 г. не установява твърдяната от органа съществена разлика във функционалните характеристики на ГД ОПОС, обуславящи обективна необходимост от изменението на ДХ за длъжността заместник главен директор.

На първо място, сравнението показва, че е отпаднал единствено изразът „ОПОС“, независимо, че се запазва наименованието на главната дирекция ОПОС, който израз е заменен с „програмите за околна среда, т.е. отпада изразът „оперативни“. Също така изразите „Структурни фондове“, „Кохезионен фонд“ и „Кохезионна политика“ са заменени с „фондовете на ЕС (или с тъждественото – европейските фондове) по съответната Многогодишна финансова рамка. Съдът приема, че визираните изменения, които не касаят функционалните правомощия на ГД ОПОС, не обуславят твърдяното от органа изменение на ДХ за процесната длъжност. Изложеното се установява от приложена към становище на жалбоподателката от 17.06.2025 г. „Частична предварителна оценка на въздействието на проекта на МПС за изменение на УП на МОСВ от 2023 г.“ В документа е установена необходимост от унификация в УП на МОСВ на различните наименования на програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС по съответната Многогодишна финансова рамка и прецизиране на функциите на специализираните дирекции. Пак там е посочено, че ГД ОПОС изпълнява функциите на управляващ орган съобразно европейското законодателство за три програмни периода, през два от които е използван терминът „оперативна програма“, докато за програмен период 2021-2027 г. е възприет терминът „програма“. Изложеното налага терминологично прецизиране (показателен е дори изразът „прецизиране“, а не „промяна“-бел. моя) на текстове на УП на МОСВ, за да се синхронизират използваните до момента изрази, рефериращи към програмите, финансирани със средства на ЕС. В документа е посочена и необходимост от ясно разграничаване на функциите между ГД ОПОС и дирекциите с компетентности по други донорски програми в областта на ОС, напр. Плана за възстановяване и устойчивост. Според съда, подобно различие във функциите на ГД ОПОС и други специализирани дирекции е съществувало и преди измененията от ДВ, бр. 68 от 2023 г., но се налага прецизирането им поради отпадане на термина „оперативни“ (програми). Това се потвърждава от същия документ „Частична предварителна оценка“, в който е посочено, че действащата нормативна рамка не позволява решаване на проблема, тъй като терминът „оперативна програма“ е заменен с „програма“, което налага изменение на УП, за да се избегне несъответствието с други програми, финансирани от европейски фондове по съответната Многогодишна финансова рамка. Дължим е извод, че разликата е единствено терминологична, но не и функционална. Още повече, че в същия документ изрично е отбелязано: „предложените промени в УП не произтичат от нормативни актове от по-висока степен или от актове на правото на ЕС“, което потвърждава извода, че се касае за прецизиране на терминология, а не за изменения на функционални характеристики на ГД ОПОС, произтичащи от нормативни изменения. Пояснено е в т.2 на документа „Цели“, че преди изменението ГД ОПОС е посочена като управляващ орган по довършване на ОПОС 2014-2020 г., но не фигурира изпълнението на новоприетата Програма „Околна среда“ по програмен период 2021-2027 г., т.е. отново прецизиране на относимите програми по европейски фондове, но не и съществени изменения във функциите на главната дирекция. По изложените съображения съдът приема, че визираните от ответника „нормативни изменения“ не са идинтечни със случая, по който е постановено Решение № 180 от 09.01.2024 г. по адм. д. № 5223/2023 г. на ВАС, Пето отделение.

Тук е мястото да се посочи, че в оспорената Заповед № 262 от 04.04.2025 г. на министъра на ОСВ тези изменения не са посочени като основание за изменение на ДХ за заеманата от жалбоподателката длъжност, поради което същите се обсъждат единствено с оглед защитната теза на ответника. В акта не е направено позоваване на друг документ, предхождащ съставянето му, с оглед на което и съгласно Тълкувателно решение № 16/1975 г. на ВС, мотивите му не следва да се считат за допълнени с мотивите на друг, непосочен документ. Именно това е дало основание на съда да остави без уважение доказателствените искания на ответника, направени в две поредни

открити съдебни заседания, вкл. За допускане на комплексна съдебна експертиза. Съдът намира за недопустимо фактическите основания на оспорения акт да се допълват с такива, които не са посочени в него, поради което и всички други наведени от ответника доводи извън посоченото в заповедта „служителят не отговаря на минималните изисквания за образование, определено с длъжностна характеристика за длъжността“ не следва да бъдат предмет на съдебен контрол.

По-нататък съдът намира, че отдалечеността във времето на визираните от ответника нормативни промени в УП на МОСВ от ДВ, бр. 68 от 08.08.2023 г. също е указание, че твърдяното изменение на длъжностната характеристика за длъжността на жалбоподателката от 04.04.2025 г. не е пряко породено от визираната нормативна промяна. С други думи, ако след изменението от 2023 г. функционалните характеристики на ГД ОПОС са съществено променени, то не би било логично в продължение на близо година и половина главният директор и неговите заместници да продължат да упражняват правомощията си с непроменени функции по длъжностна характеристика.

Изложеното налага сравнение между длъжностните характеристики за длъжността „заместник главен директор“ на ГД ОПОС, подписана от жалбоподателката на 28.07.2022 г. (л.68-70) и „новоутвърдената“ такава на 04.04.2025 г. (л.84-86). Текстовото сравнение на двата документа доказва пълното им съответствие с две изключения: относно изискваната професионална област на образование и продължителността на професионалния опит. Тук е мястото да се отбележи, че „новоутвърдената“ ДХ такава на 04.04.2025 г. дори е запазила сред преките задължения на длъжността да „координира и контролира дейностите по ОПОС 2014-2020 Г.“, вместо да добави „съобразно изменения УП на МОСВ“ новоприетата Програма „Околна среда“ по програмен период 2021-2027 г. Сравнението между двете длъжностни характеристики също навежда на извод, че макар формално да са изменени изискванията за длъжността заместник главен директор с въвеждане на изискване за професионална област „правни науки“, вместо предходното „социални, стопански и правни науки“, това изменение не е продиктувано и обусловено от обективни фактори, които стоят извън и не зависят от волята на страните по правоотношението.

Сравнението между двете длъжностни характеристики от 2022 г. и от 04.04.2025 г., при което не се установяват никакви различия, извън благоприятната за органа „професионална област на образование“ опровергава следващите мотиви на оспорената заповед, а именно: „Като водеща ресорна дейност на заемащия длъжността заместник главен директор, съгласно определената му длъжностна характеристика, се откроява способността му да проследява осъществяването на оценката на проекти за съответствие с методиката и критериите за оценка, за подготовката и сключването на административни договори и издаването на заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, техните изменения и допълнения, както и прекратяване при необходимост, което предполага, че лицето заемащо длъжността заместник главен директор следва да притежава образование в областта на „Правните науки“.

Текстовото сравнение между двете длъжностни характеристики не дава основание за намереното от административния орган „открояване на способности“. Напротив, същите остават напълно идентични.

Следва да се отбележи, че служителят Х. А. С., назначен на длъжност заместник главен директор на ГД ОПОС на 16.04.2025 г. е с образователна степен „магистър“ по специалност **„Икономика на туризма“**, а новоназначеният главен директор И. Е. П. - с образователна степен „магистър“ по специалност **„Публични финанси“**. Тези факти потвърждават извода, че „изменението на длъжностната характеристика за длъжността заместник главен директор на ГД ОПОС на МОСВ не само не е продиктувано от обективна необходимост, но е направено целенасочено, за да бъде прекратено служебното правоотношение на конкретен служител - Г. С. С..

За пълнота, това е служителят, който от 2022 г. заема длъжността главен директор на ГД ОПОС на МОСВ, оправомощен за управляващ орган по оперативните програми „Околна среда“ на ЕС, който през годините до прекратяване на правоотношението е получавал високи оценки за изпълнение на заеманата длъжност, вкл. „изпълнението надвишава изискванията“ (за по-висшестоящата ръководна длъжност) и който притежава образователно-квалификационна степен „магистър“ по специалност „Международни икономически отношения“, със специализация „Управление на международни проекти“, пряко относима, според съда, към функционалните задължения на длъжността.

В заключение, изводът, че в процесния случай не се установява обективна необходимост от изменение на длъжностната характеристика за длъжността, а напротив – визираното „изменение“ е изцяло инициатирано от органа по назначаване, се установява от текста на самата заповед, в чиито фактическите мотиви е посочено: *„В тази връзка е обусловена необходимост от изменение на длъжностната характеристика на Г. С., заместник главен директор на Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“.* Т.е. изменение в длъжностната характеристика на конкретен служител, а не за длъжността. Изложеното се потвърждава от обективните факти, че дори след „изменението“ от 04.04.2025 г. на ръководните длъжности в ГД ОПОС на МОСВ са назначени служители, **които нямат висше юридическо образование.**

Макар принципно да са верни доводите на ответника в писмения му отговор от 10.06.2025 г., че изискванията за утвърждаване и връчване на ДХ не са част от производството по издаване на заповедта по чл.108, ал.1 от ЗДСл, то в случая, доводите на жалбоподателката за нарушение на процедурата по НДХДС, са косвено указание, че в нарушение на чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл твърдените промени не предхождат обективно прекратяването на служебното й правоотношение, а са последващ опит за неговото оправдаване. Съвкупната преценка на събраните по делото доказателства обаче, не навежда на извод, че „новите“ изисквания за длъжността се дължат на обективна причина, а напротив – същите са продукт на субективна преценка и действия на една от страните по правоотношението. Дължим е извод за материална незаконосъобразност на оспорената заповед поради неосъществяване на предпоставките по чл.107, ал.1, т.5 от ЗДСл, вр. чл.8, ал.1 ,т.2 от НДХДС – отменително основание по чл.146, т.4 от АПК. В идентичен смисъл е Решение № 11911 от 04.12.2023 г. по адм. д. № 8019/2023 г., II отд. на ВАС.

В допълнение, издаването на няколко акта в един и същи ден 04.04.2025 г. - Заповед № 261 от 04.04.2025 г. на министъра на ОСВ, Заповед № 262 от 04.04.2025 г. на министъра на ОСВ и „новоутвърдена“ ДХ, без данни за спазване на процедурата по НДХДС, навежда съда на извод за злоупотреба с власт по смисъла на чл.146, т.5 от АПК, тъй като е указание, че в нарушение на чл.6, ал.2 от АПК с акта не се цели управление на човешките ресурси съобразно нормативните изисквания за заемане на процесната длъжност, а субективно прекратяване на служебното правоотношение с конкретен служител. Изложеното покрива състава на самостоятелно отменително основание по чл.146, т.5 от АПК.

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

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК жалбоподателката има право на сторените в производството разноски. Съдът намира за неоснователна претенцията й за присъждане на разноски за държавна такса в размер на 50.00 лв., тъй като съгласно

чл.126 от ЗДСл настоящето съдебно производство е освободено от държавна такса. За жалбоподателката остава възможността да иска връщане, чрез превеждане по сметка, на неоснователно внесена държавна такса, но същата не следва да се възстановява от ответника. На следващо място, претенцията за разноски касае заплатено адвокатско възнаграждение в размер на 1800 лв., за което ответникът е направил възражение по чл.78, ал.5 от ГПК, според който ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част. Съдът намира за сравнима хипотезата на чл.8, ал.3 от Наредба № 1/2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, която определя, че за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес възнаграждението е 1000 лв. При преценка на критериите по пар.1а, ал.2 от ДР на Наредба № 1/2004 г. съдът съобразява, че процесуалното представителство по делото е свързано с извънсъдебна подготовка на жалбата и писмени становища, както и с явяване в две открити съдебни заседания. Основателна е репликата на процесуалния представител на жалбоподателката, че процесуалното представителство в случая е допълнено чрез изготвянето на 2 допълнителни писмени становища от 22.05.2025 г. и от 17.06.2025 г. с доказателствени искания и правни съображения по многобройни представени от ответника писмени доказателства и изложени от него правни доводи в писмен отговор от 10.06.2025 г. Противно на твърденията на процесуалния представител на ответника, делото не е с ниска фактическа и правна сложност и действително е наложило полагането на допълнителни процесуални усилия от страна на адв. Г. по излагане на допълнителни доказателствени искания и правни аргументи по защитата на ответника. Изложеното не само не е основание за определяне на размер на адвокатското възнаграждение под минимума от 1000 лв. по чл.8, ал.3 от Наредба № 1/2004 г., а напротив – основание е за определянето му над този минимум. Съдът намира претендираното и действително заплатено адвокатско възнаграждение от 1800 лв. за справедливо и обосновано съгласно чл.36, ал.2 от Закона за адвокатурата, съответно на фактическата и правна сложност на спора по смисъла на чл.78, ал.5 от ГПК, поради което следва да се присъди в пълния претендиран размер.

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

Р Е Ш Е Н И Е :

ОТМЕНЯ по жалба на Г. С. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [улица], ет.6, ап.9, и със съдебен адрес [населено място], [улица], чрез адв. Е. Г. от КАК, Заповед № 262 от 04.04.2025 г. на министъра на околната среда и водите, с която е прекратено служебното й правоотношение на основание чл.107, ал.1, т.5 ЗДСл, считано от 04.04.2025 г.

ОСЪЖДА Министерство на околната среда и водите, [населено място], [улица], да заплати на Г. С. С., ЕГН [ЕГН], от [населено място], [улица], ет.6, ап.9, на основание чл.143, ал.1 АПК сторените в производството разноски за заплатено адвокатско възнаграждение от 1800 лв.

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

СЪДИЯ: